

Sommaire

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

PREMIÈRE PARTIE

Une année de suivi de réformes, d'innovations et d'expérimentations	11
--	-----------

CHAPITRE 1

La formation et l'accompagnement des professeurs	13
---	-----------

Le recrutement des professeurs des écoles	13
--	-----------

Organisation générale du concours	14
---	-----------

– Première épreuve d'admission	14
--------------------------------------	-----------

– Seconde épreuve d'admission	15
-------------------------------------	-----------

Conclusion	18
------------------	-----------

La réforme de la formation des enseignants	19
---	-----------

Les principaux constats	19
-------------------------------	-----------

– Dans le premier degré	20
-------------------------------	-----------

– Dans le second degré	21
------------------------------	-----------

Les stages étudiants en écoles et en EPLE	23
---	-----------

– L'organisation des stages	23
-----------------------------------	-----------

– Les projets de master en alternance	24
---	-----------

Conclusion	25
------------------	-----------

Le remplacement des enseignants absents	26
--	-----------

Les absences dans le premier et le second degré de l'enseignement public	26
--	-----------

– Le remplacement des enseignants absents dans le premier degré public	27
--	-----------

– Le remplacement des enseignants absents dans le second degré public	34
---	-----------

Le remplacement des enseignants absents dans les premier et second degrés privés	43
---	-----------

– La mesure de l'absence et du remplacement	43
---	-----------

– La gestion du remplacement	44
------------------------------------	-----------

– Le rôle de la réforme de la formation initiale des enseignants	45
--	-----------

Conclusion	45
------------------	-----------

L'inspection territoriale : une mission prépondérante	47
--	-----------

La formation initiale des inspecteurs territoriaux	47
--	-----------

– Le cadre réglementaire actuel	47
---------------------------------------	-----------

– Un dispositif multiscalaire	48
-------------------------------------	-----------

– Entre formation et responsabilité	50
---	-----------

– Pour réguler le dispositif	52
------------------------------------	-----------

Préconisations	52
----------------------	-----------

Le rôle et l'activité des inspecteurs pédagogiques du second degré	53
La contribution des inspecteurs au pilotage pédagogique	53
– Le pilotage pédagogique de la discipline	53
– Le pilotage pédagogique des établissements	53
– Le pilotage pédagogique de l'académie	54
Les inspecteurs, les professeurs, les élèves	56
– Les inspecteurs et la gestion des ressources humaines	56
– La place particulière de l'inspection individuelle	57
– Les inspecteurs et les élèves : l'évaluation des acquis	59
Un métier, des missions	59
– Des missions en décalage persistant avec la réalité des tâches	60
– Les contradictions et les tensions d'un métier qui évolue	61
Conclusion	62
Préconisations	63

CHAPITRE 2

Les élèves au cœur des réformes	65
L'école maternelle	65
Éducation et accueil de la petite enfance à l'étranger et en France	66
– Au niveau international	66
L'école maternelle française	69
– Des structures d'accueil et d'éducation différenciées	69
– L'école maternelle, une école non obligatoire, un service universel et gratuit	72
– L'école maternelle, une institution de plus en plus scolaire	73
L'école maternelle en 2010-2011	75
– Des coopérations à construire	75
– La classe maternelle, une organisation figée, une pédagogie qui se cherche	80
– Langue et langage, une faible pédagogie de l'oral	88
La gouvernance de l'école maternelle	96
– Donner un nouvel élan à l'école maternelle	98
– Pour une meilleure professionnalisation des acteurs	104
Conclusion	108
La réforme de l'enseignement primaire	110
Une meilleure connaissance des élèves	110
– Base élèves, un dispositif informatique généralisé	110
– Une mesure des acquis des élèves	111
– La mesure de la maîtrise du socle à l'école élémentaire	111
Conclusion	115
Préconisations	115
Éléments de suivi	116
La réforme du lycée d'enseignement général et technologique	117
Favoriser une orientation progressive, permettre la découverte de nouvelles disciplines	117
– La prise en compte du concept d'exploration dans le choix des élèves	118
– Des interrogations sur la mise en place des enseignements d'exploration	120
– La perception des élèves	120

Accompagner les lycéens vers la réussite, mieux adapter le lycée à son époque	121
– Entre déstabilisation et innovation	122
– Organisation du temps et des groupes : les conditions de la réussite dans les lycées	127
– Le pilotage de la réforme	130
Conclusion	134
Éléments de suivi	135

CHAPITRE 3

Des dispositifs innovants ou expérimentaux.....	137
--	------------

Les cordées de la réussite	137
---	------------

Les configurations	138
– Les contraintes de la labellisation et leurs effets	139
– L’extension aux collèges	139
– Le cas de l’enseignement professionnel	140

Les actions.....	141
– Le suivi et l’évaluation des tuteurs	141

Les élèves concernés	143
– Les processus d’engagement	143
– Les comportements et les attentes	144

Le pilotage	144
– Au niveau académique	144
– Au niveau de l’établissement	145
– Modes de labellisation et de financement.....	146

Problématiques	146
– L’inscription dans les politiques éducatives	146
– La validation et le financement.....	147
– L’implication des acteurs	148

Conclusion	149
------------------	-----

Préconisations.....	149
---------------------	-----

Éléments de suivi	150
-------------------------	-----

La mise en œuvre du programme CLAIR	151
--	------------

La mise en place de l’expérimentation	152
– Un cadrage national volontaire, minimal, graduel.....	152
– Une déclinaison académique affirmée, mais prudente.....	153
– Des situations d’établissement contrastées.....	154

L’expérimentation CLAIR, laboratoire pour le programme ECLAIR ?.....	157
– L’innovation pédagogique	157
– L’innovation dans le champ de la vie scolaire.....	159
– L’innovation dans le champ de la gestion des ressources humaines.....	161

Conclusion	163
------------------	-----

Préconisations.....	164
---------------------	-----

La mise en place des internats d'excellence	165
Le contexte	165
– L'internat d'excellence dans une histoire	165
– L'internat d'excellence, un dispositif original	166
– Un volontarisme d'État	166
– Un portage fort et centralisé	167
– Une grande diversité de situations	168
Les réalités du terrain	168
– Des conditions d'hébergement inégales	168
– Des budgets de fonctionnement importants	169
– Des dotations en ressources humaines exceptionnelles	169
– Les internes accueillis : recrutement et identité	170
– Des actions destinées aux internes	172
– Un ressenti positif de la part des bénéficiaires	175
– Les prémices d'une évaluation	176
– Les difficultés identifiées et les voies de remédiation	177
Conclusion	182
Préconisations.....	183
Éléments de suivi	183

DEUXIÈME PARTIE

Enseignement supérieur et recherche	185
--	------------

CHAPITRE 1

La modernisation de la gestion publique	187
Les audits des fonctions support des organismes de recherche	191
L'analyse quantitative des fonctions support fait apparaître des situations contrastées	192
Des scénarios d'évolution différents pour chaque organisme en fonction de son organisation territoriale et de ses partenariats	193
Des marges de progrès en matière de gouvernance, en dépit des bonnes pratiques observées	195
Une analyse de chaque fonction support débouchant sur des propositions applicables à tout ou partie des organismes audités	199
L'audit du groupement d'intérêt public (GIP) Renater	206
Le GIP doit maîtriser son offre de services, sans exclure toutefois le développement de nouvelles activités	206
Le GIP doit par ailleurs faire évoluer sa gouvernance et son mode de pilotage	208
Une situation financière rendue sûre, qui ne doit pas conduire à exclure une évolution du modèle économique.....	210
Le projet d'Institut de recherche technologique de Grenoble	212

CHAPITRE 2

Évaluer les politiques publiques	215
Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur	216
Une grande diversité de situations territoriales	217
Les universités de proximité entre mission de service public et logique de spécialisation	218
Gestion des ressources humaines et rationalisation de la carte universitaire : des outils pour concilier différenciation et cohésion territoriale	220
L'emploi étudiant dans l'enseignement supérieur : bilan et perspectives ..	223
Les résultats de l'enquête	224
Un dispositif apprécié par l'ensemble des acteurs	225
Vers une nouvelle étape dans le développement de l'emploi étudiant	226
Le fonctionnement des jurys de VAE	228
La culture scientifique et technique, réflexions pour une gouvernance	231
Un paysage complexe, peu favorable à la mise en œuvre d'une politique globale et cohérente.....	231
Des propositions pour une gouvernance renforcée	233

CHAPITRE 3

Une volonté constante : accompagner les établissements	235
Liste des principaux sigles utilisés	239



AVANT-PROPOS

Le Rapport général annuel des inspections générales s'inscrit dans une tradition inaugurée en 1986, mais traduit également une obligation légale figurant au code de l'éducation. Depuis 2004, l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), fréquemment engagées dans des missions conjointes, livrent un seul et même rapport témoignant de la réalité du travail commun qui les unit.

Le rapport consacré à l'année 2011 ne prétend pas rendre compte exhaustivement de la diversité des missions accomplies au service de l'éducation nationale, ainsi que de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ni simple rapport d'activité, ni même restitution abrégée des rapports présentés aux ministres tout au long de l'année écoulée, cet ouvrage a l'ambition de dégager des lignes directrices, des évolutions significatives, des innovations marquantes.

La réflexion à laquelle il invite est fondée sur les analyses issues de travaux conjoints de l'IGEN et de l'IGAENR, réalisés également de plus en plus souvent avec d'autres corps d'inspection de l'État. La multiplication de ces travaux conjoints favorise les transferts de problématiques et de méthodes entre les milieux professionnels, et témoigne du développement d'une culture commune en matière d'audit et d'évaluation.

La première partie du rapport 2011, intitulée « Une année de suivi de réformes, d'innovations et d'expérimentations », s'appuie sur nombre de missions qui reflètent l'intérêt réaffirmé de l'institution pour la réussite de *tous* les élèves : la formation et le remplacement des enseignants, la formation et le rôle des inspecteurs de l'éducation nationale ; l'école maternelle, la réforme de l'enseignement primaire et celle des lycées ; l'évaluation des élèves ou de certains dispositifs visant la réussite comme les « cordées de la réussite », le « programme CLAIR » et les « internats d'excellence ».

Au-delà de sa mission traditionnelle de contrôle, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche a exercé, cette année encore, deux activités principales : le suivi et l'évaluation des politiques publiques et l'audit des organisations dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. C'est l'objet d'une seconde partie de ce rapport annuel, intitulée : « La modernisation de la gestion publique ».

Le présent rapport s'inscrit, comme les précédents, dans une démarche de suivi continu des évolutions engagées et intègre des éléments d'actualisation des observations et analyses réalisées au cours des missions d'inspection. Véritable rapport *public*, ce texte se veut accessible à tous. Nous souhaitons que les analyses et les préconisations qu'il présente à partir des observations recueillies sur le terrain puissent nourrir la réflexion de tous ceux qui participent à la définition et à la mise en œuvre de la politique éducative et de recherche au moment même où sont engagées une refondation de l'École de la République et des Assises pour l'enseignement supérieur et de la recherche.

Érick ROSER

*Doyen de l'inspection générale
de l'éducation nationale*

Thierry BOSSARD

*Chef du service de l'inspection
générale de l'administration
de l'éducation nationale
et de la recherche*



PREMIÈRE PARTIE

Une année de suivi de réformes, d'innovations et d'expérimentations



La formation et l'accompagnement des professeurs

Le recrutement des professeurs des écoles

Le recrutement des professeurs des écoles a été redéfini par un arrêté du 29 décembre 2009 modifiant à la fois l'organisation et le contenu des épreuves du concours. Ces modifications impliquaient, de la part de l'inspection générale de l'éducation nationale, un examen des conditions dans lesquelles allait se dérouler la session de 2011, à laquelle a été consacré l'un de ses rapports¹.

Passant de trois à deux épreuves, l'écrit porte désormais, d'une part, sur le français et la culture humaniste et, d'autre part, sur les mathématiques et les sciences ; l'oral, quant à lui, comporte toujours deux épreuves où l'enseignement des mathématiques et celui du français représentent maintenant la majeure partie de la notation.

Ces transformations ont induit, pour les académies, une réorganisation des jurys et des commissions destinées à évaluer les prestations des candidats : l'introduction de la didactique du français ou des mathématiques, et l'aménagement d'une bibliothèque de documentation ont, notamment, été des éléments d'innovation importants qu'il a fallu maîtriser. La direction générale des ressources humaines (DGRH) avait organisé, en octobre 2010, un séminaire de réflexion destiné à accompagner la démarche des académies, mais dans les faits, dans la mesure où il s'agit d'un concours organisé au niveau académique, leurs services des examens ont dû assumer la quasi-intégralité de l'autonomie et de la prise d'initiatives auxquelles invitait la redéfinition des épreuves.

Les sujets proposés aux candidats ont généralement été inspirés par les travaux conduits dans le cadre du séminaire de la DGRH avec le concours de l'inspection générale de l'éducation nationale. La documentation mise à la disposition des candidats a été, selon les académies, très variée et les difficultés logistiques posées par la constitution d'un centre de documentation

1. Rapport 2011-092, *Organisation et déroulement des épreuves d'admission du concours de recrutement des professeurs des écoles*.

mobile ont ainsi conduit nombre d'entre elles à fournir aux candidats une documentation réduite, souvent constituée de photocopies.

Organisation générale du concours

Le plus fréquemment, les recteurs ont confié la présidence du concours de recrutement des professeurs des écoles (CRPE) à un inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN). D'une académie à l'autre, la période retenue pour les oraux a pu varier de façon importante, allant de une à deux semaines positionnées de mai à juillet. Certains choix ont pu engendrer des difficultés pour des étudiants qui devaient également passer leurs épreuves de master.

Première épreuve d'admission

La première épreuve d'admission comporte une dominante, les mathématiques, mais également une épreuve optionnelle offrant le choix entre l'éducation physique et sportive (EPS), la musique ou les arts visuels. Fréquemment choisie par les candidats, l'épreuve d'EPS a ses propres contraintes organisationnelles : s'appuyant sur l'expérience acquise, les académies en ont, en général, défini les modalités selon un calendrier distinct de l'épreuve de mathématiques. Les deux autres options pouvaient, en revanche, être évaluées à la suite de l'épreuve de mathématiques.

Les commissions d'interrogation ont, le plus souvent, été composées de trois membres : un inspecteur de l'éducation nationale (IEN), un conseiller pédagogique et un professeur du premier ou du second degré, plus rarement un professeur d'institut universitaire de formation des maîtres (IUFM).

Le renforcement des compétences scientifiques des commissions par la présence d'enseignants spécialistes du second degré existait déjà pour des disciplines comme la musique ou les arts visuels ; la nouvelle épreuve orale de mathématiques a, en 2011, conduit beaucoup d'académies à faire appel à des professeurs de cette discipline pour mener les interrogations conjointement avec les spécialistes du premier degré.

Les sujets proposés aux candidats ont, le plus souvent, fait une référence explicite aux programmes. Leur élaboration, qui a exigé de la part des académies des investissements importants, a été, en général, confiée à une commission académique *ad hoc*, à l'exception de deux groupes d'académies :
 – les académies dites « du Grand Ouest »¹ se sont réparti le travail d'élaboration des sujets, l'une pilotant les mathématiques, l'autre le français, etc. ;
 – les académies de Paris, de Créteil et de Versailles ont utilisé les sujets produits par le service interacadémique des examens et concours (SIEC).

Afin de limiter au maximum les contraintes matérielles, six académies ont fait une lecture très restrictive du terme « oral » et proscrit l'usage du tableau. Le concours étant académique, rien ne s'oppose à ce que chaque division des examens définisse les conditions matérielles des épreuves qu'elle organise ; toutefois, on ne peut que s'interroger sur la décision d'interdire, pour une épreuve orale du CRPE à caractère professionnel, l'usage d'un tableau : outre que celui-ci reste le premier outil du maître dans sa classe, la plupart des exposés de mathématiques risquent de manquer de pertinence si le candidat n'a aucune possibilité de produire un schéma, une figure, un tableau, ou même un simple calcul.

La question de la documentation et de ses supports est particulièrement délicate. À des fins d'équité, nombre d'académies auraient souhaité mettre à disposition des candidats une bibliothèque numérique constituée au niveau national et sous l'égide de la DGRH. Mais cela n'a pas été possible et, fréquemment, les documents mis à disposition des candidats, en guise de documentation, se sont résumés à un simple ensemble de textes officiels, de ressources et de programmes. Les académies dans lesquelles les candidats ont été placés dans de véritables conditions professionnelles, avec à leur disposition manuels et livres du maître, ont été relativement rares (Aix-Marseille, Corse, Guadeloupe, Lille ou Nancy).

Seconde épreuve d'admission

La seconde épreuve d'admission comporte deux volets : d'une part, la préparation d'une séquence d'enseignement en français et, d'autre part, une interrogation sur la compétence « Agir en fonctionnaire de l'État et de façon éthique et responsable ». Ce nouveau format de l'épreuve a eu des incidences importantes sur la composition des commissions d'examineurs ainsi que sur la gestion des sujets.

■ *Une nouvelle organisation des épreuves*

Dans la mesure où l'épreuve de français combinait auparavant une partie disciplinaire et un entretien d'ordre général, la nouvelle épreuve n'a pas suscité de difficultés d'organisation particulières, et les académies ont retenu le principe du passage de ces deux parties devant la même commission et simultanément. Très majoritairement, les commissions ont comporté trois membres, plus rarement deux, et elles ont été présidées par un IEN. Elles y ont presque toujours associé un conseiller pédagogique et, en fonction des dominantes, se sont adjoint l'aide de professeurs de français, plus rarement, de professeurs d'IUFM venus d'autres académies ou encore de directeurs d'école.

Le renouvellement de la conception de la seconde épreuve orale du concours a cependant conduit à s'interroger sur les compétences nécessaires pour apprécier les candidats de manière pertinente et à ouvrir les jurys à des personnels parfois sensibilisés aux questions concernant spécifiquement le

premier degré. Si les inspecteurs de l'éducation nationale et les conseillers pédagogiques ont toujours constitué l'armature des commissions – ce qui reste indispensable pour assurer la connaissance des pratiques pédagogiques du premier degré comme pour apprécier équitablement les candidats – la présence de professeurs de lettres peut aussi correspondre à l'évolution de ce concours.

Sur un plan matériel, dans 60 % des cas, les académies ont mis à la disposition des candidats un tableau, parfois un tableau numérique et un vidéoprojecteur. Par ailleurs, par souci d'équité, les académies ont procédé à une attribution des sujets aux candidats soit par demi-journées, soit par vagues successives, de manière à limiter le nombre de sujets à proposer tout en prévenant d'éventuelles communications entre candidats. Elles ont également limité le nombre des commissions afin que chacune puisse examiner un nombre suffisant de candidats pour pratiquer une notation convenablement différenciée.

Pour ce qui concerne les épreuves de français proprement dites, elles ont connu une réorganisation équivalente à celle de mathématiques : elles comportent, d'une part, à l'admissibilité, une appréciation des connaissances disciplinaires, d'autre part, à l'oral d'admission, une évaluation des compétences didactiques et pédagogiques.

■ *Les ressources documentaires*

La constitution d'une documentation destinée à la préparation de l'épreuve a représenté une difficulté pour les académies. Il était important que chaque candidat fût doté d'une documentation identique et, en même temps, suffisamment riche et diversifiée. Toutes les académies ont effectivement proposé de la documentation aux candidats, remplissant ainsi systématiquement les conditions réglementaires.

La documentation fournie peut se répartir en quatre catégories : les textes officiels, les outils pour la langue, les manuels et les supports pédagogiques, enfin les ouvrages et les articles à visée didactique.

Toute la documentation fournie aux candidats contenait quelques textes officiels directement liés à l'enseignement en classe : programmes de l'école primaire, livret de compétences ou arrêté relatif à l'organisation de l'enseignement de l'histoire des arts, par exemple. Les conditions réglementaires étaient ainsi partout remplies. Mais, aux textes officiels de base, certaines académies ont pu ajouter des références à la réglementation relative aux personnels.

Pour ce qui concerne la langue française, le dictionnaire a constitué l'outil le plus souvent présent dans les salles de préparation, mais dans plusieurs cas, des grammaires ont été également disponibles.

Dans la plupart des académies, des ressources didactiques et pédagogiques (souvent élaborées par le ministère de l'éducation nationale et par le

Centre national de documentation pédagogique) ont été proposées tandis que certaines ont acquis des séries de manuels scolaires.

Plus exceptionnellement, les candidats se sont vu présenter un recueil d'articles, d'extraits d'ouvrages de réflexion ou de pages de manuels scolaires.

■ *L'élaboration des sujets*

Pour les sujets portant sur des thèmes propres à l'école maternelle, les albums accompagnés de documents didactiques ont été utiles dans plusieurs académies. Pour le cycle 3, on a recherché, en général, un équilibre entre l'étude de la langue et la littérature.

En tout état de cause, la plupart des académies ont réussi à apporter des ressources suffisamment riches pour mettre les candidats dans des conditions de préparation leur permettant de témoigner de leur capacité à élaborer une séquence.

Fortement mobilisées, les académies ont fait preuve de l'implication et de la rigueur requises pour l'élaboration et la validation des sujets. En effet, outre la mise à disposition d'une documentation, chaque sujet doit comporter un dossier pouvant notamment inclure des textes, des documents sonores ou iconographiques, afin que le candidat puisse construire une séquence d'enseignement sur une notion ou un contenu inscrit dans les programmes de l'école primaire. La répartition des sujets par cycle n'est pas tout à fait homogène, faisant apparaître une meilleure représentation de la maternelle et du cycle 3.

Les domaines d'entrée des sujets s'organisent autour de trois pôles : l'étude de la langue représente un tiers de l'échantillon et se répartit entre la grammaire et le vocabulaire ; le second pôle porte sur la rédaction ; quant au troisième, plus largement représenté, il concerne l'acquisition du langage, la lecture et la littérature. S'agissant des compétences et des connaissances visées dans la séquence à préparer par le candidat, deux options semblent avoir été définies par les concepteurs : la focalisation, soit sur un objectif précis d'acquisition, soit sur une pluralité de compétences appartenant à plusieurs domaines du français, privilégiant alors l'organisation des activités pour soutenir les acquisitions des élèves. Ces deux options ont été équilibrées dans l'échantillon examiné.

■ *« Agir en fonctionnaire de l'État et de façon éthique et responsable »*

L'interrogation sur la compétence « Agir en fonctionnaire de l'État et de façon éthique et responsable » a été, quant à elle, très largement adossée à l'esprit et à la forme des sujets « zéro » proposés par la DGRH¹.

1. On appelle sujet « zéro » un intitulé de sujet servant de modèle et de référence pour l'élaboration des sujets d'une session d'examen ou de concours à venir, mais également de source d'information pour les futurs candidats.

Les situations décrites dans les intitulés sont toujours très précises : l'école est située, le niveau de classe souvent donné, le contexte, les relations dans l'équipe ou avec les parents, le comportement de l'élève, le cas échéant, sont décrits. On peut remarquer que, le plus souvent, les situations présentées sont complexes, difficiles à gérer, voire conflictuelles. Elles donnent l'impression que « Agir en fonctionnaire de l'État et de façon éthique et responsable » concerne principalement des moments extraordinaires de la vie professionnelle de l'enseignant ; cela peut demander des analyses fouillées de la part des candidats, mais, au-delà du sujet de l'épreuve, le but recherché et atteint aura toujours été de leur permettre, à l'occasion d'un échange avec les interrogateurs, de démontrer leur connaissance des textes et du fonctionnement de l'école primaire, ainsi que leur attachement à ses valeurs.

Conclusion

La mission de l'inspection générale de l'éducation nationale a montré que, sur l'ensemble du territoire, les candidats au concours de recrutement de professeur des écoles (CRPE) ont été évalués selon les modalités prévues dans l'arrêté du 29 décembre 2009. Les sujets ont été homogènes, conformes dans l'esprit et dans la forme à ceux qui avaient été communiqués à titre d'exemples par la DGRH.

Ils ont permis de mesurer les connaissances scientifiques et didactiques des candidats, mais aussi leur connaissance du système éducatif, du fonctionnement et des valeurs de l'école primaire. Au terme de cette première session du concours, il apparaît que, pour certaines académies, des marges de progrès subsistent dans l'organisation matérielle du concours et, notamment, dans la documentation mise à disposition, dans les conditions de passage de l'examen et dans l'information des candidats.

La réforme de la formation des enseignants

Le suivi de la réforme de la formation des enseignants par les inspections générales fait suite à la mise en place du nouveau régime de « stagiarisation » des lauréats des concours 2010 et porte sur le déroulement des premières semaines d'exercice des fonctionnaires stagiaires des deux degrés d'enseignement. De premiers constats ont révélé :

- des contextes et des conditions de mise en œuvre sensiblement différents dans le premier et dans le second degré ;
- la diversité notable des modes d'organisation (départements dans le premier degré, académies dans le second degré) ;
- la détermination des professeurs stagiaires du second degré, confrontés à une entrée dans le métier exigeante et difficile ;
- les responsabilités et les complémentarités entre l'État employeur et des instances universitaires de formation non stabilisées.

Dès lors, les correspondants académiques des deux inspections générales ont cherché à faire le point sur la situation des professeurs stagiaires ; sur la mise en place des stages pour étudiants et sur leur fonctionnement, notamment en responsabilité ; sur les échanges et les coopérations entre les services académiques et les instances universitaires ; enfin sur d'éventuelles adaptations des dispositifs envisagées par les académies pour la prochaine rentrée¹.

Les principaux constats

À la rentrée 2010, la mise en place de la réforme de la formation des enseignants, communément désignée sous le terme de « mastérisation »², faisait l'objet des conjectures les plus pessimistes. Or, malgré des modalités nouvelles, les services académiques ont réussi à mettre en place une prise en charge rapide et efficace de l'année de stage. Les professeurs stagiaires, quant à eux, se sont acquittés de façon globalement satisfaisante des enseignements qui leur étaient confiés en pleine responsabilité, sans opposition des élèves ni des familles. Enfin, les universités ont mis en œuvre de nouvelles maquettes de diplôme de master tout en s'attachant à construire des relations ravivées avec les IUFM.

Ce bilan encourageant tient avant tout à l'investissement de tous les acteurs concernés : l'engagement remarquable des professeurs stagiaires, la solidarité professionnelle dont ont fait preuve des formateurs internes et l'ensemble des enseignants, l'action constante des corps d'encadrement,

1. *Mise en œuvre de la réforme de la formation des enseignants*, rapports 2011-045 et 2011-093 d'avril et de juillet 2011, IGEN/IGAENR.

2. Cette appellation provient de l'élévation du recrutement au niveau du master.

l'exigence pragmatique des responsables des universités pour faire vivre des masters professionnalisants et le rôle déterminant des recteurs pour susciter les indispensables coordinations entre le scolaire et le supérieur.

Cependant, les différences observées, dès le début de l'année, entre les deux degrés d'enseignement ont entraîné, pour les nouveaux professeurs, des conditions différentes d'entrée dans le métier et donnent lieu à des constats relativement contrastés.

Dans le premier degré

Dans le premier degré, même en l'absence de bilans d'ensemble formalisés, les inspecteurs d'académie et des IEN-adjoints témoignent de leur satisfaction sur le déroulement de l'année de stage et sur le comportement professionnel des stagiaires. Une situation particulièrement favorable en matière de ressources humaines disponibles a, en effet, permis aux académies et aux départements d'explorer différents modes d'articulation entre le travail dans les classes (principalement des remplacements) et les pratiques d'accompagnement et de formation, mais également de dessiner les nouveaux contours d'une collaboration avec les IUFM.

Le pilotage académique se heurte toutefois à un certain cloisonnement territorial des évaluations, les bilans départementaux n'étant pas nécessairement partagés d'un département à l'autre d'une même académie. Or, quelles que soient les contraintes géographiques et de gestion, l'organisation d'une année de stage d'un corps à recrutement académique – les concours et les jurys sont académiques – ne peut pas durablement connaître trop de disparités départementales en termes de conditions d'affectation ou de formation.

Par ailleurs, le nombre de professeurs des écoles stagiaires non titularisés en fin d'année est à peu près identique ou légèrement inférieur à celui des années antérieures. Il apparaît ainsi que la conjonction d'un exercice plus régulier (et, le plus souvent, à plein-temps à partir du mois de novembre) et d'un accompagnement de proximité plus professionnalisant offre des conditions de stage plus exigeantes et plus discriminantes. Celles-ci induisent une adaptation plus rapide au métier, conduisent plus spontanément à la démission en cours d'année des quelques stagiaires découvrant que le métier d'enseignant ne correspond pas à leurs aspirations, mais semblent aussi plus défavorables à un repositionnement positif des professeurs stagiaires en renouvellement de stage.

Les choix vis-à-vis des responsabilités confiées aux professeurs des écoles maîtres formateurs (PEMF) constituent un domaine dans lequel les démarches académiques ou départementales paraissent assez contrastées. Si la diminution d'environ 60 % des stagiaires attendus à la rentrée 2011 permet à plusieurs académies de limiter les fonctions de tuteur aux seuls PEMF, sans faire appel à des maîtres d'accueil temporaires (MAT), l'excès relatif du nombre de maîtres formateurs par rapport au nombre de stagiaires suscite des options différentes, la suppression des décharges ou la redistribution des

charges de cours, d'une part, la réduction des emplois de PEMF, d'autre part. Certaines académies, cependant, préfèrent maintenir leur potentiel intact afin de préparer les années à venir et souhaitent profiter de ce répit passager pour mobiliser les PEMF sur l'accompagnement des stagiaires, ou pour développer leur formation au tutorat. En tout état de cause, le souci de mieux articuler l'action des PEMF en tant que tuteurs avec celle des conseillers pédagogiques de circonscription, notamment en matière d'équilibre entre la formation, le suivi et l'évaluation, est présent dans un grand nombre de territoires et témoigne de la nécessité, clairement perçue, de réorganiser profondément les potentiels de formation dans le premier degré.

Dans le second degré

Les notes des correspondants académiques ont largement rendu compte des difficultés éprouvées par les professeurs stagiaires, mais aussi de leur grande implication. Au terme de l'année de stage, les constats des correspondants académiques font apparaître un nombre de refus de titularisation soit stable, soit parfois inférieur à celui de 2010. Les entretiens prévus par les textes de mai 2010 ont, en effet, concerné près de 7 % des professeurs stagiaires du public, avec d'assez grandes différences entre les académies. En règle générale, les jurys ont fait convoquer en entretien tous les stagiaires pour lesquels figurait, dans leur dossier, au moins une appréciation « réservée » ou « défavorable ». Si cette procédure d'entretien peut apparaître lourde et consommatrice de temps, elle est jugée intéressante, mobilisatrice pour les chefs d'établissement et de nature à éclairer les décisions difficiles.

Tous les jurys n'ont cependant pas eu la même approche concernant ces entretiens : certains ont convoqué un pourcentage assez important de stagiaires pour ne prendre qu'un nombre inférieur de décisions de renouvellement ou de non titularisation ; d'autres, en revanche, ont limité le nombre des entretiens, mais ont prononcé assez peu de titularisations à leur issue ; d'autres, enfin, paraissent avoir été assez « sévères » pour ce qui concerne aussi bien le nombre des entretiens que le nombre de refus définitifs.

Les nouvelles conditions de recrutement et de formation pourraient trahir une évolution du statut des décisions de renouvellement : alors que, précédemment, le renouvellement offrait au professeur stagiaire le bénéfice d'une nouvelle année de formation et d'accompagnement à l'entrée dans le métier (avec un service allégé), le renouvellement se traduit désormais par une année plus lourde en termes de charge de travail (service complet et journées de formation) et semble réduire les possibilités d'amélioration et d'adaptation professionnelles des impétrants. Par ailleurs, dans certaines académies, et sans qu'il soit possible de généraliser ce constat, des inspecteurs ont pu s'étonner de l'insuffisance de formation reçue par les professeurs stagiaires du privé, rencontrés à l'occasion de visites en vue de l'avis sur leur titularisation. En tout état de cause, les autorités concernées, au vu des résultats et des décisions des jurys, savent d'ores et déjà quelles mesures sont nécessaires à l'amélioration de la mise en œuvre du dispositif.

À cet égard, et pour ce qui concerne le secteur public, quatre thèmes ont fait l'objet de prises de décision stratégiques pour la prochaine année scolaire :

- les *allégements de service* : en 2010-2011, une moitié des académies avait fait le choix de proposer aux stagiaires du second degré de légers allègements de service, soit sous la forme d'un aménagement hebdomadaire des obligations réglementaires de service, soit sous la forme d'une réduction du service en classe durant les premières semaines de l'année scolaire. Partant du fait que la plupart des lauréats des concours 2011 auront déjà bénéficié, dans le cadre du master, de périodes de stage en établissement, la majorité de ces académies n'a pas reconduit cette mesure ;

- le *choix des supports* destinés à accueillir des stagiaires ouvre deux types d'options : soit conserver les supports ayant déjà servi à implanter des stagiaires, pour valoriser la capitalisation de l'expérience des établissements et des tuteurs ; soit les renouveler et diversifier les établissements d'accueil, afin de ne pas imposer aux mêmes structures un blocage des postes et une instabilité permanente des équipes. À l'évidence, l'une comme l'autre ne peuvent être appliquées qu'avec souplesse et en fonction des contraintes des disciplines ou de la taille des établissements ;

- concernant les *actions de formation* proposées aux professeurs stagiaires de la promotion 2010-2011, de véritables bilans qualitatifs ont été établis par toutes les académies, qui tiennent compte à la fois des avis des bénéficiaires, des formateurs, et des inspecteurs. Les aménagements apportés en matière d'organisation des actions de formation destinées aux stagiaires sont, par ailleurs, extrêmement convergents et s'orientent tous vers des apports plus précoces, mieux articulés aux pratiques d'enseignement et davantage diversifiés dans leurs modalités. Toutes les académies s'orientent vers une diversification des modes de formation et, sans remettre totalement en cause le schéma de cette année, le font évoluer vers des formations plus courtes et mieux distribuées dans le temps ;

- les bilans académiques s'accordent à reconnaître le rôle décisif de la *fonction de tuteur* dans la réussite du nouveau dispositif de « stagiarisation » et, par conséquent, conduisent à proposer des actions de nature à augmenter les viviers de tuteurs potentiels et à développer les compétences propres à cette nouvelle fonction. L'identification des facteurs favorables à un tutorat efficace (compatibilité des emplois du temps, tuteur dans l'établissement du stagiaire, dynamique du tutorat volontairement partagé entre deux professeurs) a conduit les académies à anticiper l'organisation concrète du tutorat avec les établissements qui vont accueillir des stagiaires. Des actions de formation des tuteurs sont mises en place et renforcées dans toutes les académies. Ces actions apparaissent comme un élément essentiel pour construire progressivement les références de la nouvelle fonction de tuteur avec ses spécificités, notamment par rapport à l'action du conseiller pédagogique dans le dispositif antérieur ou à celle du référent ou du maître de stage de l'étudiant en stage. Elles tendent également à clarifier son rôle dans l'évaluation du professeur stagiaire.

Les stages étudiants en écoles et en EPLE

Le partage des compétences entre l'État employeur et les instances universitaires était délicat sur le plan des relations entre le rectorat et les universités, complexe sur le plan organisationnel et lourd sur le plan logistique. Si, dans ces conditions, la pression de l'enjeu a pu être forte, cette première année de fonctionnement des stages des étudiants engagés en écoles et en établissements dans les masters préparant aux métiers de l'enseignement s'est déroulée de façon relativement satisfaisante. Ces stages ont, de façon très générale, été appréciés par les étudiants ; ils ont contribué à l'acquisition de références et de compétences professionnelles et n'ont pas suscité de difficulté majeure dans le fonctionnement des écoles et des établissements.

L'organisation des stages

Les stages d'observation et de pratique accompagnée se sont déroulés de façon satisfaisante tant dans le premier que dans le second degré, leur organisation et leur encadrement s'inscrivant le plus souvent dans des pratiques de coopération établies depuis plusieurs années. Les principales difficultés sont venues de la concentration des demandes de stage sur des écoles et des EPLE proches des centres universitaires, entraînant une saturation en matière de capacité d'accueil et de disponibilité des professeurs pour la formation. Les stages en responsabilité des étudiants représentaient une réelle nouveauté dont la construction s'effectuait dans un réseau étroit d'exigences pédagogiques et de contraintes organisationnelles et financières.

En dépit de quelques difficultés à assumer la prise en charge des classes lors du début de leur stage, dans la très grande majorité des cas, les étudiants ont su assumer leurs responsabilités de façon satisfaisante, y compris dans les académies où, remplaçant les professeurs stagiaires partis en regroupement, ils ont été conduits à assurer seuls pendant plusieurs semaines 18 heures d'enseignement dans différentes classes. Plusieurs difficultés de fonctionnement ont également eu pour origine des équilibres parfois difficiles à trouver entre, d'une part, les options variées des universités ou des UFR sur le statut des stages en responsabilité et, d'autre part, les conditions et les contraintes propres à l'éducation nationale. Mais les difficultés nées de cette confrontation de différentes logiques administratives ont progressivement trouvé des solutions en cours d'année, au fur et à mesure qu'ont été clarifiées les attentes et les contraintes propres aux institutions concernées.

Dans le premier degré, la tradition de l'organisation de stages de formation a conduit à choisir les lieux de stage en responsabilité des étudiants en fonction des personnels partant en formation continue et non en fonction de critères géographiques ou pédagogiques. Ce furent donc les choix de la politique de formation continue qui ont déterminé les lieux de stage des étudiants. Dans le second degré, la meilleure solution fut, semble-t-il, d'organiser des mises en responsabilité partielle, l'étudiant ne prenant en

charge qu'une partie des classes du professeur référent, le titulaire restant dans l'établissement pour poursuivre son enseignement dans ses autres classes. Pour la partie de son service non effectué, le professeur titulaire assurait le suivi et l'accompagnement de l'étudiant et conduisait un travail sur projet confié, soit par le chef d'établissement, soit par les corps d'inspection.

Enfin, l'identification du coût global de la nouvelle organisation de la formation des enseignants (prestations de formation, indemnités de tutorat, frais de déplacement, etc.) semble encore difficile à conduire de façon exhaustive et précise autant en raison des remontées tardives des états de frais, que de la grande diversité des instances chargées du suivi et des paiements. Le fait que, dans plusieurs cas, on puisse observer des écarts difficilement explicables entre les prévisions de dépense et les paiements effectués conduit à souhaiter que cet effort d'identification et d'analyse soit poursuivi.

Les projets de master en alternance

Dans ce contexte d'une nouvelle logique de formation, l'institution universitaire aussi bien que l'éducation nationale cherchent à mettre en place de nouvelles modalités d'organisation et de nouvelles formes d'alternance, entre approche théorique et expérience pratique, pour une formation professionnelle efficace et efficiente. Les projets de master en alternance semblent ouvrir des perspectives prometteuses pour dépasser certaines difficultés observées au cours de cette première année de mise en place des stages pour étudiants. Ils présentent, en effet, trois caractéristiques principales : la diversité des formes de montage, la reprise de certaines modalités d'organisation de la formation déjà éprouvées et la nécessaire adaptation aux situations locales.

C'est dans le premier degré que ces projets sont les plus nombreux et les plus avancés. Dans une bonne dizaine d'académies, ils concernent, le plus souvent, des étudiants de master 2¹ auxquels on offre la possibilité, pour une rémunération d'environ 400 € par mois, d'enseigner en pleine responsabilité dans une classe un jour par semaine pendant toute ou la majeure partie de l'année scolaire. La construction de ces projets de master en alternance a supposé un travail conjoint des autorités académiques et de l'université pour préciser les différentes conditions pédagogiques, organisationnelles, juridiques et financières de leur mise œuvre. Les candidatures aux places offertes ont été, le plus fréquemment, étudiées par une commission mixte (employeur-université) qui, se fondant sur des critères de motivation, de résultats universitaires et de situation sociale, devait retenir les étudiants les plus à même de bénéficier de cette modalité de formation, sans échec ni abandon.

1. Le master 2 est un diplôme de niveau bac + 5 qui remplace le DEA (diplôme d'études approfondies) et le DESS (diplôme d'études supérieures spécialisées), il s'inscrit dans la réforme LMD (Licence/Master/Doctorat).

Dans le second degré, les projets sont à la fois moins nombreux, moins importants et sensiblement plus diversifiés, tant du point de vue des disciplines ou des années de master concernées que du point de vue des modalités d'organisation. Les interlocuteurs de l'État sont plus morcelés (universités, mais surtout différentes UFR) et les contraintes d'organisation de l'exercice en EPLE plus complexes (de 3 à 4 heures d'enseignement sur une seule journée étant la modalité le plus souvent proposée).

Dès lors, dans un tiers des académies, les travaux et la réflexion conduits entre les autorités académiques et les instances universitaires ont amené à différer d'une année l'élaboration de projets opérationnels de masters en alternance afin de permettre au système des masters professionnalisants, mis en place à la rentrée 2010, de se déployer complètement sans y adjoindre trop rapidement de nouvelles formes d'organisation. Toutefois, que ce soit à travers la mise en place d'aménagements de parcours pour les étudiants contractuels ou vacataires, ou que ce soit à travers les améliorations apportées à la préparation et à l'exploitation des stages, grâce à une plus grande collaboration des universités avec les écoles et les EPLE, le travail sur les conditions optimales des parcours alternés dans la formation est aussi clairement engagé dans ces académies.

Conclusion

Au cours de l'année scolaire et universitaire 2010-2011, la mise en œuvre des deux principales composantes de la réforme de la formation des enseignants, à savoir la nouvelle organisation de l'année de stage des lauréats aux concours de recrutement des professeurs et la préprofessionnalisation des étudiants se destinant aux métiers d'enseignant, a mobilisé à l'extrême les académies et les universités, contraintes de penser et d'organiser le changement dans des délais très courts.

Alors que des doutes, des inquiétudes, des réserves, voire des oppositions avaient souvent été exprimés lors de la mise en place de cette réforme, les observations des correspondants académiques mentionnent toutes, en fin d'année, un bilan globalement positif. La réussite de cette première année de la réforme est due à l'engagement de tous les acteurs concernés, au premier rang desquels figurent les stagiaires, qui ont montré un sens remarquable des responsabilités lors de l'entrée dans le métier.

Cette année de transition a offert d'éprouver la faisabilité de divers dispositifs nouveaux d'accompagnement, de formation et d'évaluation. Elle a aussi permis de commencer à réorganiser les ressources de formation professionnelle, et d'entamer la construction de nouvelles relations de coopération entre l'employeur, l'éducation nationale, et les universités.

Le remplacement des enseignants absents

Le souhait des ministres était que la mission sur le remplacement des enseignants absents allât au-delà de la simple vérification du respect des instructions contenues dans la circulaire du 20 septembre 2010. En particulier, au terme d'investigations approfondies¹, elle se devait d'être en mesure de faire des préconisations pour l'amélioration du dispositif actuel dans l'ensemble de l'espace scolaire, primaire et secondaire, public et privé.

La mission a traité chaque degré d'enseignement en tenant compte de leur spécificité en matière de gestion du remplacement et a procédé à une analyse de la réalité et des causes des absences des enseignants, avant d'étudier les conditions et les formes dans lesquelles il est procédé à leur remplacement. En revanche, la mission n'a pas souhaité aborder le sujet sous l'angle de l'absentéisme des enseignants. Cette dernière notion, objet régulier de polémiques, n'a pas paru pertinente dans la mesure où elle porte en elle un jugement *a priori* sur le niveau d'absence des enseignants comparé aux autres personnels des secteurs public ou privé. Or, les calculs des taux dits « d'absentéisme » sont très divers au sein des entreprises elles-mêmes, et les quelques éléments comparés ne montrent et, *a fortiori*, ne démontrent rien de probant.

Les absences dans le premier et le second degré de l'enseignement public

La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) centralise des données relatives aux congés des enseignants. Ces données figurent au bilan social du ministère de l'éducation nationale. On notera que seuls les congés pour raisons de santé sont considérés et non ceux relatifs à la formation continue. Les restitutions actuelles des services centraux ne permettent donc pas de disposer de l'exhaustivité des données relatives aux absences. À titre indicatif, entre les années 2008 et 2010, le nombre d'heures d'absence s'est établi, dans le premier degré, autour de 5 500 000. Pour 43 % d'entre elles, il s'agissait de congés de maladie ordinaire (CMO), pour 38 %, de congés de maternité et d'adoption, pour 10 %, de congés de longue maladie. Dans l'enseignement secondaire public, le nombre d'heures d'absence s'est établi, pour la même période, à environ 2 500 000, dont plus de 80 % concernaient des absences de courte durée ne donnant lieu à aucun remplacement.

S'agissant des congés pour raisons de santé, la ventilation comparée des absences entre le premier et le second degré conduit à apprécier différemment la situation dans les deux niveaux d'enseignement.

■ *La nature des absences*

La DEPP fournit, au titre de chaque année scolaire, des données relatives aux congés pris pour raison de santé. L'importante féminisation des métiers de l'enseignement¹ n'est pas sans effets sur la nature et le poids des absences, qui sont un peu plus marquées dans le premier degré que dans le second, principalement en raison de congés de maternité d'une durée moyenne de 110 jours. Par ailleurs, l'affectation de jeunes néo-titulaires en zone de remplacement, par défaut d'affectation définitive dans une école, entraîne davantage d'indisponibilités des titulaires mobiles pour cause de congés de maternité.

La proportion d'agents prenant des congés pour maladie ordinaire n'est, quant à elle, pas identique pour toutes les tranches d'âge des personnels du premier degré, alors que la différenciation est moins marquée dans le second degré. Sans rien avoir de spécifique au monde de l'enseignement, l'encours des CMO pèse naturellement sur la continuité de la classe en période hivernale. Dans ces conditions, il est regrettable, compte tenu des difficultés rencontrées pour couvrir les absences par des suppléants durant cette période, de continuer à organiser, aux mêmes moments, des stages de formation, aggravant les difficultés pratiques pour la mise en œuvre des suppléances, dans le premier comme dans le second degré.

■ *Les autorisations d'absence*

Parfois mal pris en compte dans les enquêtes de la DGESCO, le nombre des demandes d'autorisations d'absence est très variable d'un département à l'autre : il représente, par exemple, 6 % du nombre total des absences dans le Maine-et-Loire et 20 % en Seine-Saint-Denis. L'inspectrice d'académie du Maine-et-Loire a fait observer qu'en l'espace de trois ans, la proportion des demandes avait doublé dans son département. Or, sans remettre en cause la nécessité d'accorder des autorisations exceptionnelles, des formes de régulation sont à définir, ne serait-ce que pour traiter équitablement les demandes. En outre, elles sont beaucoup plus apparentes dans le premier degré, où elles sont directement liées à la charge de service hebdomadaire, que dans le second degré, où les obligations de service hebdomadaire varient de 15 à 20 heures.

Le remplacement des enseignants absents dans le premier degré public

Deux sources d'information sont aujourd'hui disponibles : des extractions spécifiques des bases de gestion AGAPE-public, utilisées par la DGRH et la DEPP, ainsi qu'une enquête annuelle réalisée par la DGESCO, en liaison avec les inspections académiques.

1. La proportion de femmes selon les niveaux d'enseignement (enseignement public) est de 93 % en maternelle, 78 % en primaire et 56 % en secondaire.

■ *Le taux d'absence, entre calcul et réalité*

La DGESCO établit un taux d'absence défini par le rapport entre le nombre des journées d'absence et le nombre de journées rémunérées des personnels en responsabilité d'une classe. En 2009-2010, ce taux est arrêté à 7,44 %. Il est en constante augmentation depuis quatre ans (7,08 % en 2005-2006, 7,23 % en 2006-2007 et 7,3 % en 2008-2009). Cette évolution s'explique par l'effet des congés de maternité. Ainsi, dans le département du Pas-de-Calais, le poids des congés longs est passé, entre 2008-2009 et 2009-2010, de 45 à 53 % du total des congés. Toutefois, on note une forte dispersion des taux d'absence d'un département à l'autre avec une variation du simple au double entre les extrêmes. En réalité, l'estimation du taux d'absence des enseignants reste passablement incertaine, notamment parce que sont confondues des catégories d'absence aussi diverses que celles qui sont liées à la formation continue, à certaines autorisations exceptionnelles ou aux congés de maladie ordinaire.

Il faut, par conséquent, souligner l'extrême fragilité, tant des indicateurs nationaux que des données locales, et mettre en évidence la nécessité de définir des indicateurs rigoureux et partagés et de mettre en place des procédures et des outils cohérents pour la collecte des données.

■ *Le potentiel de remplacement*

Sur la période 2005-2010, le potentiel d'emplois consacré au remplacement n'a cessé de croître pour atteindre 26 400 équivalents temps plein (ETP) fin 2009. Les emplois créés au budget sur cette période (+ 2 900) ont majoritairement été affectés au remplacement, d'une part, du fait d'une progression démographique moindre que prévue, d'autre part, en raison de la progression continue des congés de maternité, de l'incidence de l'introduction des décharges de directeurs d'école à quatre classes et des effets du droit au temps partiel à 80 %.

Des moyens budgétaires insuffisants

En février 2011, le remplacement a mobilisé 26 030 titulaires remplaçants en équivalents temps plein, auxquels il convient d'ajouter 5 220 stagiaires, soit un total de 31 250 équivalents temps plein (source AGAPE¹, février 2011).

En janvier 2011, la DAF comptabilisait au contrôle national des emplois 5 370 surnombres. Cet apport conjoncturel, lié aux difficultés de prévisions des départs en retraite et qui représente 1,7 % des emplois budgétaires d'enseignants du premier degré, a vocation à se résorber partiellement du fait des vacances d'emplois survenant en cours d'année scolaire : au début de l'année scolaire 2010-2011, on en comptait 7 900. Pour la prochaine rentrée, et compte tenu des départs en retraite attendus, la DAF estime le surnombre prévisible à 6 000 emplois. Les prévisions doivent toutefois être appréciées

1. Application de gestion académique des professeurs des écoles.

avec la plus extrême prudence du fait des effets des textes sur la réforme des retraites. Une large partie de ces surnombres a été implantée, à titre temporaire, dans les zones de remplacement pour satisfaire à des suppléances courtes ou garantir des remplacements durant des stages de formation.

À défaut d'application nationale, la DGESCO construit des indicateurs de gestion du premier degré public à partir d'une enquête auprès des inspecteurs d'académie. Cette enquête annuelle permet, en particulier, de définir le taux de remplacement et le taux d'efficacité du remplacement. Une note de service adressée aux recteurs et inspecteurs d'académie a précisé qu'il s'agissait, *a priori* et pour les indicateurs relatifs à l'absence et au remplacement, de la dernière enquête déclarative, avant le déploiement de l'application ARIA dont l'effectivité était prévue à la rentrée 2011.

La DGESCO calcule un potentiel théorique de remplacement en journées qui correspond au nombre d'emplois de titulaires mobiles dédiés aux congés de maladie et de maternité, mais qui prend également en compte les absences de ces mêmes titulaires mobiles. Car les absences des titulaires mobiles sont supérieures à celles des titulaires affectés en classe. Cette situation s'explique du fait du placement en zone d'intervention localisée (ZIL) ou en brigade de personnels en grande difficulté pour enseigner. Une projection réalisée à partir des réponses des responsables des inspections académiques visitées fait état de 1 500 à 2 000 personnes indisponibles. Par conséquent, les dernières données de la DGESCO conduisent, pour l'année 2009-2010, à un taux de 8,53 % des emplois affectés au remplacement. Mais, si l'on rapporte le potentiel de remplacement (titulaires et stagiaires, soit 31 240 ETP) au total des moyens d'enseignement consacrés au premier degré (y compris les dépassements, soit 317 370 ETP¹), on approche un potentiel de 10 %, plus proche des réalités de gestion.

Les pertes dans le potentiel de remplacement

Au-delà de ce qui relève des causes d'absence des agents, certaines applications de textes, sans objet direct avec le remplacement, conduisent à mobiliser de fait des moyens de suppléance. Ainsi, par exemple, les décharges des directeurs des écoles de quatre classes et plus étaient couvertes, avant la réforme des formations des maîtres, par les professeurs des écoles stagiaires de deuxième année (PE2), sous la forme de « stages filés », c'est-à-dire organisés sur un même créneau tout au long de l'année. Or, à la suite de la loi de finances pour 2010, la répartition des moyens normalement dédiés au remplacement n'a pas coïncidé avec les besoins. De nombreuses inspections académiques ont, en conséquence, couvert leurs besoins par des moyens normalement affectés au remplacement ordinaire. Des services académiques ont dû ainsi ponctionner des dotations destinées au remplacement pour satisfaire à des obligations réglementaires.

1. Source CNE du mois de janvier 2011.

La gestion des temps partiels à 80 % soulève également des difficultés pratiques non négligeables. La modification récente des obligations de service des enseignants du premier degré se heurte, en effet, au droit des agents à effectuer un service à temps partiel de 80 %. Selon une enquête de la DGRH, le poids des agents bénéficiant de cette quotité de temps partiel varie de 0 à 50 % selon les académies. Du même coup, on n'en arrive, d'un côté, à ne pas pouvoir utiliser dans de bonnes conditions les demi-journées annualisées et, de l'autre, à mobiliser des moyens de remplacement pour combler de simples vacances. Effectivement, pour les agents, la prise d'un service à temps partiel à 80 % relève très souvent d'un effet d'aubaine résultant du rapport entre le temps de travail et la rémunération, plus que d'une volonté de concilier vie professionnelle et vie personnelle. C'est pourquoi la mission de l'inspection générale de l'administration a estimé que l'octroi des temps partiels à 80 % se révèle incompatible avec le service dû aux élèves et qu'il serait raisonnable de revenir, par voie réglementaire, sur le principe de l'octroi de cette seule quotité.

■ *Taux de remplacement et taux d'efficacité*

La notion de « taux de remplacement » désigne le rapport entre les journées remplacées et le nombre de journées d'absence. La DGESCO a relevé un taux de remplacement en hausse sensible entre 2008-2009 et 2009-2010 (de 90,7 à 92,3 %). Plusieurs inspections académiques ont construit un indicateur de suivi, non pas du remplacement, mais du non-remplacement, afin d'appréhender le remplacement du point de vue des élèves et des familles. Dès lors, en Seine-Saint-Denis, par exemple, on note une dégradation tendancielle de la situation du remplacement, qui conduit, en particulier sur la période des mois de janvier et février, à dépasser le taux de 2 % à partir duquel l'inspecteur d'académie estime que les difficultés de terrain deviennent sérieuses et au-delà, graves.

S'agissant de l'efficience du remplacement ou du taux de rendement, on a relevé, au regard de ce qui précède, que l'indicateur présentait un réel caractère de fragilité. Aujourd'hui, cet indicateur mesure l'activité de remplacement des titulaires mobiles et des personnels en surnombre affectés au remplacement. Cet indicateur exclut les remplacements et les remplaçants au titre de la formation continue. Le potentiel de remplacement retenu ne prend pas en compte les propres absences des titulaires mobiles. Or, on a noté qu'une petite partie d'entre eux était placée en brigade faute de pouvoir, en général pour des raisons de santé, être totalement disponible pour la classe. Enfin, les titulaires mobiles peuvent accessoirement se voir confier des missions en cours d'année sur des postes vacants ou des suppléances dans le second degré dans les SEGPA et EREA.

Les inspecteurs d'académie ne considèrent pas ce taux comme crédible. Le taux de rendement du remplacement s'effrite légèrement à partir de 2009 du fait de la disponibilité croissante de surnombres mobilisables pour la suppléance.

- *Le remplacement dans le premier degré public : disparité et mutualisation.*

L'organisation administrative héritée des textes

L'organisation du remplacement dans le premier degré est historiquement issue de la loi du 8 mai 1951 relative à la situation du personnel remplaçant de l'enseignement du premier degré et a été précisée successivement par trois circulaires¹. La note de service du 25 mars 1982 précise la nécessité de réserver les titulaires remplaçants des ZIL pour les suppléances de courte durée. Des brigades de formation continue ont été constituées pour satisfaire au remplacement des enseignants en formation. Tous les départements n'identifient pas de brigade de formation continue mais, dans la majorité des situations rencontrées, le potentiel de la brigade de formation continue est mobilisable pour des remplacements de diverses natures.

Il n'existe pas de recensement exhaustif des modes d'organisation du remplacement dans les départements. Les visites dans les académies conduisent à observer un spectre s'étendant d'une organisation très déconcentrée à des formes de mutualisation, de régulation, voire de coordination de la gestion des remplacements au niveau départemental. La mobilisation des titulaires est, de l'avis des services académiques, assez étanche d'une zone à l'autre. Par ailleurs, les services de l'inspection ne disposent pas d'informations sur la disponibilité du potentiel sur les ZIL et la mobilisation des enseignants remplaçants. En conséquence, pour l'inspection académique du Rhône, par exemple, l'organisation du remplacement au niveau de la circonscription rend plus difficile l'affectation de ces remplaçants hors de leur circonscription, d'où une réduction de l'efficacité à l'échelle du département.

Inversement, l'inspection académique du Maine-et-Loire a adopté, depuis 2005, pour les remplacements courts, un mode de gestion centralisé. Ce mode de gestion repose sur les 17 circonscriptions du département qui collectent chaque matin les demandes de remplacement des directeurs d'école et les saisissent dans un outil de gestion dénommé « TRIPE » (titulaires remplaçants, instituteurs et professeurs des écoles). Le service du remplacement de l'inspection académique est alors en mesure de mobiliser rapidement les remplaçants disponibles et de les répartir sur le territoire départemental, opérant les arbitrages nécessaires en fonction de la disponibilité et de la réactivité des personnes. Il en résulte que la qualité des opérations d'affectation d'un titulaire remplaçant repose sur l'informatisation de tâches de gestion liées pour partie au traitement des incidences financières.

L'organisation académique du remplacement

Pour l'organisation du remplacement au sein des inspections académiques, l'existence de titulaires sur ZIL et de brigades spécialisées, comme

1. Circulaire du 13 mai 1976 relative à l'emploi des instituteurs chargés du remplacement des maîtres indisponibles, suivie de la circulaire du 28 juillet 1978 qui précise son application et de la note de service relative à la situation des instituteurs maîtres remplaçants en date du 25 mars 1982.

celles mises en place pour assurer les remplacements liés à la formation continue, induisent parfois des rigidités géographiques et sectorielles qui doivent être remises en cause. Dans les départements où l'on a mis en place une mobilisation des brigadiers de formation continue (BFC), les inspecteurs d'académie interrogés admettent dans leur ensemble une certaine souplesse du dispositif en fonction des besoins de court terme. Dans d'autres départements, où l'on a mis en place une mutualisation infra-départementale des moyens de suppléance, le dispositif donne également satisfaction.

Il semblerait néanmoins utile de développer une approche par regroupement de circonscriptions avec une fusion des ZIL et des brigades. Sans définir une organisation trop théorique, et en fonction de la démographie scolaire du département, la mutualisation doit assurément être privilégiée. Le département formant ainsi une sorte de « cadre mental », le rôle du recteur dans la gestion des moyens du premier degré et dans leur mise en cohérence pratique devrait favoriser les rapprochements et permettre d'organiser des coopérations là où elles s'imposent.

Les outils de gestion

Au niveau académique, l'introduction d'un outil de gestion favorise des schémas d'organisation éloignés de la conception héritée des instructions ministérielles centrées, à l'origine, sur la circonscription. La décision, assez récente, d'élaborer un programme informatique national destiné à la gestion du remplacement dans le premier degré constitue un élément majeur d'amélioration des conditions de gestion de ce qui constitue une fonction de base du service public de l'éducation. En projet depuis 2006, l'application a été testée en décembre 2010 et sa généralisation effective à la rentrée scolaire 2011. Le cahier des charges en a été élaboré à partir des modes d'organisation existants. Les fonctionnalités actives portent sur la gestion des absences, la gestion des remplacements, le pilotage du remplacement, au travers de tableaux de bord. Une mutualisation de la gestion a été envisagée.

Compte tenu des errements antérieurs, un consensus des directions (DGRH, DGESCO, DEPP) et des acteurs académiques permettrait d'harmoniser les statistiques et de veiller à la saisie de tous les types d'absence, à la fois pour avoir un descriptif exhaustif des autorisations afférentes et pour garantir l'équité de traitement des enseignants.

La mission a considéré que l'utilisation de cette application, sous réserve qu'elle fût effective dans tous les départements et que tous les événements de gestion du remplacement fussent traduits dans l'outil, était de nature à améliorer la qualité des informations statistiques.

■ *Formation des enseignants et potentiels de remplacement*

En théorie, la réforme de la formation des maîtres devrait avoir un effet positif sur le remplacement. En effet, en introduisant la possibilité, pour les étudiants en master 2 ou déjà titulaires d'un master et se destinant aux métiers de l'enseignement, d'effectuer des stages en responsabilité d'une

durée de six semaines, l'administration dispose d'un potentiel d'enseignants remplaçants motivés et ayant déjà acquis une expérience de l'enseignement grâce à leurs stages d'observation et de pratique accompagnée.

Pourtant, faute de véritables masters professionnalisants au niveau des universités, les possibilités qu'ont les académies d'utiliser de manière optimale ce potentiel de remplacement demeurent réduites. En effet, dans la plupart des académies, bien peu d'étudiants de master 2 ont pu, pour diverses raisons, bénéficier d'un stage en responsabilité d'une durée de six semaines. Ces derniers constituent donc une ressource difficilement mobilisable, d'autant que le calendrier des stages ne peut pas tenir compte des besoins et des contraintes des académies.

En outre, la mise en place d'un temps de formation des professeurs des écoles, durant leur première année de fonctions, équivalant à un tiers de leur obligation réglementaire de service¹, renforce les effets négatifs de la réforme du dispositif de remplacement des maîtres.

■ *Le pilotage du premier degré*

L'examen de la gestion du remplacement montre la nécessité pour l'administration centrale de disposer d'une information plus complète sur son fonctionnement pour, tout à la fois, restituer une information fiable au ministre et à la Représentation nationale, mais aussi pour mieux accompagner les académies, en particulier les services départementaux.

La mauvaise perception d'ensemble des absences dans le premier degré, par l'émiettement de l'information et la fragilité des données produites, avait conduit le ministre, en 2007-2008, à diligenter un audit sur la réalité des absences dans le premier degré. Par une note de janvier 2010, l'IGAENR a noté le cloisonnement des services et les difficultés à partager l'information. S'agissant de la fonction remplacement, il en résulte des données discordantes ou des défauts d'analyse, en particulier pour ce qui touche au croisement de la gestion des moyens avec l'utilisation de la ressource humaine. L'introduction d'un outil de gestion national induisant des liens étroits entre la DGRH, la DGESCO et la DEPP constitue certainement l'occasion de bâtir des indicateurs d'action et de pilotage partagés entre l'ensemble des acteurs centraux et académiques, dans le respect des besoins des uns et des autres.

De la qualité de l'information et des indicateurs associés dépend la capacité de prendre les décisions les plus appropriées au regard d'un ensemble de contraintes globales. Il est un fait que l'allocation des moyens du premier degré et, pour ce qui concerne la mission, de ceux relevant de la « fonction remplacement », n'est pas déterminée en parfaite connaissance des contraintes locales et des spécificités territoriales. De ce fait, le potentiel de remplacement, en termes de moyens, doit s'apprécier en appréhendant, au niveau local, les contraintes objectives.

1. Note de service n° 2010-037 du 25 février 2010 sur le dispositif d'accueil, d'accompagnement des enseignants stagiaires des premier et second degrés et des personnels d'éducation stagiaires, et circulaire 2011-073 du 31 mars 2011.

Le remplacement des enseignants absents dans le second degré public

Le vocable « remplacement » recouvre, dans les faits, deux réalités budgétairement très différentes, la suppléance, qui permet d'assurer le service d'un enseignant momentanément absent, et le remplacement proprement dit, qui permet d'assurer, en cours d'année, le service d'un enseignant qui n'occupe plus son poste.

D'une manière générale, la suppléance et le remplacement des enseignants absents sur des périodes longues sont assurés d'une manière efficace. Plus de 96 % des absences longues sont en effet couvertes, malgré les difficultés dues à la raréfaction de ressources humaines disponibles et adaptées, en particulier en zone rurale. Des marges de progrès existent dans la gestion du potentiel et des moyens, mais les effets peuvent se révéler limités au moment où les tensions budgétaires s'accroissent.

La suppléance et le remplacement de courte durée constituent en revanche le problème majeur : l'essentiel des heures d'absence non remplacées, soit plus de 80 % de leur total, relève de cette catégorie ; il est donc primordial de créer dans les établissements les conditions d'une amélioration sensible du dispositif.

■ *L'organisation générale du remplacement*

La suppléance est toujours onéreuse, alors que le remplacement ne crée pas, en principe, de dépense supplémentaire. Les absences de courte durée font essentiellement l'objet de suppléances ; les congés plus longs peuvent donner lieu à suppléances ou à remplacements, selon la position de la personne absente. La responsabilité des établissements est de couvrir les absences de courte durée, tandis que la couverture des absences plus longues relève de la responsabilité des services rectoraux.

Des enseignants titulaires ou sous contrat à durée indéterminée (CDI) sont spécialement dédiés à la suppléance et au remplacement, une fois que tous les services d'enseignement à l'année en établissement sont assurés ; ils sont affectés sur zone de remplacement (ZR) et rattachés à un établissement ; ils sont en position de titulaires sur zone de remplacement (TZR).

Ces personnels n'étant pas suffisants pour assurer tous les remplacements et les suppléances, des enseignants recrutés par les recteurs avec un contrat à durée déterminée (CDD) ou au moyen de vacances rémunérées à l'heure complètent le dispositif. S'y ajoutent les enseignants titulaires ou contractuels affectés en établissement qui peuvent, dans leur service ou en heures supplémentaires, assurer des suppléances de courte durée dans leur établissement, éventuellement dans un autre établissement.

Les dispositifs législatifs et réglementaires

La suppléance et le remplacement des enseignants sont régis par les textes législatifs et réglementaires suivants :

- l'article L. 912-1 du code de l'éducation (issu de la loi du 23 avril 2005 sur l'avenir de l'école) qui précise que « [les enseignants] contribuent à la continuité de l'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement en assurant des enseignements complémentaires » ;
- le décret n° 99-823 du 17 septembre 1999 qui règle « l'exercice des fonctions de remplacement dans les établissements d'enseignement du second degré » ;
- le décret n° 2005-1035 du 26 août 2005 qui dispose que les chefs d'établissement sont appelés à rechercher « en priorité l'accord des enseignants qualifiés » et, à défaut d'accord, à désigner, à compter du 1^{er} janvier 2006, les personnels chargés d'assurer des remplacements de professeurs absents ;
- par ailleurs, la note de service n° 2005-130 du 30 août 2005 qui rappelle en préalable que, si les TZR sont affectés prioritairement aux remplacements d'absences supérieures à 15 jours, « il appartient aux recteurs d'académie de prendre en compte la situation propre à chaque discipline » et donc éventuellement de « veiller à leur mobilisation pour les suppléances inférieures à deux semaines » ;
- enfin, la circulaire d'octobre 2010 qui détermine trois axes de progrès pour l'optimisation du dispositif de remplacement :
 - un pilotage et une responsabilité partagés entre les services académiques et les établissements d'enseignement du second degré ;
 - la mobilisation des services académiques pour une organisation et un calibrage des zones de remplacement adéquats ;
 - des efforts particuliers en direction des viviers de remplaçants.

L'application des textes : un phénomène très partiel

L'application du décret du 17 septembre 1999 et de la note de service d'octobre 1999 est désormais effective. Les contraintes liées à la diminution du nombre de TZR et à la raréfaction de la ressource humaine ont conduit toutes les académies à étendre leurs zones et, par conséquent, à en diminuer le nombre.

En revanche, les textes de 2005 ont reçu partout une application très réduite car, mal perçus par les organisations syndicales et par beaucoup d'enseignants, les chefs d'établissement n'ont pas voulu en faire une source de conflit. La présentation en conseil d'administration du dossier « remplacement » est elle-même très aléatoire. Les cas de désignation d'office d'un enseignant sont extrêmement rares et ne concernent généralement que des TZR disponibles rattachés à l'établissement. Si ces textes présentent un dispositif assez bien adapté à la gestion des absences de courte durée par les établissements, ils n'ont eu qu'un effet limité.

La circulaire de 2010 apporte, quant à elle, trois innovations :

- la désignation des référents « remplacement » : cette disposition a été de peu d'effet, car les services rectoraux du remplacement et leurs responsables étaient déjà bien identifiés ;
- la possibilité pour les chefs d'établissement de faire appel aux services rectoraux du remplacement même dans le cas d'absences inférieures à 15 jours : entraînant explicitement la suppression du « délai de carence », selon lequel

le recteur pouvait ne pas mettre en place le remplaçant avant le seizième jour de toute absence, cette disposition n'a pas notablement changé le mode de fonctionnement du dispositif de remplacement, à la fois en raison de la lourdeur du logiciel permettant de signifier les besoins et parce que la plupart des établissements, conscients des difficultés budgétaires et de ressources humaines des services rectoraux, ne font pas appel à eux ;

- la notion d'absence et de remplacement de courte durée, désormais sans référence à une durée explicite, jusque-là fixée à deux semaines : cette disparition formelle de la référence des deux semaines n'a pas été perçue.

Les systèmes d'information

Les systèmes d'information mis en place sur les réseaux intranet des académies comportent des modules en établissement qui permettent de saisir les absences en lien avec la gestion des personnels, de demander aux services rectoraux une suppléance ou un remplacement et d'engager le paiement des heures de suppléance.

Ces systèmes permettent d'avoir une vue exacte des congés longs et de leur couverture en termes de suppléance ou de remplacement, mais non de mesurer les heures à remplacer et, par conséquent, les heures remplacées. Pour les absences de courte durée, les systèmes d'information sont les mêmes, mais les saisies ne sont pas fiables, les absences d'un jour ou deux n'y étant pas systématiquement reportées – ce qui signifie que le remplacement, dans ce cas, n'est pas saisi non plus. De plus, il n'y a pas de lien technique entre le paiement d'heures supplémentaires de suppléance et la déclaration de ladite suppléance : le premier peut se faire en l'absence de la seconde. Il y a donc beaucoup d'imprécision dans la mesure du phénomène.

Enfin, la saisie des heures à payer sous deux codes différents se perpétue de manière aléatoire, soit sous le code des HSE de suppléance ordinaire, soit sous le code des HSE de suppléance de courte durée.

Les données issues des systèmes d'information sont récupérées régulièrement et gérées (application Propylées) dans un entrepôt national de données, confié au pôle interacadémique d'aide à la décision (PIAD), dont le siège est situé au rectorat de Bordeaux. Grâce à de nombreuses requêtes, la DGRH du ministère et chaque académie peuvent avoir une vue et une analyse des situations du remplacement et de la suppléance. La DGRH établit, plusieurs fois par an, un recensement et une analyse des situations nationale et académiques ; les documents établis sont diffusés dans toutes les académies. Chacune d'elles peut faire pour son compte les mêmes analyses et, eu égard aux difficultés actuelles, le fait très régulièrement. Les outils dont dispose ainsi, à chaque niveau, le ministère de l'éducation nationale sont d'un intérêt majeur pour le pilotage du dossier.

■ *Remplacement et suppléance pour les congés longs*

Le potentiel de remplacement correspond aux TZR et aux contractuels en contrat à durée indéterminée (CDI) sur zone de remplacement, une fois faites les affectations à l'année ou en cours d'année, sur support vacant en établissement¹.

La DGRH établit une différence entre le potentiel brut et le potentiel net ; pour déterminer le potentiel net, elle décompte du potentiel brut :

- les enseignants qui sont sur ZR pour un tiers ou moins de leur service, cette quotité étant considérée comme inutilisable pour le remplacement hors de leur EPLE ;
- les enseignants indisponibles : enseignants en difficulté retirés de leurs classes, enseignants en décharge pour exercer une mission ;
- les enseignants en surnombre disciplinaire, mis hors du potentiel disponible, car les besoins dans leur discipline sont déjà couverts ;
- les enseignants sur zone qui sont en congé maladie.

L'estimation des pertes de potentiel repose sur les déclarations des académies pour ce qui concerne les indisponibles, sur un calcul théorique de la DGRH pour les surnombres disciplinaires. Les autres éléments sont issus des bases de gestion.

Si le potentiel est en baisse depuis au moins l'année 2005-2006, le besoin de remplacement et de suppléance est relativement constant ou varie de manière irrégulière entre 4,55 % et 5,36 % des personnels en établissement. Pour couvrir un maximum de congés longs, les recteurs font donc appel à des contractuels en contrat à durée déterminée (CDD), dont le nombre a évidemment crû au fur et à mesure que le nombre de TZR et de CDI a diminué.

Efficacité et rendement du système

Le système est efficace et il permet de couvrir plus de 96 % des absences. Le recours, en forte hausse, aux contractuels, aura permis, cette année, de maintenir ce niveau de satisfaction sans préjuger de la qualité pédagogique de l'opération. La non-couverture des absences est, dans les faits, moindre car, jusqu'à présent, les recteurs ont assez librement pu faire appel à des vacataires. Dès lors, compte tenu du nombre de semaines travaillées de l'année scolaire et du temps moyen du service hebdomadaire des enseignants, on peut estimer que sur les absences correspondant à environ 10,5 millions d'heures d'enseignement sur l'année 2009-2010, seules 394 300 heures n'auraient pas été remplacées.

1. Un support vacant est un support disponible à la date de la rentrée scolaire pour y affecter un agent. Cette date est paramétrable pour tenir compte des cas particuliers de l'hémisphère sud. Un support vacant est caractérisé par l'établissement où il est implanté, sa nature, sa spécialité, une quotité d'occupation et éventuellement un logement.

La problématique des viviers

L'efficacité certaine du dispositif n'est pas perçue de la sorte par les usagers. Dès janvier 2011, la presse s'en est largement fait l'écho et cette situation a eu tendance à se dégrader.

De fait, toutes les tentatives engagées, depuis le début de l'année scolaire 2010-2011, pour élargir les viviers dans l'ensemble des disciplines, n'ont eu qu'un effet limité malgré les réels efforts des services et des chefs d'établissement.

La coopération avec Pôle Emploi a été renforcée. Elle a donné des résultats, notamment pour les enseignements professionnels ou technologiques. L'appel à des enseignants retraités a souvent été organisé, mais n'a nulle part produit les effets espérés : dans chaque académie, les candidats se comptent à l'unité ; très peu ont accepté de réaliser une suppléance, leurs contraintes d'organisation et de déplacement étant généralement incompatibles avec les propositions faites. Quant aux coopérations interacadémiques, elles ont toujours été très réduites et le sont encore plus aujourd'hui car chaque académie connaît les mêmes problèmes de vivier.

Pour le recours à des étudiants diplômés, le passage d'une formation initiale de niveau bac + 3 à un niveau bac + 5 a provoqué un effet de rétention. Par ailleurs, plusieurs universités ont souhaité construire une sixième année de formation, plus spécifiquement consacrée à la préparation aux concours pour les étudiants titulaires de M2, ce qui risque d'accroître encore l'effet de rétention, et peut-être aussi de décourager certains étudiants.

La gestion des emplois

Les académies doivent s'engager fortement dans l'analyse de leur gestion, au niveau des pertes de potentiel et à celui des dotations aux établissements ainsi que du remplacement. Certaines pertes de potentiel sont sans doute inévitables, en particulier dans le cas des congés des TZR et CDI. Mais, pour autant, la situation des indisponibles doit être éclaircie et leur imputation sur d'autres positions permettre de mieux mesurer les stratégies et les besoins des académies.

■ *Les pertes de potentiel*

Il est normal et nécessaire que, dans le cadre de l'accompagnement des personnels en difficulté, les recteurs recherchent pour ceux-ci des activités compatibles avec les besoins des élèves et qui, dès lors, se déroulent éventuellement hors de leur présence, de manière totale ou partielle. Identifiés sur une position d'emploi réservée à cet effet et non plus sur zone de remplacement (ZR), accompagnés vers une reprise progressive d'activité d'enseignement, le cas échéant sur des suppléances ou des remplacements de courte ou moyenne durée, ils n'entreraient alors dans le potentiel de la suppléance et du remplacement que pour la part effective qu'ils y prendraient.

Les personnels placés sur ZR pour être chargés d'une mission doivent, eux aussi, pouvoir être placés sur une position hors ZR afin d'être mieux identifiés et le volume des décharges académiques mieux suivi. Il est par ailleurs nécessaire de revoir l'appréciation des surnombres disciplinaires. Elle doit tenir compte du besoin réel de remplacement et de suppléance ; celui-ci est connu non seulement par discipline, mais aussi par académie et par période. Il est indispensable que la DGRH, lorsqu'elle décide des affectations en académie, dans le cadre du mouvement national, tienne mieux compte de la situation des académies au regard de leurs surnombres disciplinaires : toutes regrettent, en effet, depuis des années, de devoir accueillir presque chaque année des enseignants qui ne leur sont pas indispensables et de constater des besoins minimaux non couverts.

Enfin, les sous-services des enseignants imputés sur zone représentent un millier d'emplois pour les seules quotités égales ou inférieures au tiers du service statutaire. Les académies doivent, de manière décisive, continuer à en réduire le nombre et le volume, la situation résultant en partie d'une gestion des moyens insuffisamment articulée avec la gestion des personnels. Les gestionnaires de moyens travaillent avec une rigueur à l'heure près, pour établir les DGH des établissements ; c'est naturellement une nécessité, mais cette gestion ne tient pas toujours compte des impératifs d'affectation des personnes et en particulier de la constitution de supports d'affectation pleinement utilisables. Par une meilleure gestion des supports d'affectation et des affectations elles-mêmes, des moyens non marginaux peuvent être récupérés, soit pour l'enseignement en établissement, soit pour la suppléance et le remplacement.

*La répartition des moyens entre établissements
et zone de remplacement : un déséquilibre à réduire*

Engagée à la rentrée 2010, la réforme du lycée a nécessité une attention et des précautions particulières, de telle sorte que ses conditions de mise en œuvre soient les meilleures possibles. Il en a résulté l'attribution de dotations d'un volume supérieur aux stricts besoins théoriques des établissements. Pour faire face aux demandes autant qu'aux besoins, et compte tenu des enjeux pour réaliser des rentrées apaisées, les recteurs ont fait porter leurs efforts budgétaires sur les moyens des lycées professionnels et des lycées d'enseignement général et technologique, au détriment de ceux qu'ils pouvaient consacrer au remplacement et à la suppléance. De telles pratiques ont deux conséquences principales sur la suppléance et le remplacement : elles en augmentent le besoin en augmentant le volume d'heures d'enseignement et elles en diminuent la ressource.

Les surnombres budgétaires ayant tendance à se réduire et les besoins de suppléance et de remplacement étant de moins en moins couverts, les académies doivent donc s'attacher à retrouver au plus tôt une répartition plus saine de leurs moyens : les dotations des lycées peuvent être revues tout en respectant ce qui est nécessaire et suffisant, en contrepartie de quoi les besoins de suppléance et de remplacement diminueront naturellement

et les moyens du remplacement et de la suppléance pourront être abondés. En même temps, il serait nécessaire que la DGESCO tienne compte, dans la répartition des moyens entre les académies, des besoins de celles-ci au titre du remplacement et de la suppléance.

■ *La suppléance des absences de courte durée*

Les absences de courte durée constituent un phénomène majeur : elles représentent en heures d'enseignement, un peu plus de 20 % du total des absences et plus de 80 % des absences non couvertes : on peut estimer le total annuel des absences non couvertes à 2,6 millions d'heures dont 2,1 millions correspondent à des absences de courte durée.

Le remplacement est mieux assuré dans les lycées professionnels (22,6 %) que dans les lycées d'enseignement général et technologique (18,5 %) ou dans les collèges (15,7 %). Dans ces derniers, en effet, qui sont en général des structures petites ou moyennes, la ressource humaine interne est plus rare et l'appel à des vacataires extérieurs en milieu rural ou périurbain difficile. Or, le système éducatif a des responsabilités particulières à l'égard du collègue : c'est, bien entendu, une étape décisive de la scolarité. De surcroît, comme l'autonomie de jeunes élèves est inévitablement moindre que celle de lycéens, leur besoin d'enseignants est d'autant plus fort.

Les TZR rattachés ont réalisé 8 % du remplacement ; ce pourcentage est faible, mais il s'explique par le fait qu'ils sont désormais, en quasi-totalité, affectés au remplacement des personnels en congé long. Le reliquat des congés a été couvert principalement par les personnels des établissements rémunérés en HSE.

La problématique des viviers

En partie commune avec celle qui concerne le remplacement et la suppléance sur congés longs, la spécificité du remplacement court est caractérisée par la nécessité d'une action immédiate et par une durée d'intervention en principe réduite. Dans un contexte où les coopérations entre établissements sont très rares, la ressource humaine la plus immédiatement mobilisable pour ce type de remplacement est donc, très naturellement, celle des établissements eux-mêmes.

Encore faut-il savoir, en termes de besoins, ce qui doit être remplacé, c'est-à-dire ce qu'on doit aux élèves ; ou, en termes de ressources mobilisables pour la couverture des absences, ce qui est dû par les enseignants. Or, aucune sommation du nombre d'heures dues aux élèves n'est jamais très exactement effectuée, ni mise au principe des dispositifs de remplacement mobilisés. Pour ce qui concerne le baccalauréat professionnel, l'arrêté de février 2009 dispose effectivement que l'horaire dû aux élèves est, selon les spécialités, de 2 606 heures ou de 2 690 heures sur trois ans, auxquelles s'ajoutent 210 heures annuelles d'accompagnement personnalisé et des périodes de stage en entreprise. Une référence générale annuelle est donc

bien introduite, mais elle concerne ce seul baccalauréat ; on ne peut compter, en réalité, le nombre d'heures de formation qui devraient être réalisées pour délivrer un brevet des collèges ou un baccalauréat général ou technologique.

Le temps effectif de travail des enseignants, quant à lui, a fait l'objet d'une enquête approfondie de la DEPP en 2008, fondée sur les déclarations d'un panel représentatif d'agents. Il en ressort en moyenne une charge horaire totale de 39,50 heures par semaine travaillée sur le temps scolaire, à laquelle s'ajoute une période de travail d'une douzaine de jours pendant les congés scolaires des élèves ; le nombre de semaines travaillées, en revanche, n'est pas déterminé. Les textes réglementaires pris en février 2007, puis abrogés en août de la même année, avaient pour ambition de préciser les tâches entrant dans le service des enseignants et leur prise en compte. Le malaise persistera tant que la difficulté ne sera pas abordée avec l'objectif de trouver les moyens d'une appréciation sincère et partagée du temps de travail des enseignants.

Les actions que les établissements peuvent conduire pour mieux assurer la couverture des absences de courte durée sont donc tributaires des réponses qui seront apportées.

L'action sur les motifs d'absence

Afin de réduire les absences, on peut certes agir à partir des motifs invoqués. Cette action peut même se révéler profitable, sachant que près du tiers des absences sont provoquées par le système lui-même : participation aux instances, stages de formation continue, voyages scolaires et sorties pédagogiques.

La participation des personnels élus aux réunions des commissions statutaires représente un pourcentage très faible des absences, mais le phénomène se concentrant sur certaines périodes et certains établissements, il n'est, dès lors, pas marginal. Pour ce qui est des charges d'examens, des marges de progrès existent au stade de la confection des sujets : le nombre d'enseignants convoqués pour rédiger ces derniers ou les tester est très variable pour un même type d'épreuve et selon les académies. Cela incline à penser que des solutions moins négatives pour les enseignements peuvent être trouvées. Certaines académies se sont engagées à des régulations.

Pour ce qui concerne les voyages scolaires et les sorties pédagogiques, il n'est pas concevable qu'ils se déroulent au bénéfice de certains élèves et, en contrepartie, au détriment d'autres, ceux qui restent, mais dont les professeurs sont partis. Les chefs d'établissement doivent donc veiller à ce que le service des enseignants accompagnateurs soit assuré ou compensé à un moment ou un autre de l'année.

Pour ce qui concerne les stages de formation continue, il n'est pas normal non plus qu'ils puissent se dérouler au détriment des enseignements et des élèves. Les chefs d'établissement doivent pouvoir réguler les autorisations de départ en stage. Les plans académiques de formation pourraient, quant à eux, proposer des calendriers fixes. De toute évidence, un meilleur développement des dispositifs de formation à distance permettrait de bonnes

conciliations entre les obligations à l'égard des élèves et les obligations à l'égard des enseignants.

Une souplesse de couverture

Savoir explicitement ce qui est dû au cours d'une année à l'élève permet, en cas d'absence, de savoir avec plus de précision ce qui doit lui être restitué : un certain nombre d'heures et, en même temps, une certaine part du programme. Rien n'obligeant à un remplacement immédiat de l'absence constatée, l'important étant qu'à échéance de la période convenue, le nombre d'heures dues et le programme aient été réalisés, la meilleure solution est de faire assurer le remplacement des cours par le professeur concerné lui-même ou, si son absence a été régulière, par un autre professeur, voire un intervenant extérieur, qui pourra compléter horaires et programmes au moment le plus opportun et en fonction de sa disponibilité.

Mais d'autres possibilités, substitutives ou complémentaires, existent et sont déjà mises en œuvre, en particulier le recours aux ressources et aux enseignements en ligne. La constitution de banques de données répertoriant l'ensemble des ressources disponibles, la mobilisation des ressources du CNED, les ressources académiques ou celles des établissements forment autant d'outils permettant d'assurer la continuité pédagogique des enseignements disciplinaires.

Une autre piste serait de demander aux enseignants d'assurer une permanence régulière dans leur établissement afin d'assurer l'accueil des élèves et de leur offrir le volume de temps scolaire qui leur est dû. Il existe bien, en effet, dans le cadre des obligations horaires des agents publics, des périodes d'astreinte qui correspondent au principe de la disponibilité d'un agent pour répondre à la garantie de continuité du service public. L'agent est à disposition pour intervenir en tant que de besoin dans son domaine.

Le but serait de rendre des enseignants immédiatement disponibles en cas d'absence d'un de leurs collègues afin qu'ils assurent la prise en charge des élèves concernés. Il s'agirait alors, pour le chef d'établissement, d'organiser ces permanences de telle sorte que, pour les disciplines principales et par niveau, voire par classe, selon l'importance de l'établissement, il y ait toujours, à tout le moins, un enseignant de permanence. De cette manière, on peut escompter parvenir à une couverture quasi totale des heures non effectuées pour cause d'absence d'un ou de quelques jours.

Cette approche doit naturellement faire l'objet de discussions et d'échanges avec les partenaires sociaux et les associations de parents d'élèves quant aux modalités pratiques, – astreinte et rémunération – ce qui suppose qu'on soit en mesure de décider à quoi correspondent les 1 607 heures d'obligations annuelles de service.

Si des apports extérieurs aux établissements, vacataires en particulier, peuvent naturellement contribuer à améliorer les remplacements de courte durée, la quasi-totalité des réponses se trouve et ne peut se trouver qu'au sein même des établissements.

Le remplacement des enseignants absents dans les premier et second degrés privés

La mesure de l'absence et de son corollaire, le remplacement, se présente de manière sensiblement différente dans l'enseignement privé. Dans l'enseignement public, l'existence de moyens permanents consacrés au remplacement pose, de manière aiguë et récurrente, la question de leur optimisation : est-il acceptable de sous-utiliser ces moyens alors même que le remplacement des enseignants absents n'est pas correctement assuré ?

Dans l'enseignement privé, en l'absence de tels moyens affectés au remplacement, la question de l'optimisation ne se pose pas. C'est pourquoi l'administration centrale, comme les services académiques, ont développé une approche essentiellement budgétaire du problème en s'intéressant surtout à la maîtrise des dépenses de remplacement. Cette approche paraissait d'autant plus justifiée que les établissements d'enseignement privés ont toujours eu recours, de manière plus importante que dans le public, à des stratégies de remplacement n'impliquant pas l'attribution de moyens supplémentaires et, de ce fait, souvent ignorées de l'administration, qui n'en est pas informée.

La mesure de l'absence et du remplacement

■ *Le suivi par l'administration centrale*

Consciente du caractère limité d'une approche essentiellement financière, et soucieuse d'améliorer le suivi des absences et du remplacement tant au niveau central qu'académique, la direction des affaires financières (DAF) a développé, depuis janvier 2011, un module « remplacement » dans les applications AGAPE privé (premier degré) et EPP privé (second degré). Ces nouveaux modules devraient permettre une gestion du remplacement des maîtres du premier et du second degré de l'enseignement privé plus performante. Les gestionnaires académiques devraient également pouvoir observer la consommation des crédits de remplacement sur une année scolaire ou par trimestre, ainsi que sur une zone géographique déterminée, correspondant à un département de l'académie ou à l'académie elle-même.

■ *Les limites du suivi au niveau académique*

Si toutes les académies interrogées utilisent les outils informatiques mis à leur disposition, elles sont relativement critiques sur leur ergonomie. Elles souhaitent également que ces derniers permettent un meilleur suivi de la consommation des moyens (HP, HSE et HSA) et autorisent plus facilement des exploitations statistiques. Du fait des insuffisances des outils nationaux, toutes les académies ont, par ailleurs, mis en place leurs propres applications, souvent de simples tableurs Excel.

Comme pour l'administration centrale, il n'existe pas de véritable suivi des absences dans les académies. Les seuls outils dont elles disposent sont

ceux qui leur permettent un suivi de la consommation globale des crédits consacrés au remplacement. Elles espèrent que les évolutions prévues des outils nationaux leur permettront d'affiner ce suivi, mais toutes sont dans l'incapacité aujourd'hui de faire le lien entre absence des maîtres du privé et remplacement.

La gestion du remplacement

Dans l'ensemble des académies retenues, nonobstant un poids relatif de l'enseignement privé sensiblement différent d'une académie à l'autre, le remplacement des professeurs absents dans l'enseignement du premier et du second degré privé fait l'objet d'un traitement spécifique. Les académies le justifient par l'utilisation d'outils informatiques développés pour l'enseignement privé, mais une autre explication réside dans l'impossibilité de recruter des contractuels vacataires de moins de 200 heures. De même, le fait que les rectorats ne puissent disposer d'une réserve de maîtres du privé titulaires d'un contrat définitif disponibles pour effectuer des remplacements rend impossible toute gestion du remplacement commune au public et au privé. Enfin, l'existence d'une procédure spécifique d'agrément des maîtres délégués par l'enseignement privé constitue un obstacle sérieux à la mise en place d'un vivier de personnels contractuels commun au public et au privé.

Toutefois, toutes les académies interrogées déclarent avoir tenté, sinon de mutualiser du moins de rapprocher les deux fichiers, afin notamment de disposer d'un plus grand potentiel de remplacement tout en limitant le montant des sommes versées au titre des allocations pour perte d'emploi.

■ *L'efficience du remplacement*

L'organisation du remplacement, dans l'enseignement privé, repose principalement sur l'existence d'un vivier propre à cet enseignement. Aucune des académies observées n'a mis en place de vivier commun au public et au privé, que ce soit dans le premier ou le second degré, d'une part, parce que la prise en charge financière des maîtres obéit à des règles spécifiques ; d'autre part, en raison du rôle actif joué par les directions diocésaines de l'enseignement catholique (DDEC) et les établissements eux-mêmes dans la constitution des viviers. L'organisation de l'enseignement catholique conduit, en l'espèce, à rigidifier la gestion des viviers du second degré, ceux-ci étant gérés en lien avec les établissements au niveau de la direction diocésaine.

Conséquence d'une telle organisation, toutes les académies ont mis en place des stratégies visant à limiter le versement des allocations pour perte d'emploi (APE). En effet, il est tentant pour les DDEC de profiter du rôle qui leur est dévolu en matière de constitution des viviers de remplaçants pour faire en sorte que ceux-ci soient les plus larges possible. Cela garantit de pouvoir remédier aux absences mais, plus encore, d'apprécier les qualités professionnelles de ceux qui ont vocation à devenir les futurs maîtres titulaires de l'enseignement privé.

L'organisation des établissements d'enseignement privés se caractérise dès lors par une autonomie assurément plus grande que celle de leurs homologues du public. De fait, même si elles notent les difficultés qu'il peut y avoir à mettre en place le remplacement de courte durée dès le premier jour dans le second degré, toutes les académies rencontrées s'accordent pour souligner l'efficacité des stratégies mises en place par les établissements pour faire face aux absences.

Le rôle de la réforme de la formation initiale des enseignants

À la différence de la majorité des universités publiques, les universités catholiques ont mis en place des masters professionnels pour préparer aux concours d'enseignant du premier degré comme du second degré. Si l'on a pu noter que, dans le premier degré, le remplacement des professeurs stagiaires par des étudiants en M2 s'est, par conséquent, fait dans de bonnes conditions, on a également pu constater que la réforme a eu pour effet un plus grand recours aux maîtres délégués. D'une manière plus générale, il apparaît qu'il est trop tôt pour se prononcer sur l'incidence définitive de la réforme et il est permis de penser que le choix d'une professionnalisation des masters constituera un facteur d'optimisation de l'utilisation de la ressource représentée par les stages en responsabilité des étudiants de M2. En tout état de cause, la situation particulière des établissements privés explique très largement les excellents résultats affichés en matière de remplacement de plus de quinze jours des maîtres absents, même si ces chiffres doivent être appréciés avec une grande prudence.

Ce modèle paraît toutefois difficilement transposable au public en raison des particularismes mêmes de l'enseignement privé. Le caractère privé des établissements donne à ceux-ci une autonomie beaucoup plus importante. Les modes de recrutement et d'affectation spécifiques à l'enseignement privé, en particulier le préaccord, permettent aux établissements de disposer d'enseignants motivés par le projet d'établissement. Souvent, ces maîtres y effectueront une grande partie de leur carrière, sinon la totalité. De même, les parents d'élèves sont souvent très investis dans le fonctionnement d'établissements qu'ils ont pu, eux-mêmes, fréquenter.

Conclusion

L'administration n'a aujourd'hui qu'une connaissance très imparfaite du nombre réel des absences, qu'il s'agisse du premier ou, plus encore, du second degré de l'enseignement public ou privé sous contrat. La mission a pu observer que le niveau des absences faisait l'objet d'une très sensible sous-estimation, mais également que, malgré les rapports et recommandations antérieurs, l'administration contribuait elle-même à accroître les problèmes de remplacement notamment en mettant en place des stages de formation coïncidant avec les pics traditionnels d'absences observés durant l'année scolaire.

Pour ce qui concerne la mise en œuvre du remplacement, la mission a observé au préalable que, comme pour les absences, l'administration ne disposait pas de statistiques fiables. L'efficacité du remplacement dans l'enseignement public est, en effet, sous-estimée en raison, tant de la prise en compte dans le potentiel de remplacement de ressources qui ne peuvent être mobilisées, que du choix fait, dans les outils statistiques, de prendre en compte, dans l'assiette des périodes nécessitant un remplacement, les jours fériés et les petites vacances scolaires.

La réforme de la formation des maîtres, qui aurait dû contribuer à l'accroissement des viviers avec l'apport que représentent les stages en responsabilité des étudiants de seconde année de master, ne s'est pas traduite dans les faits. Elle a, au contraire, du moins temporairement, contribué à une raréfaction du vivier des remplaçants, les titulaires d'une simple licence reprenant des études en vue de l'obtention d'un master, condition d'une éventuelle future titularisation.

Enfin, bien qu'elle ne dispose pas de chiffres précis, la mission a pu observer que l'enseignement privé a mis en place des stratégies apparemment efficaces de remplacement des enseignants. On notera toutefois que les spécificités de l'enseignement privé sous contrat rendaient difficiles l'appropriation de ces stratégies par l'enseignement public.

La fonction de remplacement constitue un exercice professionnel délicat qui nécessite, tout à la fois, des capacités d'adaptation à la classe et à la vie de l'établissement dans un temps limité. C'est sans doute, dans les compétences générales des enseignants, l'une des plus complexes, dans la mesure où, par construction, chaque suppléance est une forme de remise en cause de l'enseignant face à un nouveau groupe d'élèves. De ce fait, et au regard de l'importance qui s'attache à la continuité du service public, la fonction de remplacement doit être appréciée en incluant cette dimension dans la formation des maîtres et en intégrant le fait que les sujétions particulières de la suppléance doivent donner lieu à des contreparties financières qui soient supérieures à celles de l'accompagnement éducatif.

L'inspection territoriale : une mission prépondérante

La formation initiale des inspecteurs territoriaux

Depuis une dizaine d'années, la logique de la compétence a fait notablement évoluer les modèles de formation de tous les personnels d'encadrement. Visant la professionnalisation au-delà de la seule formation, elle structure le champ de la formation des adultes et des apprentissages scolaires et elle emporte des changements assez radicaux. Elle bouscule également la hiérarchie classique entre « théorie » et « pratique », les établissements n'étant plus seulement considérés comme un lieu d'application des enseignements dispensés dans un centre de formation, mais bien comme un moment fondamental de construction d'une professionnalisation. Pour autant, les cultures institutionnelles et professionnelles continuent de peser sur les pratiques et, précisément, dans les services déconcentrés.

Dans ce contexte, depuis la rentrée scolaire 2009, les inspecteurs territoriaux sont affectés sur des postes vacants dès l'issue du concours de recrutement. Pour nécessaire que soit cette confrontation à une pratique destinée à professionnaliser les cadres, elle n'est jamais suffisante pour rendre les stagiaires compétents. La mise en situation professionnelle et la prise réelle de responsabilités doivent être encadrées par un dispositif d'accompagnement qui vise à faciliter l'analyse réflexive des situations auxquelles ils sont confrontés.

Une note au ministre de l'éducation nationale¹, de la jeunesse et de la vie associative a permis à l'inspection générale de l'éducation nationale de faire état de ses observations sur le nouveau dispositif, notamment pour ce qui concerne la formation initiale des inspecteurs territoriaux, et de suggérer des modifications destinées à renforcer leurs compétences professionnelles.

Le cadre réglementaire actuel

Dans le cadre réglementaire actuel, la formation initiale des inspecteurs territoriaux repose sur l'arrêté du 22 mars 2010 relatif à la formation statutaire et à l'affectation des IA-IPR et IEN stagiaires, la circulaire du 7 avril 2009 relative à la formation initiale des IA-IPR et des IEN et la circulaire du 19 mai 2009 relative aux missions des corps d'inspection.

On retiendra principalement que la formation initiale :

- est obligatoire et organisée sur une période d'un an ;
- est organisée en sessions dont le cahier des charges est défini par l'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN) et la mise en œuvre assurée par cette dernière et les académies ;

1. *La Formation initiale des inspecteurs territoriaux en académie*, note 2011-018, février 2011.

– vise leur professionnalisation dans la perspective d'un pilotage renforcé du système éducatif.

Cette formation est conçue comme une formation en alternance (reposant à la fois sur un stage en responsabilité et sur des périodes de formation), individualisée (appuyée sur un bilan de compétences et un parcours individuel) et ouverte (sur l'entreprise, sur d'autres systèmes éducatifs européens). Elle est assurée par des formateurs associés à l'ESEN et par un tuteur ; elle comprend deux périodes, la première de positionnement institutionnel du stagiaire, la seconde de professionnalisation.

Un dispositif multiscalair

■ *L'offre de formation et ses contenus*

Au-delà de la conception du dispositif et de l'organisation générale de la formation, l'ESEN apporte, au niveau national, une culture d'encadrement intercatégorielle en présentant les grandes problématiques transversales du système éducatif : pilotage, management, gestion des ressources humaines, valeurs de référence et éthique des cadres, ainsi que les grandes orientations de la politique éducative et plus globalement des politiques publiques. Aux conférences s'ajoutent, à cet effet, des ateliers ou des séquences d'échanges de pratiques.

Le niveau académique est dédié à la professionnalisation des inspecteurs et s'adosse notamment à la réalisation, soit d'un audit à visée participative (AVP), soit d'un rapport d'atelier territorial (RAT). L'académie offre des compléments intercatégoriels aux formations nationales au moyen de modules combinant les spécificités des différents métiers de l'inspection et de la direction d'établissement et permet donc la différenciation des offres de formation au-delà d'un tronc commun.

Les équipes académiques de formateurs sont renforcées par des formateurs associés référents (FAR) que l'ESEN a repérés comme étant des professionnels porteurs d'expertise et de compétences remarquables, qu'elle a formés et mis à disposition des premières. En tant que personnes-ressources, mais aussi en tant que relais de l'ESEN, les FAR assurent l'individualisation et la cohérence du parcours de professionnalisation des stagiaires.

Au plan local, le tuteur, un inspecteur territorial expérimenté, joue un rôle fondamental dans l'accompagnement professionnel du stagiaire. Il dispense les conseils relatifs aux gestes du métier et aide le stagiaire à l'analyse réflexive, à la prise de distance et à l'avènement d'une conduite de cadre. Aidés par les FAR, les tuteurs deviennent des formateurs au rôle fondamental. Ils sont désignés par le recteur sur proposition du délégué académique à la formation des personnels d'encadrement (DAFPE).

La formation des inspecteurs stagiaires comporte des périodes de stage à l'ESEN, des parcours académiques modulaires, comprenant souvent une mission au sein d'un établissement, des rencontres intercatégorielles ou encore avec le tuteur et le FAR. Si les académies distribuent diversement ces

différents aspects de la formation des inspecteurs stagiaires, ceux-ci restent soumis, en règle générale, à une obligation de formation de l'ordre de soixante jours. Ils ont, par ailleurs, l'opportunité d'individualiser leur parcours de formation en tirant parti des offres inhérentes aux plans académiques de formation (PAF).

Du reste, les inspecteurs stagiaires ont, en général, une bonne connaissance du dispositif de formation académique. Ils connaissent le DAFPE et l'équipe de cadres qui conçoivent et mettent en œuvre la formation de niveau académique, mais ils en viennent parfois à regretter l'instabilité institutionnelle du DAFPE, ou encore que leur propre position fonctionnelle reste floue.

■ *Un regard critique, mais constructif*

Les stagiaires sont ainsi enclins à porter des appréciations critiques argumentées sur quelques caractéristiques de l'offre de formation en académie ; ils déplorent :

- des regroupements trop nombreux et trop lâchement reliés aux contraintes du terrain ;
- une véritable surcharge cognitive ;
- une redondance des activités entre académie d'origine et académie d'affectation ;
- une répétition des activités académiques et des activités de l'ESEN ;
- une insuffisante distinction de l'offre de formation destinée aux personnels de direction et de celle qui s'adresse plus spécifiquement aux inspections territoriales ;
- une organisation calendaire déséquilibrée ou surchargée, surtout en septembre-octobre.

De fait, rares sont les académies qui, au-delà d'une adaptation de leurs protocoles de formation initiale des personnels de direction, ont greffé sur l'existant des modules professionnalisants répondant spécifiquement aux besoins des inspecteurs au regard de leur métier ou de leur expérience professionnelle antérieure. Or, les besoins en formation des personnels de direction, au-delà des spécificités du métier, se définissent différemment de ceux des inspecteurs dans la mesure où l'équilibre entre regroupements nationaux et modules académiques est totalement différent. Et, en outre, les personnels de direction représentent, dans chaque académie, une certaine masse critique qui donne sens et contenu à une ingénierie complexe. Ce n'est pas le cas, sauf exception, des stagiaires inspecteurs qui, selon les académies et suivant les flux de recrutement, peuvent ne représenter que quelques unités. Cette situation de fait ne facilite pas l'instauration, depuis 2009, des formations initiales des inspecteurs territoriaux en académie.

Le sujet qui a suscité, de la part des stagiaires, les appréciations les plus unanimement négatives reste celui des contenus de l'offre académique. Quelles que soient les vertus de l'intercatégorialité pour forger une culture de l'encadrement, au-delà des spécialités des uns et des autres, elle ne peut

constituer à elle seule un vecteur de professionnalisation suffisant au regard des métiers des inspecteurs qui ne sont actuellement pas définis par les mêmes référentiels. Les académies vont donc devoir repenser l'offre actuelle de formation et la faire significativement évoluer, dans ses contenus comme dans ses modalités de mise en œuvre.

Au-delà de la question de la professionnalisation des inspecteurs, il faudra revoir la programmation du dispositif global de formation de manière à le rendre plus cohérent ou moins redondant, notamment aux niveaux national et académique.

Il n'en reste pas moins que, globalement, les inspecteurs stagiaires, qu'ils travaillent dans le premier ou le second degré, apprécient la formation en alternance qui les place immédiatement en responsabilité. Ils ont, de même, une assez bonne connaissance du dispositif de formation et formulent des appréciations bien argumentées sur le pilotage académique, la nature des offres et les conditions de réussite de leur formation.

Le rapport d'atelier territorial (RAT) et l'audit à visée participative (AVP) font l'objet d'appréciations et de considérations assez favorables. Très majoritairement, les inspecteurs reconnaissent l'intérêt et le bien fondé du RAT. Pour autant, deux considérations invitent à revoir les conditions de sa mise en œuvre :

- c'est une note d'aide à la décision adressée au recteur, et non pas une thèse dans sa forme, ni une soutenance dans sa présentation ;
- le travail de documentation et d'analyse, réalisé en équipe intercatégorielle, est généralement consommateur de temps et peu compatible avec la surcharge de la première année d'exercice des missions en responsabilité.

Les stagiaires livrent des appréciations généralement positives faisant ressortir la richesse de la démarche d'audit à visée participative. Il reste à considérer, d'une part, que cette figure de la formation des cadres appartient à une époque où les stagiaires n'étaient pas en responsabilité et, d'autre part, que les missions des inspecteurs les convient maintenant à pratiquer l'évaluation d'unité d'enseignement pour laquelle ils sont explicitement demandeurs de formation et de pratiques.

Il semblerait, au total, qu'il faille mieux définir l'architecture globale du dispositif, du national au local, de telle sorte que les notions d'alternance et de professionnalisation prennent véritablement sens. Le DAFPE est un acteur clé que l'ESEN devrait associer de façon plus structurante au pilotage de l'ensemble du dispositif.

Entre formation et responsabilité

■ *Le parcours individuel de professionnalisation*

L'individualisation du parcours de professionnalisation est un des principes fondamentaux de la formation initiale des inspecteurs territoriaux. Cette individualisation se construit au croisement des expériences

professionnelles antérieures et des futures missions du stagiaire. L'ESEN a conçu une méthode et élaboré des outils pour réaliser un bilan des acquis et des compétences sur la base duquel s'esquisse un parcours individuel de professionnalisation (PIP).

Dès la semaine d'accueil à l'ESEN, un premier travail de bilan est conduit qui permet d'amorcer l'élaboration de ce PIP. L'approfondissement et la finalisation se font en académie avec l'aide du FAR et du tuteur. Au-delà de cette phase préparatoire, l'individualisation du parcours est fondée sur la possibilité, pour le stagiaire, d'aller puiser, selon les besoins identifiés dans le PIP, dans l'offre de formation nationale, mais surtout académique.

Les appréciations convergentes d'une large majorité des inspecteurs stagiaires conduisent au constat que l'individualisation de la formation, qui donne sens au PIP, est très insuffisante dans les offres académiques, le tuteur y tenant un rôle bien trop marginal, voire inexistant.

■ *La fonction tutorale*

On accorde aujourd'hui une place prépondérante à la responsabilisation des tuteurs. Ceux-ci, qu'ils appartiennent au premier ou au second degré, ont clairement conscience que leur rôle est devenu de plus en plus important dans la professionnalisation des stagiaires. Mais ils se sentent souvent isolés et ont le sentiment d'être ignorés, voire cantonnés dans un statut quasi ancillaire par le niveau académique ou par leurs collègues FAR. Leurs demandes expriment, finalement, davantage un besoin d'accompagnement et de considération que de formation visant à une harmonisation des pratiques d'accompagnement et à une participation au diagnostic des besoins des stagiaires dès la conception du plan de formation.

■ *Les missions en responsabilité*

L'individualisation du parcours de formation et l'importance donnée à la fonction tutorale caractérisaient déjà, même si c'était à un degré moindre, la formation initiale des inspecteurs territoriaux depuis de nombreuses années. La nouveauté, depuis la promotion du concours 2009, réside dans le choix de faire acquérir des compétences et de construire une expertise sur la base d'une mise immédiate en situation professionnelle. Ce véritable changement de paradigme met les stagiaires en position de tension entre les obligations liées à l'exercice de leurs missions et celles, non moins importantes, afférentes aux plans de formation, national et académique.

Le principe de l'alternance entre formation et missions en responsabilité est perçu positivement et donne satisfaction aux intéressés. Les IA-IPR et les IEN du second degré se montrent également satisfaits par la nouvelle formation et disent avoir effectué avec plaisir et intérêt les stages extérieurs et ceux qui permettent la découverte des services académiques. Les IEN du premier degré expriment la même satisfaction, mais avec des nuances, en particulier sur la hiérarchisation et la chronologie des différents stages extérieurs.

Enfin, complémentairement à ce que disent les inspecteurs stagiaires de la formation en académie, nous retiendrons deux motifs de satisfaction qui font l'unanimité, d'une part, la qualité générale de la formation dispensée par l'ESEN et, d'autre part, l'intérêt et la richesse des conférences et des autres contributions des inspections générales (IGEN et IGAENR) participant à cette formation.

Pour réguler le dispositif

Depuis la rentrée 2009, un changement de paradigme a eu lieu, mais la formation des cadres en académie reste largement empreinte de pratiques précédemment installées, inhérentes à la formation initiale des personnels de direction, ainsi que de représentations anciennes relatives à la formation. Trop souvent, le dispositif académique se présente comme un «tronc commun intercatégoriel», reconduisant, en l'adaptant plus ou moins, le dispositif antérieur. La différenciation de l'offre de formation reste ainsi dans des marges optionnelles ne permettant ni une réelle individualisation, ni une véritable professionnalisation des inspecteurs.

Lorsque l'académie aura régulé son positionnement dans le dispositif global de formation, aussi bien par rapport à l'ESEN que par rapport au «terrain»; lorsqu'elle aura conçu une offre de formation professionnalisante différenciée pour les inspecteurs autant que pour les personnels de direction; lorsqu'enfin, elle aura installé les tuteurs dans un statut et des fonctions adaptés au nouveau contexte, le traitement de la question de l'individualisation des parcours aura grandement progressé.

Préconisations

- Différer les premiers modules de formation en académie.
- Mettre en contact plus tôt les stagiaires et leurs tuteurs, les stagiaires et leurs terrains d'affectation.
- Dans la conception et la mise en œuvre du dispositif académique, prendre en compte la dimension territoriale, et non seulement rectorale, de la formation.
- Concevoir et créer un dispositif nouveau de formation sur la base du cahier des charges national.
- Sortir le RAT d'un formalisme lié à une obligation datée, professionnaliser cet exercice en tant qu'écrit professionnel.
- Maintenir l'audit à visée participative comme situation de formation offerte, sans ignorer les besoins de l'institution en matière d'évaluation des unités d'enseignement.
- Mieux reconnaître les tuteurs et les repositionner par rapport aux FAR en les accompagnant dans leurs missions tutorales.

Le rôle et l'activité des inspecteurs pédagogiques du second degré

La contribution des inspecteurs au pilotage pédagogique

Dans le champ pédagogique, la notion de « pilotage » paraît appropriée, mais recouvre néanmoins des réalités diverses, en particulier celle de l'encadrement, traversées par des contraintes territoriales variées.

Le pilotage pédagogique de la discipline

Familière aux inspecteurs et au fondement de leur identité professionnelle, l'idée de « pilotage pédagogique » correspond également à une forte demande des professeurs. Pourtant, elle est difficile à mettre en œuvre parce que, d'une part, elle ne répond plus à une commande institutionnelle claire et que, d'autre part, elle se fonde dans une multitude d'autres missions, de nature plus transversale et affichées comme prioritaires. Or, un tel pilotage paraît d'autant plus nécessaire à la suite d'une refonte assez radicale des programmes de collège et de lycée. Une des missions essentielles des inspecteurs pédagogiques consiste à diffuser et à expliciter ces derniers. Ils s'en saisissent, sans véritable visibilité institutionnelle, et pour donner de la cohérence à un discours pédagogique fragilisé par une forme de relativisme général se développant parmi les enseignants.

En outre, les inspecteurs doivent s'attacher à intégrer leur expertise à de vastes dispositifs transversaux emboîtant le disciplinaire, l'interdisciplinaire et le transversal. Ce travail conceptuel n'étant que peu mené au niveau national, il revient aux échelons déconcentrés de le réaliser pour aider des enseignants quelque peu désarmés sur le terrain. Or, il implique la prise en compte ou parfois la confrontation des discours parallèles produits aux niveaux des départements, des bassins, des établissements, et de quitter ainsi le champ familier de la discipline.

Le pilotage pédagogique des établissements

Depuis la création de l'établissement public local d'enseignement (EPLE), l'autonomie pédagogique des établissements s'est accrue, le rôle pédagogique du chef d'établissement s'est renforcé et, dans le même temps, le concept de « pilotage pédagogique partagé » est apparu. Il reste que ce partage de la compétence pédagogique entre personnels de direction et d'inspection relève davantage, pour l'instant, d'une intention que de la réalité.

L'intervention des inspecteurs dans les établissements du second degré se fait traditionnellement par l'entrée disciplinaire, principalement par le biais de l'évaluation des professeurs à travers l'inspection individuelle et par la réunion des équipes disciplinaires. Le regard expert des inspecteurs

se porte, par ailleurs, sur toutes les initiatives pour lesquelles les professeurs attendent une validation et un encouragement.

Certains chefs d'établissement, par ailleurs, réclament une attention accrue des inspecteurs portée à des questions variées, de moins en moins centrées sur la discipline. Ils sollicitent leur conseil et leur appui pour mettre en place des dispositifs transversaux ou des enseignements nouveaux, pour valider une organisation ou des choix pédagogiques pouvant susciter l'incompréhension ou l'hostilité des enseignants. D'autres les sollicitent pour régler des situations individuelles d'enseignants en difficulté.

L'action des inspecteurs dans les EPLE, pour être tout à fait efficace, nécessiterait une connaissance approfondie des établissements et leur suivi dans la durée. La participation des inspecteurs à l'évaluation des établissements est une piste intéressante, et certaines académies ont favorisé la pratique d'audits d'établissements ou d'inspections croisées. Mais, faute de continuité, ces tentatives se soldent parfois par un échec.

Inscrite dans la loi et mieux stabilisée, la contractualisation permet de mettre en place des contrats d'objectifs et de susciter un véritable dialogue de gestion entre le DASEN, représentant le recteur, entouré d'inspecteurs pédagogiques, et les représentants de l'établissement, équipe de direction et enseignants. Dans ce contexte, l'inspection générale préconise que le rôle des inspecteurs soit mieux défini et elle suggère, par exemple, qu'il leur soit demandé d'enrichir leur contribution par des notes synthétiques sur l'établissement, établies à partir des observations conduites au niveau de plusieurs disciplines.

Le pilotage pédagogique de l'académie

Porteurs de la parole du recteur, qui assure le pilotage pédagogique et définit le projet de l'académie, les inspecteurs diffusent les réformes et sont chargés du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de la politique éducative nationale et académique. L'accompagnement des réformes les mobilise beaucoup, au détriment d'autres tâches, notamment de la formation des formateurs et, surtout, de l'inspection individuelle.

Très sollicités par les lycées professionnels, les inspecteurs de l'éducation nationale enseignement technologique et enseignement général (IEN-ET-EG) accompagnent, cette année encore, la montée en charge de la rénovation de la voie professionnelle, l'organisation des enseignements et la carte des formations. Les inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR), quant à eux, ont suivi la feuille de route définie par le ministre lors du lancement de la réforme du lycée dans quatre principaux domaines : les enseignements d'exploration, qui nécessitent « une approche pluridisciplinaire des savoirs », l'accompagnement personnalisé, les nouveaux programmes et la rénovation de la voie technologique. Sur l'impulsion des recteurs, ils se sont mobilisés pour mettre en place la réforme : analyse collective des documents ministériels, production d'outils de communication propres à l'académie, en particulier sur les enseignements d'exploration et

l'accompagnement personnalisé, guides pédagogiques, etc. Cet outillage conceptuel et méthodologique s'est révélé indispensable pour cadrer et harmoniser les interventions des inspecteurs, qui se sont toujours faites en équipes pluridisciplinaires, malgré des cloisonnements persistants.

Les modes d'intervention des inspecteurs ont donc évolué. Privilégiant une approche interdisciplinaire, ils ont dû veiller, à la demande expresse des recteurs, à ne pas se positionner comme défenseurs de leur discipline. De l'impulsion et de l'animation, les inspecteurs passent aussi à une posture davantage tournée vers l'évaluation, voire parfois, de manière sans doute prématurée, vers le contrôle, ce qui rend plus complexe leur positionnement par rapport aux enseignants.

Cette mobilisation des inspecteurs pédagogiques du second degré sur plusieurs fronts a mis en évidence le rôle déterminant des doyens des IA-IPR et des IEN-ET-EG. Bénéficiant le plus souvent d'une réelle légitimité auprès de leurs pairs, qui les ont élus, et d'un bon positionnement institutionnel auprès des recteurs, ils jouent un rôle difficile, mais essentiel dans la réflexion et, surtout, dans la coordination des interventions des inspecteurs. Les doyens ont parfois du mal à faire collaborer des identités professionnelles très marquées, mais tous essaient de donner de la cohérence et une plus grande visibilité à l'action collective de l'inspection pédagogique. Des lignes de fracture existent cependant entre inspecteurs d'un même collège, qui tiennent à la discipline, à l'origine du recrutement, à l'âge, à la conception même du métier. L'importance de la place des doyens dans les académies est, en fait, aujourd'hui, fortement liée à leur personnalité : c'est bien souvent l'homme ou la femme qui fait la fonction.

Outre qu'ils s'interrogent sur leur contribution réelle au pilotage pédagogique de l'académie, les inspecteurs pédagogiques du second degré, dits « territoriaux », se posent la question du territoire le plus pertinent pour leurs interventions, qui peut varier selon leur statut ou leur discipline : est-ce le niveau académique ou départemental, le district, le bassin, l'établissement ? Les IEN-ET et les IA-IPR des disciplines technologiques sont référents de certains établissements au titre de leur champ disciplinaire d'appartenance, représentatifs d'une filière professionnelle ; mais les autres inspecteurs, compte tenu du nombre trop élevé d'établissements, ne peuvent être rattachés qu'à un territoire géographique de niveau infra-académique, celui du département, du district ou du bassin. Leur présence dans les établissements peut dès lors, être discontinue et aléatoire.

En tout état de cause, les inspecteurs territoriaux revendiquent une liberté de conscience, exigence qui, selon eux, n'entre pas en opposition avec leur devoir de loyauté vis-à-vis de l'Institution. Ils ne veulent pas voir leur discours réduit à une simple caisse de résonance des textes officiels et craignent d'offrir une vision réductrice de leurs missions. Plusieurs d'entre eux, enfin, déclarent vivre assez mal la primauté de la dimension gestionnaire et, parallèlement, ce qu'ils considèrent comme un déni grandissant de la dimension pédagogique.

Les inspecteurs, les professeurs, les élèves

Les inspecteurs se situent dans une chaîne hiérarchique claire : recteur, inspecteurs pédagogiques, professeurs, avec qui ils entretiennent des liens privilégiés, facilités par le développement de la messagerie électronique et des nouvelles technologies, mais surtout par une présence indispensable sur le terrain.

Les inspecteurs et la gestion des ressources humaines

La contribution des inspecteurs pédagogiques à la gestion académique des ressources humaines (GRH) constitue une part grandissante de leur activité et concerne le recrutement, la formation initiale et continue, l'évaluation des enseignants, le conseil sur leur carrière ou leur accompagnement professionnel.

La part croissante prise par la GRH dans les activités des inspecteurs pédagogiques du second degré tient d'abord à la nécessité de recruter de plus en plus de personnels contractuels pour faire face aux besoins grandissants de remplacement des professeurs titulaires. Le temps passé par les inspecteurs à la recherche, à la formation, mais aussi au suivi de ces enseignants semble avoir beaucoup augmenté. Or, par ailleurs, ce type de recrutement ne donne pas toujours satisfaction, notamment en raison de problèmes d'instabilité des personnels, de gestion de la classe ou de niveau scientifique insuffisant.

Le rôle et l'activité des inspecteurs ont également évolué dans le domaine de la formation des enseignants. Pour ce qui concerne la formation initiale, les inspecteurs rencontrés estiment que la nouvelle réforme de la formation des enseignants a accru leur charge de travail, non du fait de la réforme elle-même, mais en raison de certains blocages syndicaux. La charge la plus lourde consiste à trouver des tuteurs, en nombre suffisant, dans un calendrier resserré, tâche d'autant plus difficile quand l'implantation des stagiaires répond à une stricte logique des besoins, sans tenir compte de la présence possible d'un tuteur. La charge de travail s'accroît pour les inspecteurs qui doivent également aider à l'affectation, dans les classes, des étudiants en master pouvant bénéficier de stages d'observation, de pratique accompagnée et de stages en responsabilité.

Par ailleurs, les inspecteurs recensent de vrais besoins de formation continue chez les enseignants, en particulier sur les nouveaux dispositifs, les programmes rénovés, l'évolution des pratiques pédagogiques et d'évaluation. Si les modalités de travail des inspecteurs n'ont pas changé, le contexte a évolué, une gestion plus serrée des budgets académiques se traduisant par une diminution générale de l'offre. Le recensement des besoins en formation se fait à l'occasion des inspections et des réunions des conseils d'enseignement. Les inspecteurs s'appuient sur des équipes de formateurs, des enseignants dont les compétences ont été remarquées à l'occasion des inspections, rémunérés le plus souvent en heures supplémentaires.

L'intervention directe des inspecteurs dans la formation des enseignants, quant à elle, évolue et tend à être de plus en plus déléguée aux formateurs, au risque de faire de ces derniers les porteurs principaux du discours institutionnel et des choix pédagogiques.

La place particulière de l'inspection individuelle

L'image de l'inspection semble avoir changé chez beaucoup d'enseignants, de plus en plus nombreux à solliciter la venue de l'inspecteur pour faire le point sur leur enseignement et pour obtenir des conseils. Parfois désarmés face aux réformes, ils manifestent aussi, par là, un grand besoin d'écoute, de dialogue et de reconnaissance. En elle-même, l'inspection individuelle a également évolué sur un plan, à la fois, quantitatif et qualitatif.

■ *Les enjeux quantitatifs de l'inspection individuelle*

Dans un emploi du temps très contraint, l'inspection individuelle reste une préoccupation très forte des inspecteurs, mais constitue par ailleurs la seule variable d'ajustement dans la gestion de leur temps. Ne constituant plus que 30 % de leur charge de travail, le plan d'inspections minutieusement préparé avant la rentrée est rarement respecté durant l'année scolaire. L'indicateur LOLF 6.1 (proportion d'enseignants inspectés tous les cinq ans), relayé dans les lettres de mission, constitue donc un objectif sous forte tension. Globalement atteint depuis sa mise en place, et très différemment selon les inspecteurs, il pose, depuis 2011, un problème accentué par l'exigence de suivi de la réforme du lycée. L'aide des chargés de missions d'inspection (CMI), très variable d'une académie à l'autre, excède rarement 15 % du nombre global d'inspections réalisées. La gestion des priorités d'inspection ne permet donc pas un travail de concertation dans le collège visant à couvrir, toutes disciplines confondues, l'ensemble des établissements d'une académie.

■ *Les évolutions qualitatives de l'inspection individuelle*

L'organisation de l'inspection individuelle pédagogique relève des seuls inspecteurs et il s'agit d'un domaine d'activité où ils n'ont de compte à rendre qu'à eux-mêmes. Par ailleurs, l'inspection dite « de management » reste très marginale, les inspecteurs n'y ayant guère recours qu'en vue du changement de fonctions d'un enseignant. Mais les inspecteurs ont aussi maintenu et développé, quasiment en autosaisine, d'autres formes d'animation et d'impulsion pédagogiques, notamment des réunions d'équipes ou des réunions pédagogiques avec les enseignants. Que cet aspect important de leur travail soit ignoré par la circulaire de 2009 suscite chez les inspecteurs de l'inquiétude et le sentiment d'une non reconnaissance de leur rôle.

Les inspecteurs ont, d'eux-mêmes, fait évoluer l'inspection individuelle, d'un acte professionnel intrinsèque, isolé et exclusif, vers un ensemble gigogne de démarches dont elle est certes l'élément le plus petit et le moins visible, mais qui n'a de sens et de validité que parce qu'il se nourrit d'elle et se

façonne autour d'elle. On passe ainsi, de façon concentrique, de l'inspection individuelle à la réunion et à l'évaluation de l'équipe disciplinaire, de celles-ci au grand groupe disciplinaire (le groupe inter-langues ou le groupe sciences, par exemple), puis enfin, parfois, à la phase interdisciplinaire permettant d'accéder à l'évaluation de la performance pédagogique de l'établissement.

Moment essentiel dans la vie de l'institution où objectifs nationaux d'enseignement, acquis des élèves et pratiques de classe peuvent être évalués dans leur articulation intime, l'inspection individuelle, par les informations uniques et les leviers d'évolution qu'elle fournit, permet de révéler d'intéressantes corrélations. Dans cet agencement concentrique, les inspecteurs sont intimement convaincus que l'inspection individuelle est centrale et regardent le cercle extérieur avec distance, non parce qu'il leur serait suspect ou étranger, non parce qu'ils en nieraient l'utilité, mais parce qu'à ce stade de construction des outils d'évaluation de la performance scolaire, il leur apparaît, en quelque sorte, décrété et plaqué artificiellement.

■ *Forces et faiblesses de l'inspection individuelle*

Pour les inspecteurs, l'inspection individuelle et l'entretien d'après cours jouent un rôle majeur dans le fonctionnement de l'institution. Ils y acquièrent la connaissance approfondie des ressources enseignantes d'un établissement ou d'une académie, une connaissance qu'eux seuls détiennent et qui leur a permis, par exemple, de trouver, avec une efficacité que tous s'accordent à reconnaître, les tuteurs pour la formation des nouveaux professeurs. Ils soulignent d'ailleurs l'utilité fonctionnelle de ces rencontres avec les enseignants, que ce soit dans les entretiens personnels, dans les échanges de courriels ou dans les réunions d'équipes, car elles leur permettent de leur présenter la cohérence du discours institutionnel autour des réformes engagées, des programmes, des dispositifs, mais aussi de recueillir leurs doutes et leurs interrogations.

L'inspection individuelle et ses corollaires, de l'entretien aux rencontres avec les équipes, constituent donc bien le noyau de la légitimité des inspecteurs. Les rapports d'inspection en sont la traduction. Rédigés selon un modèle quasi immuable, ils ont deux destinataires : le professeur concerné et l'institution. Cette dernière ne les utilise que de manière très limitée, bien souvent seulement en cas de promotion ou de difficultés de l'enseignant, uniquement donc à l'appui de décisions de gestion. Rassemblés dans une banque de données académique, ces rapports, moyennant certaines précautions, auraient toute leur utilité dans le dialogue de gestion ou dans la contractualisation, et donneraient une véritable visibilité au travail des inspecteurs et à leur contribution à l'évaluation des établissements.

Centrale dans le pilotage pédagogique, l'inspection individuelle a vocation à évoluer et à mieux s'ajuster à son indispensable corollaire, le rapport de réunion d'équipe, pour passer de la nécessaire évaluation des enseignants à celle des enseignements, et ainsi apporter une véritable contribution à

l'évaluation de la performance pédagogique et au pilotage de l'établissement. Cette évolution est d'ailleurs rendue nécessaire par le changement de rôle des inspecteurs dans le cadre d'une autonomie élargie des établissements. De prescripteurs qu'ils étaient, ils deviennent en effet, de plus en plus, des conseillers et des accompagnateurs de leur politique pédagogique.

Les inspecteurs et les élèves : l'évaluation des acquis

L'inspection individuelle est le seul moment où les acquis des élèves peuvent être observés en lien avec les pratiques de classe. Aussi, dans leurs observations, les inspecteurs sont de plus en plus nombreux à s'intéresser aux élèves. La performance des élèves est toutefois analysée de manière plus ou moins fine et pertinente. On y parle du degré de connaissances constaté, plus rarement du degré de compétences atteint, y compris dans les disciplines où les outils de mesure disponibles le permettraient. Cela tient, bien sûr, à la prudence nécessaire de l'évaluateur qui sait, non seulement, que l'observateur perturbe l'observation, mais qu'il ne peut tirer des enseignements définitifs de quelques interventions ponctuelles d'élèves pendant le cours.

Si les inspecteurs sont de plus en plus nombreux à préparer leurs observations de classes par l'analyse des résultats des élèves de l'établissement aux examens ou par la lecture des indicateurs correspondants du tableau de bord de l'établissement, ceux-ci n'offrent en aucune manière une information sur les domaines de compétence qui sont, pour eux, des facteurs de réussite ou de déficience. Établir une corrélation entre objectifs fixés, pratiques de classe observées et mesures des acquis réels des élèves, acte fondateur et condition nécessaire de l'expertise et du pilotage pédagogiques, relève donc pour les inspecteurs de la pure gageure. Tout au plus, peuvent-ils inviter l'établissement et ses acteurs à « améliorer les résultats », recommandation qui ne propose aucun levier de remédiation ni de progrès.

Si les experts pédagogiques que sont les inspecteurs veulent contribuer efficacement au pilotage pédagogique et avoir toute leur place dans l'évaluation de la performance scolaire, en lien avec leur connaissance personnelle des enseignants et de leurs pratiques de classe, il leur appartiendra de développer les outils d'analyse indispensables à de tels objectifs : calibrage des épreuves d'examen, analyse précise des copies des élèves et des niveaux de compétence atteints, etc. Mais ce projet ne pourra venir que d'une initiative commune de l'inspection générale et des inspections territoriales.

Un métier, des missions

Les différentes missions des inspecteurs pédagogiques ont été décrites en 2005 par une note de service et, en 2009, par une circulaire qui suscite d'autant plus d'interrogations qu'elle semble en décalage avec la réalité du métier. En effet, alors que les inspecteurs disposaient traditionnellement de

marges d'initiative fortes dans leur discipline, la dispersion des tâches qui leur incombent a profondément changé leur métier, avec un glissement de l'IPR vers l'IA, du disciplinaire vers l'organisationnel. L'évolution de leur fonction tient au rythme nettement accéléré auquel les inspecteurs sont soumis. Ainsi, dans un certain désarroi, il leur semble encore plus nécessaire que par le passé d'accompagner en personne les enseignants sur le terrain, et non pas en se contentant de piloter « d'en haut ». Ils se considèrent souvent comme des travailleurs de l'ombre, certains se qualifiant même de « soutiers de la pédagogie ». Or, la réalité de leurs activités n'étant pas visible, ni les recteurs ni le ministère n'en ont une véritable connaissance.

Des missions en décalage persistant avec la réalité des tâches

Animation et impulsion pédagogiques constituent un axe fort de l'action des inspecteurs de l'éducation nationale, de l'enseignement technologique et de l'enseignement général (IEN-ET-EG) et des inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR). Mais leurs tâches effectives excèdent largement ces aspects de leur métier : organisation des examens et concours (présidence de jury ou choix et élaboration de sujets), participation à des jurys de recrutement des enseignants, validation des acquis de l'expérience (VAE). Le système des examens et certifications diverses est d'une grande complexité, et le travail des inspecteurs consiste, à la fois, à exercer leur expertise scientifique et pédagogique (conception des sujets, constitution des jurys), leur autorité (présidence des commissions d'entente et d'harmonisation), et à jouer le rôle de sentinelles en alertant les services lorsqu'ils ont connaissance d'un dysfonctionnement ou d'une anomalie dans l'organisation des opérations. Enfin, la généralisation du contrôle en cours de formation (CCF) pèse très lourd dans les nouvelles charges des inspecteurs, sollicités pour valider les sujets ou encore organiser des réunions de barèmes.

Or, la circulaire du 19 mai 2009 ignore ou méconnaît la part importante du pilotage des examens, de l'animation et de l'impulsion pédagogiques, ainsi que le lien avec l'inspection générale de l'éducation nationale. La distinction entre inspections de management et inspections de pilotage pédagogique et le glissement de leurs fonctions vers le transversal ont fragilisé l'idée que les inspecteurs peuvent se faire de ces dernières. L'autonomie accrue des établissements transforme également le rôle traditionnel de prescripteurs que les inspecteurs tenaient, et l'oriente vers celui de conseiller à la demande des établissements. Enfin, la succession des réformes récentes, qui a mobilisé fortement les inspecteurs, n'a fait qu'ajouter au sentiment d'émiettement et d'atomisation de leurs tâches.

Dans ce contexte, les inspecteurs peinent à hiérarchiser leurs missions. Les lettres de mission tracent des repères, mais, au quotidien, les inspecteurs doivent procéder à une hiérarchisation pragmatique. Indéniablement, leur priorité est d'être sur le terrain et de piloter leur discipline, mais, autant que possible, après qu'ils ont rempli les commandes du recteur et tenu les échéances du calendrier de la gestion des personnels et des examens. La

situation est plus complexe encore pour les inspecteurs chargés de dossiers académiques, souvent sans véritable visibilité pour leurs autres collègues et, par la force des choses, éloignés du terrain. Les inspecteurs territoriaux apprécient donc d'avoir de certains groupes de l'inspection générale un retour fédérateur sur les documents qu'ils produisent : états de la discipline, rapports d'activité, rapports d'inspection.

De fait, dans un métier en grande évolution, l'inspection générale de l'éducation nationale leur semble la seule à reconnaître vraiment leur cœur de métier, trop méconnu, à leurs yeux, par les acteurs académiques. L'inspection générale de l'éducation nationale reste par ailleurs une référence et un recours lorsque les inspecteurs sont confrontés à des questions du terrain qui ne trouvent pas de réponse explicite dans les textes officiels.

Les contradictions et les tensions d'un métier qui évolue

Confrontés à l'émiettement de leurs tâches et à une bousculade permanente dans la gestion de leurs agendas, les inspecteurs territoriaux montrent, au quotidien, un réel pragmatisme, une grande capacité de travail et un très fort engagement. Leur malaise n'est lié ni à leur charge de travail, ni aux conditions matérielles d'exercice de leur mission. Il s'agit plutôt d'un malaise assez profond et qu'on peut qualifier d'identitaire. Par exemple, le fait qu'ils ne soient parfois pas associés à la réflexion qui précède certaines décisions sur des dossiers éminemment pédagogiques et qu'ils soient, ensuite, en charge de leur mise en œuvre, génère chez les inspecteurs un sentiment profond de non-reconnaissance de leurs compétences d'experts pédagogiques. Ces compétences sont pourtant le cœur de leur identité professionnelle, et elles ont, le plus souvent, motivé et justifié leur entrée dans ce métier.

Le glissement de leurs missions vers le transversal constitue également un facteur puissant de déstabilisation. S'ils maîtrisent, à des degrés divers, les outils de décryptage du dialogue de gestion, d'une dotation horaire globale (DHG) ou du tableau de bord d'un établissement, ils n'y perçoivent pas un lien générateur de sens et de cohérence avec leur identité d'expert pédagogique disciplinaire car le cheminement réflexif du disciplinaire vers le transversal, et du transversal vers le disciplinaire n'en est qu'à ses balbutiements. Les inspecteurs se sentent mal à l'aise dans cette évolution, non par un refus du transversal en lui-même, mais parce qu'ils n'y perçoivent pas le lien avec leur culture pédagogique identitaire, les outils qu'on leur fait manier ne leur offrant pas de prise réellement pédagogique.

Au rebours, les recteurs, les IA-DSDEN ou les secrétaires généraux interrogés, même s'ils évoquent précisément les réticences des inspecteurs, surtout des IA-IPR, à entrer dans le transversal, soulignent leur satisfaction devant leur engagement sur le suivi des réformes et sur le repérage des tuteurs pour les professeurs stagiaires et les étudiants en master. Cela dit, la relation des inspecteurs aux IA-DSDEN devient de plus en plus complexe, plus particulièrement lorsqu'il s'agit des IA-IPR. Les inspecteurs soulignent

que certaines politiques départementales ne suivent pas totalement la logique académique qui reste leur seule référence. À l'inverse, lorsque « l'académisation » des inspections académiques donne aux DSDEN un rôle important dans l'équipe de direction de l'académie et place les inspecteurs sous l'autorité du recteur certes, mais aussi sous la responsabilité des DSDEN, les IA-IPR (rarement les IEN-ET-EG) éprouvent un gêne, voire une forte réticence, à travailler sous leur conduite, surtout sur des dossiers comme la réforme du lycée ou l'accompagnement personnalisé qui leur sembleraient relever davantage de leur compétence pédagogique. On pourrait ajouter sur ce point que ce sont les IA-DSDEN qui ont souvent invité leurs collègues IA-IPR à participer au dialogue de gestion, ce qui a fait bouger les lignes et permis un premier pas de ces derniers vers le transversal.

Conclusion

Depuis quelques années, le métier d'inspecteur pédagogique a subi des évolutions sensibles, avec un glissement vers des missions plus généralistes et moins disciplinaires. Des inspecteurs évoquent une dispersion des tâches, une fragmentation qui manque parfois de sens et d'efficacité. Ils sont assez nombreux à regretter qu'on n'exploite pas suffisamment leurs analyses, et à s'interroger sur leur identité professionnelle et leur positionnement dans l'encadrement, au niveau national comme académique. Il semble indispensable de clarifier vraiment les attentes de l'institution à leur égard. Les inspecteurs sont des cadres loyaux, prêts à évoluer, sans renier l'expertise disciplinaire qui fonde leur légitimité auprès des professeurs, qu'ils sont les seuls à pouvoir assurer et qui garantit la cohérence du discours pédagogique et la qualité de la formation dispensée dans l'école. Ils apportent, par ailleurs, une contribution essentielle à une gestion des ressources humaines renouvelée. Leurs missions auprès des établissements doivent être repensées en fonction de l'accroissement de l'autonomie accordée à ces derniers et dans l'optique de leur donner des éléments d'expertise sur la validité des contenus d'enseignement, sur l'évaluation des acquis des élèves, sur la qualité des projets pédagogiques. Il conviendrait également de préciser les niveaux du territoire sur lesquels leur action est la plus pertinente, afin de préserver du temps pour l'accompagnement de terrain et légitimer de la sorte aussi leur intervention à ce niveau-là. Si, enfin, l'inspection individuelle peut évoluer, elle ne peut disparaître, d'autant que, loin d'être redoutée par les professeurs, elle semble de plus en plus réclamée par eux.

Préconisations

- Redéfinir et cadrer le pilotage pédagogique en précisant les responsables à chaque niveau du territoire académique, en mettant en place des modes de collaboration plus efficaces et en veillant à la qualité de l'information donnée aux inspecteurs.
- Développer la mission de conseil aux EPLE, renforcer la mission d'évaluation et reconnaître pleinement la mission de contrôle des inspecteurs.
- Préciser les missions confiées aux doyens, en encourageant le travail intercatégoriel et interdisciplinaire et reconnaître le rôle des collègues des inspecteurs : instance de réflexion pluridisciplinaire, force de propositions, lieu de mise en cohérence de l'action des inspecteurs et d'élaboration de protocoles communs.
- Réaffirmer le caractère indispensable de l'inspection individuelle des enseignants et de l'entretien avec le professeur inspecté (du fait de l'importance des premières années d'enseignement, l'objectif institutionnel pourrait être de procéder à l'inspection obligatoire de tous les professeurs au moins deux fois au cours des dix premières années).

Les élèves au cœur des réformes

L'école maternelle

L'école maternelle est au premier plan de l'actualité pédagogique depuis environ cinq ans. La réforme de l'école primaire, en application depuis 2008, accorde une priorité au langage et à la langue française, priorité qui a été confortée par le plan de prévention de l'illettrisme lancé en mars 2010. Elle renforce également le rôle propédeutique de la scolarité préélémentaire. En 2009, une centaine de postes d'inspecteurs de l'éducation nationale ont été créés et dévolus à des missions spécifiques relatives à l'école maternelle.

Cependant, depuis 2007, plusieurs rapports¹ ont mis en cause l'efficacité de la scolarisation préélémentaire, en déplorant notamment son incapacité à compenser les inégalités initiales entre enfants. L'étude comparative des systèmes d'éducation et d'accueil des jeunes enfants réalisée par l'OCDE², de son côté, a alerté sur la nature inadaptée et sur la précocité de certaines exigences auxquelles sont soumis les enfants fréquentant l'école maternelle française, sans que le souci de leur bien-être soit correctement pris en compte.

La réflexion des inspections générales³ comporte ainsi une analyse du fonctionnement de l'école maternelle et des pratiques d'enseignement et d'aide, au cœur desquelles l'acquisition de la langue française et du langage par les enfants à l'école maternelle, priorité pédagogique, a une place particulière. Elle traite en outre des divers niveaux de pilotage et tente une première exploration de la relation entre coûts et résultats de la politique privilégiée par la France en matière de scolarisation de la petite enfance. Cette politique est examinée en prenant en compte les apports de plusieurs comparaisons internationales.

1. Rapports sur l'école primaire du Haut Conseil de l'Éducation, *L'école primaire*, en 2007, puis de l'institut Montaigne, *Vaincre l'échec à l'école primaire*, en 2010 ; rapport sur l'école maternelle de la Cour des comptes en 2008.

2. Rapport paru sous le titre *Petite enfance, grands défis II*.

3. Rapport – n° 2011-108, *L'École maternelle*, octobre 2011.

Éducation et accueil de la petite enfance à l'étranger et en France

Au niveau international

La prime enfance est considérée, dans l'ensemble des pays développés, comme l'une des clés de la réussite des politiques sociales, familiales et éducatives. Pour autant, les stratégies mises en œuvre par nombre de pays sont différentes et la qualité des services offerts varie considérablement. Outre la nécessité de développer les droits que constituent l'éducation et la protection de la petite enfance, plusieurs autres raisons, de nature économique, sont aussi régulièrement avancées pour encourager à la prise de charge de la petite enfance par des structures extérieures au foyer parental.

D'une part, le développement de l'éducation et de l'accueil du jeune enfant contribue au relèvement du niveau de la natalité et à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale rendue nécessaire par l'accroissement de l'activité salariée des femmes. D'autre part, l'action contre les désavantages éducatifs, qui frappent notamment les enfants des milieux les plus pauvres, par la prise en charge de ces enfants dans des structures de qualité, constitue un investissement pour l'avenir. L'effet positif de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance sur l'assiduité et les résultats durant la scolarité primaire serait démontré ; l'apprentissage engendrant l'apprentissage, l'acquisition précoce de bases solides rend l'apprentissage ultérieur plus efficace. L'éducation de la petite enfance serait même le plus rentable des secteurs d'investissement du système éducatif.

■ *Des conceptions et des modèles différents*

Selon l'histoire, les contextes, les valeurs culturelles, sociales ou religieuses, deux grands modèles de structuration des offres d'éducation et d'accueil ont été conçus.

Le premier est celui d'une structure commune pour tous les enfants en âge préscolaire. Dans les pays qui ont choisi ce modèle dit « intégré », le droit d'accès pour tous dès le plus jeune âge est reconnu ; le taux de fréquentation par les moins de trois ans y est plus élevé qu'ailleurs.

Dans le second modèle, souvent dit « juxtaposé », les services d'éducation et d'accueil sont organisés en deux types de structures distinctes en fonction de l'âge des enfants, de la naissance à deux-trois ans d'une part, puis de trois-quatre ans jusqu'à cinq-six ans, d'autre part. C'est le modèle le plus répandu en Europe. De manière générale, les pays qui ont choisi ce second modèle ne garantissent pas de places subventionnées à tous les enfants avant qu'ils aient trois ans. Seules la Belgique (Communauté française) et la France ouvrent la possibilité d'une éventuelle fréquentation du système scolaire avant cet âge.

Dans la majorité des pays, il n'existe aucune garantie d'accès aux services d'éducation et d'accueil pour les jeunes enfants. Dans tous, à côté de ces services spécifiques, se développe une multitude de solutions informelles pour pallier les déficits structurels.

Lors du Conseil européen de Barcelone de 2002, les États membres sont convenus que, pour 2010, les structures d'accueil formelles devaient disposer de places à plein-temps pour au moins 90 % des enfants entre l'âge de trois ans et celui de la scolarité obligatoire. Le bilan est partagé : près d'un tiers des États membres n'atteint pas le pourcentage de 70 %.

Si une prestation d'au moins deux ans, financée sur fonds publics, est offerte à tous les enfants dans la plupart des pays, cette offre est nettement plus développée en Europe que dans les pays non européens de l'OCDE (États-Unis et Australie).

L'approche holistique, partagée par les pays nordiques et d'Europe centrale, qui lie étroitement éducation, apprentissage et soins est issue de la tradition de la « pédagogie sociale » propre aux jardins d'enfants, institution intermédiaire entre l'éducation familiale et l'éducation scolaire. Cette approche valorise l'accompagnement de l'enfant dans ses activités et dans son développement, selon une attitude positive d'encouragement. Les offres éducatives n'excluent pas ici totalement des domaines d'apprentissage structuré comportant des rudiments de lecture, d'écriture et de calcul, mais elles accordent une priorité au développement social et à la construction de la personne. Elles font la promotion de l'apprentissage par l'activité auto-induite, l'exploration spontanée et le jeu ; elles favorisent les interactions entre pairs et la coopération, et elles accordent une place importante aux activités symboliques ainsi qu'aux acquis culturels.

L'approche pré-primaire, notamment en France et dans les pays anglophones, traite la question du point de vue des attentes de l'école : l'éducation préscolaire doit servir les objectifs de l'enseignement en permettant aux enfants d'acquérir les compétences les préparant à l'école. Dans ce modèle, les programmes ont pour but de stimuler le développement cognitif et social, et de préparer aux apprentissages de base que sont la lecture, l'écriture et la numération. Si le jeu et les activités solidaires sont considérés, ici aussi, comme des moteurs privilégiés du développement, une place importante est cependant accordée aux démarches intellectuelles ainsi qu'aux activités dirigées.

La transition entre éducation préscolaire et école est, en revanche, au cœur des préoccupations de tous les pays étudiés par l'OCDE. Tous ont instauré au moins une année de jardin d'enfants ou d'éducation préscolaire.

- *Des investissements publics, mais une diversité d'encadrement et de fonctionnement*

Quand l'accueil de la petite enfance et l'éducation sont des domaines distincts, la responsabilité administrative est partagée entre plusieurs ministères ;

quand au contraire, les pays essaient d'instaurer un cadre d'action global, ils renforcent les unités d'orientation au niveau central par la création d'instances interministérielles ou par le regroupement de tous les services sous la tutelle d'un ministère. Cela dit, les responsabilités de la politique d'éducation et d'accueil et sa mise en œuvre sont partagées dans de nombreux pays de l'OCDE entre les autorités nationales, les autorités locales voire les communautés¹ et les parents. Ce partage permet de dépasser le cloisonnement du niveau central en confiant réglementation, financement et évaluation des services aux autorités locales.

Les investissements publics apparaissent difficilement évaluables, tout comme sont différentes les approches des stratégies de financement. Une enquête de l'OCDE² a dressé un état des dépenses publiques consacrées aux services d'éducation et d'accueil dans un certain nombre de pays, révélant des différences importantes (2 % du PIB au Danemark, alors que le Canada n'y consacre que 0,3 % et la France 1 %). Tous les pays de l'OCDE financent des structures d'accueil et d'éducation à partir de trois, quatre ou cinq ans et de nombreux pays prennent en charge tous les frais. D'une manière générale, les pays européens fournissent des services gratuits d'éducation préscolaire à partir d'un âge plus précoce (trois ou quatre ans) que les pays d'économie libérale non européens (cinq ans). En revanche, pour ce qui concerne l'accueil et l'éducation des plus jeunes (moins de trois ans), tous les pays exigent une contribution des familles, l'offre n'étant qu'en partie subventionnée.

En règle générale, les pays ont opté pour un financement des services fondé sur l'offre. C'est la modalité qui prévaut pour les services publics d'éducation mis en place pour les enfants de plus de trois ans.

La stratégie de financement concerne également le financement compensatoire pour les populations à risque qui consiste à fournir davantage de moyens aux établissements qui les accueillent. On retrouve cette stratégie en France. Enfin, tous les pays ont mis en œuvre des mesures en vue de prévenir des difficultés d'apprentissage. Plusieurs stratégies financières se cumulent donc pour soutenir les établissements d'éducation et d'accueil dans la prestation de services aux groupes à risques en Europe et pour faciliter l'accès à ces services aux enfants susceptibles d'en être exclus.

Deux modes d'organisation des horaires sont rencontrés. Une première organisation propose une grande amplitude d'heures d'ouverture, adaptée aux besoins des parents qui travaillent. La seconde approche est celle des pays qui n'offrent de services subventionnés qu'à temps partiel. Quelques pays offrent un système mixte.

Pour les enfants de moins de deux – trois ans, les personnels dépendent le plus souvent du secteur sanitaire et de la protection sociale. Ils ont

1. Le mot *communauté* est ici entendu au sens large tel que défini par l'OCDE : fondations privées, ONG, fondations religieuses, organismes privés.

2. En 2004.

généralement suivi la formation d'une filière professionnelle ne relevant pas de l'enseignement supérieur. Pour les enfants de plus de trois ans, les professionnels ont, le plus souvent sans que ce soit systématique, une formation supérieure.

Dans les établissements intégrés pour enfants de la naissance à six ans, les personnels qui présentent un même profil professionnel à tous les niveaux relèvent du secteur éducatif et reçoivent une formation commune de niveau supérieur.

Cette comparaison internationale des systèmes d'éducation et d'accueil révèle les grandes tendances communes et les changements contemporains intervenus dans la fonction de la famille et dans l'éducation des jeunes enfants. Mais elle appelle surtout une réflexion sur certains points fondamentaux : la conception de l'enfance et de l'apprentissage, les pratiques pédagogiques, les métiers de la petite enfance, le pilotage national et local, le contrôle-qualité et le retour sur investissement. Elle met en évidence que l'accueil en milieu collectif des jeunes enfants constitue un problème de société pour lequel la solution scolaire ne représente que rarement une partie de la réponse.

L'école maternelle française

La situation française relève du modèle dit de « juxtaposition » des structures d'éducation et d'accueil, ainsi que des instances en charge de l'élaboration des réglementations, des mises en œuvre et des contrôles. L'école maternelle assure l'accueil quasiment généralisé des enfants de trois à six ans et, partiellement, des enfants de deux à trois ans. D'autres services prennent en charge les enfants plus jeunes. Il n'existe aucune obligation légale relative à l'accueil des jeunes enfants, en particulier, pour les communes ; le Conseil d'État a qualifié de « service public facultatif » le service rendu dans ce domaine.

Des structures d'accueil et d'éducation différenciées

La dualité des structures remonte au XIX^e siècle. Créées en 1825, les salles d'asile ont un programme d'enseignement institutionnalisé dès 1833. Les enfants y sont accueillis, gratuitement, entre deux et six ans ; le but est de leur inculquer de bonnes habitudes qui les préparent à une vie honnête, décente et chrétienne. En matière de méthode, *« l'intelligence des enfants devra graduellement être développée sans que jamais elle ne soit fatiguée par une application trop soutenue »*.

Avec la III^e République, la salle d'asile disparaît et devient école maternelle. La loi du 16 juin 1881 définit l'école maternelle publique comme une école non obligatoire, gratuite et laïque, intégrée à l'école primaire.

La société des crèches ouvre, en 1844, la première crèche charitable. Reconnues d'utilité publique en 1869, les crèches sont considérées comme des établissements d'assistance, aux préoccupations sanitaires. Quelques crèches d'entreprise sont créées à la fin du XIX^e siècle ; au XX^e siècle apparaissent les premières crèches publiques payantes.

Toutefois, l'expansion de ces services date des lendemains de la seconde guerre mondiale, qui voient se mettre en place le système de protection maternelle et infantile (ordonnance du 2 novembre 1945).

Le besoin d'accueil croît à la fin des années 1950 alors que la mortalité infantile est très réduite et la natalité en plein essor, d'une part, et que le développement du secteur tertiaire conduit à un développement du travail féminin suscitant un besoin de garde, d'autre part.

Durant les décennies 1960 et 1970, les écoles maternelles, les crèches et autres structures collectives se développent. Les préoccupations éducatives se renforcent. L'enfant, objet de soins physiologiques, devient sujet culturel. L'essor concomitant des jeux et des livres éducatifs accompagne le renouveau des pratiques éducatives.

La décennie 1980 voit un renforcement et une diversification des réponses publiques avec le souci d'individualiser les mesures dans un contexte où le marché du travail est marqué par de nouvelles formes d'emploi associant flexibilité, temps partiel et précarité.

À partir des années 90, les outils mis en place dans les années 80 sont adaptés à l'évolution du contexte socioéconomique et des besoins des familles. Aujourd'hui, un plan de développement de la garde d'enfants qui a conduit à abandonner le projet d'un droit opposable de garde tente de répondre à une forte demande sociale.

Dès sa création, l'école maternelle a été conçue pour accueillir les enfants de deux à six ans. Selon les termes d'un rapport d'information du Sénat, « *l'école maternelle a laissé venir à elle les enfants de deux ans* » dans un contexte où la chute de la natalité le permettait, allégeant les effectifs de l'école primaire. Mais les conditions d'accueil de ces très jeunes enfants n'ont pas été alors pensées en fonction de leurs besoins.

En 1982, un rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale traitant du sujet relève de nombreuses faiblesses, mais aussi des signes d'évolution des pratiques pédagogiques vers une meilleure adaptation à ce très jeune public ; sur cette base, des recommandations sont émises.

Sans doute parce qu'aucune des préconisations n'a été mise en œuvre pour corriger ces faiblesses, les alertes se sont renouvelées. Un nouveau rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale présente, en 2000, une analyse du flou subsistant dans les règles relatives à la scolarisation des très jeunes enfants. Ce rapport, qui dit les enseignants « *désarmés devant la scolarisation des plus petits* », souligne l'insuffisance des réponses institutionnelles en matière de formation initiale et continue des enseignants. Il

dénonce la faiblesse de la fréquentation et le flou des exigences de l'institution en la matière.

En 2003, le rapport annuel du Défenseur des enfants insiste à nouveau sur le problème. Reconnaisant les bonnes intentions qui ont présidé à la promotion d'une scolarisation précoce, il dénonce les effets imprévus d'un parcours scolaire entamé dès deux ans, en relayant les inquiétudes de spécialistes de la petite enfance : le non-respect des rythmes biologiques des jeunes enfants, le manque d'interactions langagières adaptées, la maltraitance psychologique et les acquisitions cognitives imposées de manière prématurée et souvent inefficace. Il préconise d'arrêter l'extension de cette scolarisation.

À la fin des années 1990, des classes-passerelles¹ ont été développées afin de créer les conditions d'une première socialisation, de favoriser une séparation progressive avec la famille et de soutenir les parents dans l'exercice de leur fonction parentale.

Une évaluation conjointe de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'éducation nationale, en novembre 2000, révèle un flou dans l'initiative et le pilotage qui va jusqu'aux conflits d'influence et une insuffisance de formation spécifique pour les enseignants. Le bilan précise que la généralisation n'est pas envisageable. La pertinence de la scolarisation précoce est mise en doute, mais l'argument essentiel relève du principe de réalité : les moyens humains et matériels à rassembler sont hors de portée des financeurs. Les classes-passerelles ont servi de modèle à la proposition récente de création de jardins d'éveil, encore peu développés en 2012.

Dix ans après, le problème de la scolarisation des enfants de moins de trois ans subsiste en ayant changé de nature puisque ces enfants sont de moins en moins nombreux dans l'école maternelle car les retraits d'emploi ont pesé sur la scolarisation précoce. L'enseignement catholique, quant à lui, a trouvé une solution au problème ainsi créé : l'ouverture de classes hors contrat dans des établissements sous contrat pour accueillir les enfants les plus jeunes, moyennant une participation financière des familles.

L'éviction des plus jeunes enfants de l'école vers d'autres institutions n'est pas sans conséquence financière pour la collectivité publique : « *le reflux de la scolarisation à deux ans a conduit à transférer le financement de l'accueil des jeunes enfants concernés sur les collectivités territoriales, les caisses d'allocations familiales, ainsi que les ménages* », conclut, en 2008, la Cour des comptes.

Le contexte actuel, dans lequel on doit articuler les besoins des familles² et la volonté d'amplifier les actions préventives de l'échec scolaire en les mettant en place le plus tôt possible, impose d'associer à la réflexion les acteurs institutionnels et locaux.

1. Unités d'accueil d'enfants de deux à trois ans.

2. Le Haut Conseil de la famille estime entre 200 000 et 300 000 le déficit de places d'accueil, le recours à des assistantes maternelles ou à des solutions familiales constituant *in fine* une réponse.

L'école maternelle, une école non obligatoire, un service universel et gratuit

Alors même qu'il n'y a pas d'obligation scolaire pour les enfants avant six ans, notre pays entretient pour eux un dispositif d'accueil et de scolarisation. C'est ce qui fait encore aujourd'hui l'originalité de l'école maternelle.

À tous égards, les valeurs et les règles qui s'appliquent à la scolarisation des enfants de six ans et plus, soumis à l'obligation scolaire, valent pour les plus petits à l'école maternelle. Le règlement intérieur type des écoles vaut pour la maternelle et l'élémentaire. Les enseignants du premier degré peuvent exercer indifféremment en classe maternelle ou élémentaire. Recrutés au même niveau, ils sont formés de la même manière. Enfin, l'encadrement de l'enseignement préélémentaire incombe aux mêmes inspecteurs.

L'État ainsi que les collectivités locales sont très engagés : tout enfant doit pouvoir, à la demande de sa famille, être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine. L'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé. Les obligations de l'État ne sont pas cependant illimitées : l'instruction obligatoire commence toujours à 6 ans (jusqu'à 16 ans depuis 1959). Et si des enfants ayant atteint l'âge de deux ans à la date de la rentrée scolaire peuvent être admis à l'école maternelle dans la limite des places disponibles, ce n'est pas un droit.

Les communes sont tenues de répondre aux besoins matériels et de fonctionnement, mais aussi de personnel, puisque le code des communes prévoit la mise à disposition d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), personnels formés pour contribuer à l'éducation des jeunes enfants et soutenir l'action des enseignants.

Par les services qui relèvent de la protection maternelle et infantile, le conseil général prend en charge une part des missions qui incombent à l'école maternelle pour prévenir les difficultés scolaires, dépister les handicaps et autres troubles de l'apprentissage et compenser les inégalités. Ainsi sont assurés les bilans de santé pour les enfants âgés de trois à quatre ans dont on déplore cependant qu'ils ne soient pas généralisés. Le bilan de la sixième année, qui revient au service de santé de l'éducation nationale, ne l'est pas plus.

En 2008, la dépense totale d'éducation, au niveau préélémentaire, a représenté 13,5 milliards d'euros. Les dépenses de la structure communale comportent des dépenses de fonctionnement, les dépenses salariales et les dépenses d'investissement. En se fondant sur les données précises qu'ont accepté de communiquer plusieurs municipalités, la mission des inspections générales a pu montrer que le coût de l'école maternelle était partagé à égalité par l'État et les communes : le coût pour l'État en 2010 s'est élevé à 2 524 € par élève et à 59 750 € par classe, à 2 485 € par élève pour la commune. Le coût total en 2010 était de 5 009 € par élève.

L'école maternelle, une institution de plus en plus scolaire

On peut observer que les instructions officielles abandonnent progressivement la fonction d'accueil pour ne plus valoriser que les apprentissages.

Le décret du 18 janvier 1887 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et des classes enfantines dispose que ce sont « *des établissements de première éducation où les enfants des deux sexes reçoivent en commun les soins que réclame leur développement physique, moral et intellectuel* ».

Depuis ce texte fondateur, l'école maternelle a connu beaucoup moins de modifications de ses programmes que l'école élémentaire. Les programmes et les instructions du 16 mars 1908, en vigueur jusqu'en 1977, insistent sur le fait que l'école maternelle « *n'est pas une école au sens ordinaire du mot : c'est un abri destiné à sauvegarder l'enfant des dangers* » ; elle doit les conduire à « *un commencement d'habitudes disciplinées et de curiosités intellectuelles sur lesquelles l'école primaire puisse s'appuyer pour donner plus tard un enseignement régulier* ».

La préparation de la loi relative à l'éducation de 1975 est l'occasion d'une relance de la réflexion sur une institution profondément transformée dans son fonctionnement par son expansion. Le rapporteur de la loi, Jacques Legendre, expose la nécessité d'étendre le réseau des classes maternelles, en particulier en zone rurale. Il alerte dès cette date sur un effet souvent non perçu de cette scolarisation précoce dans un propos qui reste d'actualité : « *L'école maternelle, en son état actuel, quelles que soient ses grandes qualités, profite d'abord aux enfants des milieux favorisés. Elle peut certes éviter des redoublements ultérieurs et il est bon que l'article 2 du projet de loi lui assigne expressément de prévenir les difficultés scolaires et de compenser les inégalités. Mais une telle définition la mènera sans doute à évoluer et croire que, par sa seule généralisation, elle pourrait assurer l'égalité des chances exposerait à de cruelles désillusions. Il y aurait un risque majeur à oublier le caractère véritablement préscolaire de la maternelle pour vouloir y multiplier les apprentissages précoces. Il ne faut pas se dissimuler que tel est le souhait d'une grande partie de l'opinion publique. C'est oublier qu'il est toujours difficile de mesurer la maturité réelle d'un enfant et qu'elle doit s'apprécier dans plusieurs domaines : intellectuel, physiologique et affectif.* »

Les textes officiels postérieurs à 1975 et relatifs à l'école maternelle, les rapports annexés aux lois sur l'éducation de 1989 et 2005 ne font que confirmer un cap : l'école maternelle prépare aux apprentissages ultérieurs et contribue à améliorer l'égalité des chances entre les enfants ; dès 1986, il n'est plus question de la fonction d'accueil ou de « gardiennage », comme en disposaient encore les instructions de 1977. Cette orientation est renforcée quand la loi de 1989 solidarise école maternelle et école élémentaire au sein de l'organisation en cycles de la scolarité primaire. Les textes de programmes de 1995 à 2008, qui insistent sur les apprentissages, définissent des compétences qui doivent être acquises en fin d'école maternelle.

Le renforcement de la visée propédeutique est flagrant, notamment dans la priorité accordée au langage oral et écrit. Deux grands arguments sont employés pour justifier de cette priorité. Le premier est lié à la fonction du langage dans le développement de l'individu et dans le fonctionnement de l'institution scolaire : c'est un moyen de communication performant et c'est un instrument de transmission des connaissances, celle-ci étant la finalité par excellence de la communication en situation scolaire. C'est un moyen de représentation du monde (monde perçu, pensé, imaginé), les mots et les textes évoquant – faisant exister – les réalités absentes. C'est enfin un constituant essentiel de la pensée : les signes linguistiques permettent de s'extraire de l'ici et maintenant, de construire des systèmes de représentation, d'accomplir les opérations clés de la pensée : discriminer, comparer, classer, ranger.

Le second argument tient aux différences très grandes entre enfants en la matière : le langage s'acquiert dès la naissance dans les échanges avec les locuteurs de l'environnement proche. Or, les parents font des usages très différents du langage, proposent des interactions conversationnelles plus ou moins bien ajustées dans lesquelles l'enfant est considéré comme partenaire actif ou, au contraire, comme un récepteur soumis, racontent ou lisent des histoires régulièrement en les prolongeant ou non d'échanges sur le contenu, recourent visiblement à des écrits variés à diverses fins, l'ensemble ayant des effets très sensibles sur les acquisitions des enfants. Si l'école n'agit pas pour réduire les écarts, certains enfants – qui n'ont eu que des expériences limitées des pouvoirs du langage limitant de fait leurs acquisitions – sont fortement pénalisés.

Les ambitions en matière d'acquisition du langage sont identiques depuis 2002. La première concerne la maîtrise de l'oral à un premier niveau, avec plusieurs composantes déterminantes : la capacité à produire un langage explicite et structuré (ce qui suppose un lexique étendu et une syntaxe rigoureuse), la pratique adaptée de fonctions variées du langage (désigner, décrire, évoquer, questionner, expliquer, faire faire, exprimer des émotions ou des sentiments, jouer avec les mots, etc.), des capacités d'écoute active et de compréhension, un intérêt pour le fonctionnement du langage. La seconde concerne une initiation à l'écrit aboutie pour permettre l'entrée dans les apprentissages systématiques de la lecture et de l'écriture : la compréhension du fonctionnement de l'écrit en soi et dans ses relations avec l'oral (découverte du principe alphabétique, développement de la conscience phonologique), la connaissance de divers supports de lecture et de leurs fonctions, une première culture littéraire faite de la mémorisation d'histoires de qualité, la capacité à produire des textes écrits (c'est-à-dire la possibilité de transformer un énoncé oral pour qu'il puisse être écrit), une initiation du geste graphique pour que l'écriture cursive commence à être possible.

L'école maternelle a, en outre, toujours été considérée comme le lieu où l'enfant intériorise des normes et des valeurs culturelles du fait de son insertion dans un groupe et dans une institution. Les programmes de 1995 et 2002 soulignent l'importance de l'entrée à l'école, première séparation d'avec

la famille, premier contact avec un collectif et insistent sur l'apprentissage du «vivre ensemble». Le texte de 2008 dépasse cette conception traditionnelle de la socialisation qui n'est pas le propre de l'école pour se centrer sur la matière même de la socialisation scolaire : en relation avec des objets culturels particuliers, en situation de conduire des démarches de manière autonome, de mettre en œuvre des comportements adaptés, l'enfant doit comprendre les attendus favorables à la réussite scolaire.

C'est sur cette nouveauté qu'ont porté les plus vives critiques du programme, ce *Devenir élève* ayant été perçu comme le signe de la volonté institutionnelle de primariser l'école maternelle alors qu'une autre lecture, plus juste au regard des réalités de la petite enfance, devrait au contraire valoriser le processus que recouvre le verbe «devenir».

L'école maternelle en 2010-2011

Des coopérations à construire

La classe reste le pivot de l'école en termes d'organisation. De nombreux professionnels aux compétences spécifiques y interviennent. Les enseignants représentent 41 % des personnes présentes tandis que les ATSEM constituent la seconde catégorie (36 %). Personnels enseignants exerçant sur des compléments de service, intervenants réguliers tels que maîtres supplémentaires de réseau de réussite scolaire/réseau ambition réussite ou enseignants spécialisés des réseaux d'aide, membres des équipes mobiles académiques de liaison et d'animation (EMALA) et auxiliaires de vie scolaire complètent le dispositif.

Assurer le bon fonctionnement d'un ensemble aussi composite suppose des coordinations avec plusieurs autorités extérieures à l'école, qui relèvent de la responsabilité du directeur.

L'école maternelle fait travailler ensemble deux professionnels aux statuts et aux métiers différents, appartenant, l'un à la fonction publique d'État, l'autre à la fonction publique territoriale. Dans le cadre de l'étude, on compte un professionnel chargé de missions éducatives pour 13,9 élèves. Conformément à leurs missions d'assistance maternelle et pédagogique aux enseignants, l'activité des ATSEM se partage entre une présence en classe et des temps de préparation matérielle, d'accompagnement et de surveillance d'enfants, ou d'entretien ; elle se prolonge presque toujours par des temps de travail dévolus à l'encadrement périscolaire. Depuis le décret du 28 août 1992 et la reconnaissance de qualifications spécifiques pour remplir cette fonction, les ATSEM se trouvent plus fortement impliqués dans le fonctionnement de la classe. Cependant, les agents occupant ces emplois ne disposent pas toujours des qualifications requises.

Les ATSEM qualifiés sont formés à la prise en charge de certains besoins de la petite enfance ; quand les professeurs des écoles maternelles,

titulaires de diplômes universitaires et peu préparés aux spécificités de la maternelle, se montrent plus à l'aise dans la mise en place d'activités liées aux apprentissages élémentaires que dans une pédagogie de l'éveil, la complémentarité des rôles peut tourner à la confusion, voire à la concurrence. Il est essentiel que la connaissance mutuelle se développe : le référentiel de compétences de 2009 des enseignants de maternelle intègre la nécessité de ces partenariats. Formations communes et élaboration de protocoles des ATSEM visent notamment à prévenir les différends en clarifiant le rôle de chacun.

■ *Des financements aux ramifications complexes, perçus comme satisfaisants en général*

Les communes partagent en théorie avec l'État le financement du fonctionnement des maternelles : les indications recueillies montrent des inégalités de financement et un fractionnement des ressources. Les crédits alloués au fonctionnement pédagogique peuvent se répartir en cinq catégories : une somme forfaitaire annuelle par élève pour les fournitures¹ ; des crédits fléchés répondant à des préoccupations variées² ; des coûts de fonctionnement assurés par la commune dans son budget global ; des prestations définies.

Les appréciations plutôt positives formulées sur le niveau de financement reflètent la qualité des relations locales et l'existence d'un dialogue avec les représentants de la mairie.

Au-delà des financements bien identifiés, les écoles maternelles peuvent recueillir un budget complémentaire représentant en moyenne 41 % de la subvention élève versée par la commune. Les coopératives scolaires concernent au moins 62 % des écoles de l'échantillon. Les apports financiers des parents d'élèves consistent essentiellement en dons facultatifs.

Au-delà d'interrogations sur la notion de gratuité, on observe que ces ressources complémentaires s'appuient sur des financements qui émanent toujours des contribuables et des parents d'élèves ; il s'agit d'une pratique très inégale, définie localement, et qui crée d'importantes disparités de ressources. La diversité de ces financements complémentaires contraste singulièrement avec les pratiques observées dans d'autres pays.

■ *Des dynamiques pédagogiques*

L'organisation par classe structure la maternelle, mais bon nombre de questions pédagogiques font aussi l'objet de réflexions collectives et de coordinations.

L'enquête a permis de recueillir une image de la façon dont cette réforme a été perçue par les acteurs de l'école maternelle. Au titre des changements significatifs, l'instauration de l'aide personnalisée est le plus

1. En moyenne 38 euros par élève et par an.

2. En moyenne à 1 111 euros par école.

fréquemment mentionnée (42 % des occurrences), suivie des modifications du programme (24 %), puis de l'organisation du temps scolaire (13 %). Plus loin, nous trouvons la notion de compétences (10 %) et le travail en équipe (8 %) ; enfin les résultats des élèves et les liens avec les familles complètent les représentations qui s'attachent à cette réforme (3 %).

Depuis 2008, les thèmes les plus fréquemment traités collectivement sont en premier lieu directement liés à la mise en œuvre des programmes à travers l'élaboration de programmations (28 % des mentions), puis ils concernent la mise en œuvre de l'aide personnalisée et les décloisonnements (24 %) ; l'évaluation et le suivi des élèves sont traités aussi fréquemment (22 %). Viennent ensuite les réflexions sur les outils des élèves (12 %).

L'investissement des équipes pédagogiques dans la mise en œuvre de la réforme reste hétérogène. Outre la qualité de la réflexion pédagogique, celle des relations interpersonnelles entre enseignants représente un facteur essentiel pour installer des dynamiques pédagogiques.

■ *Programmes et repères de progressivité*

La majorité des écoles considère que les programmes de maternelle n'ont pas connu de changements très importants par rapport aux précédents ; leur simplification est bien accueillie. Des outils de travail nécessaires à leur mise en œuvre ont été effectivement élaborés.

Les repères pour organiser la progressivité des apprentissages dans les deux domaines « S'appropriier le langage » et « Découvrir l'écrit » sont des aides appréciées. Ils favorisent la cohérence entre les classes, améliorent la perception des objectifs par les enseignants et permettent de mieux informer les parents sur le sens des activités conduites. Ces réflexions apparaissent essentielles pour améliorer la qualité de l'enseignement en maternelle. Les progressions portent surtout sur les mathématiques.

Les nouveaux programmes ont incontestablement été l'objet d'un travail fourni de la part des équipes pédagogiques qui devra encore être soutenu par l'institution.

■ *Suivi et évaluation des élèves*

Cette préoccupation s'est très largement développée ; en témoignent la création (ou l'adaptation aux nouveaux programmes) et l'usage du livret scolaire, mais aussi l'utilisation (parfois l'élaboration) de protocoles d'évaluation.

Au-delà de l'information due aux familles, l'évaluation est considérée comme fournissant une sorte de légitimité à l'école, rapprochant ainsi la maternelle des normes scolaires pratiquées en élémentaire.

En fin d'école maternelle, la pratique des bilans d'acquis se développe largement. Elle peut produire une focalisation sur les seuls éléments évalués qui conduit à une réduction dans l'approche des programmes et des activités conduites en classe.

■ *Personnalisation des apprentissages*

L'aide personnalisée est une innovation appréciée pour le confort qu'elle représente pour les enseignants, pour la qualité des relations privilégiées avec les élèves. Elle rassure les enfants, favorise leur attention et leur concentration et leur offre des occasions d'interactions avec l'adulte plus denses qu'elles ne peuvent l'être au sein du collectif-classe.

Les directeurs notent que l'aide personnalisée, mise en place sans heurts, rencontre la confiance des familles. Elle se concentre le plus souvent sur les élèves les plus âgés de la maternelle et cible plutôt les compétences préparatoires à l'apprentissage de la lecture et de l'écriture.

Outre l'aide personnalisée, des décroissements durant le temps de sieste des petits, pratique déjà ancienne, sont mis en place. Les marges de manœuvre pour l'éducation, l'enseignement et la prévention de la difficulté scolaire sont assez importantes et les écoles maternelles s'en emparent largement.

■ *Recherche d'une continuité éducative*

Dans l'action conduite en maternelle, une attention est souvent portée aux questions de continuité éducative, selon deux facettes.

S'agissant du parcours des enfants, les trois quarts des écoles organisent des actions de liaison avec l'école élémentaire alors qu'elles ne sont qu'un peu plus de 20 % à le faire pour le secteur de la petite enfance. Cette situation s'explique en bonne partie par le fait que les crèches constituent des équipements facultatifs qui ne concernent qu'une part de l'échantillon alors que l'enseignement obligatoire est naturellement présent à proximité de toute école maternelle. Cela peut aussi tenir à la dimension préélémentaire de l'école maternelle.

Les partenariats entre la maternelle et les services pour la petite enfance reposent principalement sur des dispositifs d'accueil pour les enfants des crèches.

Pour la relation avec l'élémentaire, près des deux tiers des mentions dans les comptes-rendus d'enquête font état soit de la transmission de documents concernant les acquis ou les documents individuels de l'élève (34 %), soit de l'organisation d'activités communes entre maternelle et élémentaire durant le temps de classe (31 %).

Des interrogations subsistent quant à l'utilisation effective de la somme d'informations reçues par les maîtres du cours préparatoire, qui ne sont pas toutes d'égale importance. Il conviendrait de soutenir les enseignants d'élémentaire pour qu'ils puissent bien intégrer les acquis et les références des élèves qu'ils reçoivent et élaborer sur cette base les repères pour leur nouveau groupe-classe.

Entre l'école maternelle et la famille, la présence quotidienne des parents d'élèves à l'école maternelle relève d'une tradition liée aux exigences de sécurité et d'accompagnement des enfants. Une évolution notoire s'est cependant produite. Les relations directes avec l'école sont moins fréquentes alors que les parents sont davantage en contact avec les personnels des services périscolaires ou de transport. Les garderies avant et après les horaires de classe ou liées à l'existence de service de restauration scolaire se rencontrent en effet dans de très nombreuses communes, tandis que les services de transport se sont aussi développés. Certaines écoles mentionnent des taux de 40 % de fréquentation pour la garderie. Le temps d'amplitude maximum de la journée pour certains enfants est alors en moyenne légèrement supérieur à onze heures.

Au niveau de l'école, la communication écrite reste importante avec des affichages et la mise en place de cahiers de liaison ; certaines écoles ont aussi créé un livret d'accueil. Les contacts directs apparaissent cependant fondamentaux pour établir les liens de confiance nécessaires. Dans ce registre, le premier accueil des parents avec l'enfant à scolariser fait l'objet d'une vigilance particulière. La participation des parents à des moments festifs est fréquemment indiquée, avec des objectifs très divers. L'implication directe des parents dans les activités avec les enfants est très rare.

L'ouverture de l'école maternelle aux parents est sans doute un des facteurs qui font que cette première école conserve une très bonne image dans l'opinion publique.

■ *Les partenariats actifs de l'école maternelle*

Ils concernent pour l'essentiel les relations avec des personnels de santé, de soins, d'aide conformément aux missions qui incombent à cette première école.

- Les bilans de santé : de nombreux professionnels de santé interviennent auprès des enfants des écoles maternelles, rétribués par l'État, par des collectivités locales ou par des associations. Du fait du partage des compétences entre instances publiques, de l'attachement à la précocité et à l'efficacité des actions de prévention, les enfants des écoles maternelles sont concernés par des dispositifs très divers. L'attention portée à la détection des difficultés apparaît bien intégrée à une école maternelle qui concerne la totalité d'une classe d'âge et permet d'engager des réponses diversifiées à travers des possibilités de mobilisation de compétences médicales, éducatives ou pédagogiques. En 2010, 72 % des élèves ont bénéficié d'un bilan de santé dans leur sixième année, les écoles des secteurs les moins favorisés étant traitées de manière prioritaire quand les moyens manquent pour assurer la totalité des bilans. En outre, le pourcentage des bilans réalisés peut s'élever

à 99 % des élèves des écoles lorsque les bilans de santé sont réalisés par les services des villes disposant d'une délégation de compétences¹.

- Les aides spécialisées : les personnels spécialisés interviennent fréquemment. La plupart des écoles mentionnent leur présence pour des actes d'évaluation individuels, parfois pour des temps d'observation en groupe. Ces actions représentent un appui pour les aides pédagogiques dispensées par les enseignants dans leur classe, lors de décroisements ou de l'aide personnalisée.

- L'école maternelle face au handicap : l'école maternelle doit aussi mettre en œuvre des dispositifs de compensation pour assurer la scolarisation de certains enfants. Cette première école, souvent premier service d'accueil collectif fréquenté par les enfants, est ainsi pour certains enfants le lieu de mise en évidence d'un handicap. Le directeur comme l'enseignant jouent alors un rôle primordial dans la conduite d'un dialogue avec les parents qui doit respecter certaines procédures. Durant cette période, aucune aide n'est en général accordée. De plus, un besoin de formation est souvent exprimé pour la scolarisation des élèves handicapés et la conduite de la communication avec les familles en cas de suspicion de handicap.

Le fonctionnement de l'école maternelle présente plus de complexité qu'on ne le pense, cette école étant très souvent assimilée à une école élémentaire, en somme, en réduction. La principale source de complexité tient au travail partagé entre enseignants et agents spécialisés ; les conditions d'emploi de ces personnels méritent clarification, leur place dans la communauté éducative mérite valorisation.

La classe maternelle, une organisation figée, une pédagogie qui se cherche

À ce niveau de la scolarité, l'interdépendance est très forte entre les aspects organisationnels et didactiques. Aussi l'étude a-t-elle analysé la manière dont l'espace et le temps sont aménagés avant d'examiner comment les enseignements sont réglés et les apprentissages conçus.

■ *La classe, milieu de vie et d'apprentissage*

L'espace de la classe

Les observations effectuées sur l'espace de la classe révèlent un aménagement appauvri avec des lieux très peu différenciés selon les sections. L'organisation avec places attitrées est peu fréquente et les tables, rarement individuelles, ne sont pas encore alignées face au tableau ; l'aire de regroupement est presque systématique ; un coin lecture est identifié dans les trois

1. La prise en charge de la santé scolaire à l'école, compétence de l'État, est assurée par délégation par 12 villes en France, qui assurent donc les missions obligatoires réalisées ailleurs, sur le territoire, par les personnels (médecins et infirmiers) des inspections académiques. S'y inscrit, en particulier, le bilan de la 6^e année. Au-delà de ces missions réglementaires, les villes mettent en place des actions relevant de leur propre initiative.

quarts des classes ; mais les coins jeux ne sont plus aussi fréquents qu'autrefois dès la petite section et parfois inexistantes en grande section ; les autres espaces dédiés à des activités particulières sont en faible nombre et très rares sont ceux dédiés à la musique ou aux TICE.

Les espaces, conçus de manière stéréotypée, sont plus récréatifs que vecteurs d'apprentissages et le plus souvent les élèves y ont un accès libre et une occupation sans enjeu. L'absence d'une véritable réflexion sur la relation entre espace et pédagogie est manifeste.

Or, la première finalité d'un aménagement bien conçu est de favoriser en permanence la réponse aux besoins des enfants, par nature variés et évolutifs, justifiant que la classe soit différente selon les sections et modifiée au fil de l'année. Dans une classe maternelle, il devrait se trouver des espaces d'extension variable et de ressources selon les sections, permettant de satisfaire les besoins physiologiques des enfants et leurs besoins psychomoteurs. Pour ce faire, les espaces extérieurs ne sont pas assez considérés comme des extensions de la salle de classe où les enfants puissent avoir des activités motrices hors du temps de la récréation. Des modalités adaptées doivent aussi permettre de satisfaire les besoins de découverte et de connaissances nouvelles, d'expression et de communication. Enfin, une différenciation des aménagements ou de leur usage au fil des sections est indispensable.

On souhaite donc une profonde rénovation de l'espace de vie et d'activités des enfants, afin que le cadre de la classe et de l'école constitue vraiment un milieu porteur pour les apprentissages, un point d'appui pour une pédagogie qui favorise leurs initiatives.

On trouve, sur les murs, les productions des élèves ; des traces d'activités et des documents liés aux projets en cours ou passés ou des référents culturels. Les affichages sont soignés, mais la pauvreté esthétique de l'ensemble est regrettée. Le manque de mise en valeur dû à la profusion, voire à l'empilement et à l'immuabilité est souligné. Et, comme pour l'espace de la classe, la structuration des espaces d'affichage ne relève pas d'une intention pédagogique explicite. L'écrit surclasse désormais la production picturale qui différenciait l'école maternelle de l'école élémentaire. Si l'histoire de l'éducation montre que les textes officiels ont souvent renvoyé l'école élémentaire au modèle de la maternelle, dans ce domaine, il semble que ce soit l'inverse qui soit advenu.

Le temps scolaire

Contrairement à l'école élémentaire, l'école maternelle n'a pas d'horaires affectés aux domaines d'activités depuis 1977. Donnée de manière indicative dans l'arrêté du 25 janvier 2002 relatif aux horaires¹, la durée des récréations n'est plus indiquée en 2008.

1. À l'école maternelle, le temps des récréations est compris entre 15 et 30 minutes par demi-journée.

La présentation de l'emploi du temps procède de deux logiques souvent mêlées : une distribution du temps selon les modalités de groupement des élèves et une segmentation selon les domaines d'activités.

Le plan d'une journée-type est souvent présenté comme emploi du temps et les journées se répètent à l'identique. Dans la présentation qu'ils en donnent, les enseignants sont très centrés sur les aspects organisationnels : lorsqu'ils inscrivent un temps dit « ateliers », ils n'en explicitent pas les composantes, très variables. De ce fait, tous les domaines d'activités ne sont pas toujours identifiables sauf « agir et s'exprimer avec son corps », mais c'est surtout vrai du travail du langage oral qui n'apparaît pas toujours à l'emploi du temps ; quant au domaine « découvrir le monde », il est assez peu explicité. Aucune indication ne permet de prendre la mesure des éventuels équilibres sur la semaine entre les divers domaines d'activités des programmes mais, si l'on recoupe emploi du temps et cahier journal ou préparations, on découvre que ce qui paraît formellement absent est parfois très régulièrement pratiqué.

Les maîtres ont des difficultés à présenter leur emploi du temps ; peut-être simplement parce que la représentation que l'on en a, liée à la forme scolaire particulière du face-à-face « un maître-une classe », n'est pas adaptée aux premières classes maternelles.

Il est courant, en outre, de distinguer des temps d'apprentissage et des temps dits informels ou sociaux ou éducatifs (accueil, récréations, temps de repos et de sieste, de collation). Dans la majorité des classes visitées, on compte environ une heure par demi-journée pour l'accueil, la collation (parfois absente, souvent réduite ou non imposée), la récréation. Les passages aux toilettes ne constituent plus aussi souvent, hormis pour les plus jeunes, ces transhumances collectives, depuis longtemps réprouvées.

Le laxisme reproché à l'école maternelle a sans doute été combattu, quoique quelques errements subsistent. Les schémas organisationnels existants ne sont cependant pas remis en cause.

Son organisation globale ne permet pas de tirer le meilleur parti du temps de l'école maternelle. Si le passage à la semaine de quatre jours a mis fin à l'absentéisme chronique de la neuvième demi-journée, certains des interlocuteurs rencontrés signalent qu'ici ou là on encourage les familles à garder l'enfant de petite section à la maison l'après-midi. Qu'il s'agisse des effets d'une pression explicite ou plus subtile de l'école, ou de choix parentaux, des enfants en proportion significative sont de fait absents l'après-midi. Or, l'absentéisme régulier l'après-midi peut aboutir à ce qu'il y ait alors peu d'activités à visée d'apprentissages, pour ne pas pénaliser les absents. On pourrait au contraire, profiter des bonnes conditions d'encadrement avec les présents pour intensifier les stimulations, en privilégiant en matinée ceux qui fréquentent, de fait, à mi-temps. Le retour à l'école en cours d'après-midi, pour ceux qui ont dormi à la maison, n'est accepté dans aucune des écoles visitées ; ce pourrait être une solution pertinente. La souplesse qui caractérise

le fonctionnement de la classe maternelle devrait pouvoir compenser les brèves absences temporaires.

L'attente liée à la gestion du collectif, des activités vides de sens et d'enjeux qui entretiennent une fiction de posture scolaire, le caractère factice de certaines occupations qui meublent le temps sans réel profit conduisent à limiter, plus que les moments informels, le temps fécond pour les apprentissages. Or, un usage optimal du temps total de la scolarité maternelle constitue une des variables de la prévention des difficultés. Les jeunes enfants ne peuvent supporter la charge de journées scolaires de six heures ; les besoins de repos sont à respecter, tout comme les capacités d'attention. Il importera d'engager une réflexion sur la qualité du temps vécu en maternelle en prenant en compte ces considérations ; seule la grande section doit commencer à offrir aux enfants un rythme proche de celui de l'école élémentaire.

■ *Les formes de mise en œuvre des activités*

Alors que rien n'est prescrit dans le domaine des activités, les mêmes modalités de travail et de groupement des élèves sont mises en œuvre d'une école à l'autre, d'un niveau à l'autre. Cette généralisation traduit une naturalisation de pratiques censées caractériser l'école maternelle.

Le face-à-face maître-élèves n'est pas la modalité d'enseignement privilégiée en maternelle, ni même la leçon traditionnelle. Les enfants ne sont, en effet, pas d'emblée capables de travailler avec les matériaux symboliques parce qu'ils n'ont pas acquis le vocabulaire ni construit les concepts sous-jacents, parce qu'ils sont trop autocentrés et incapables de se concevoir comme concernés par ce qui s'adresse à un ensemble. L'école maternelle est donc obligée de mettre en œuvre un cadre et des formes d'activités appropriés aux capacités et aux besoins des jeunes enfants. Ceux-ci sont mobilisés collectivement.

Le regroupement autour de l'enseignant constitue la modalité la plus fréquente. Les maîtres y recourent régulièrement pour des activités relatives à diverses composantes des domaines langagiers (échanges oraux et conversations, lecture d'une histoire et, plus rarement, apprentissage du vocabulaire, préparation à la lecture, reconnaissance de lettres et de sons et production d'écrit), pour des activités qui relèvent du sous domaine *La voix et l'écoute* (chants et/ou comptines, écoute musicale, activités rythmiques). On peut ajouter les passations de consignes pour les « ateliers » et, plus rarement, les bilans d'activités après ces mêmes « ateliers ».

Le regroupement est systématique pour les « rituels » de début de journée. Ce moment particulier qui n'est imposé par aucun texte s'inscrit dans tous les emplois du temps. Sa conception est plus ou moins extensive : on y traite systématiquement de la présence et de l'absence des élèves et de leur dénombrement, de la date du jour, parfois du comptage de ceux qui déjeunent sur place, parfois du temps qu'il fait. Les enfants sont alors, le plus souvent, côte-à-côte, dans cette aire dite « des bancs » ou « du regroupement » : ils se

voient et, même si la disposition est favorable pour des échanges, ceux-ci ne sont pas fréquents. Plus rarement, ils sont assis sur un tapis, parfois alors rangés face à l'enseignant et se tournant le dos, ce qui ne favorise guère les interactions entre eux.

Le « regroupement » est lié à la visée de socialisation : ensemble, en situation de se connaître et de se faire reconnaître, soumis à des règles de communication et de bonne tenue, les enfants apprennent quelque chose de la discipline collective.

Pour ce qui concerne les ateliers, une organisation à l'efficacité limitée, les enfants sont ici répartis en différents groupes dont chacun se voit assigner une place dans la classe, une tâche et le matériel adapté.

La surreprésentation des activités liées à la découverte de l'écrit et à la numération est patente. Ces domaines d'apprentissage se prêtent au travail sur fiche et les offres des éditeurs privés sont nombreuses. Le dispositif des ateliers suppose en effet que les enfants puissent être occupés seuls et que leur activité laisse des traces qui seront ensuite vues, voire évaluées, par l'enseignant.

La formule des ateliers comporte des contraintes qui pèsent sur les choix didactiques. La première variable concerne la gestion par l'enseignant de ce moment : soit l'enseignant choisit de diriger un atelier pour orienter et étayer l'activité des élèves et laisse les autres ateliers fonctionner en autonomie ou sous la supervision de l'ATSEM, soit il passe d'un atelier à l'autre pour réguler la discipline et l'utilisation du matériel.

Quand l'atelier est encadré par l'enseignant, il comporte le plus souvent des enjeux d'apprentissage. Les autres sont souvent qualifiés d'occupationnels ou de satellites ; pour rendre la tâche possible à de jeunes enfants livrés à eux-mêmes, les situations proposées sont souvent très simples, à enjeux didactiques pauvres, ce qui suscite un faible investissement, une exécution rapide, voire bâclée.

La collaboration de l'ATSEM est très appréciée des enseignants même lorsque son expertise n'est pas à la hauteur de ce qu'un encadrement réel de l'activité exigerait. Les critiques essentielles concernent d'abord la qualité du langage adressé aux enfants ; mais il serait injuste de ne pas signaler des interactions langagières entre ATSEM et enfants très bien conduites et dans un bon registre de langue. Les autres griefs sont relatifs parfois à la directivité extrême qui bride les initiatives des enfants, parfois à l'excès d'aide apportée.

Dans la majorité des situations, l'insuffisante coopération entre les enfants, l'insuffisante prise en compte de l'activité *a posteriori*, l'absence de retour sur les productions, et surtout sur les procédures et les démarches, renforcent l'impression que l'on a occupé les enfants sans rien attendre de cette occupation du point de vue des apprentissages.

Manifestement, l'aspect organisationnel prime, comme si l'atelier était une forme obligée de la pédagogie en maternelle. L'organisation du travail *par groupes*, et non *en groupe*, est une commodité matérielle pour

certains domaines d'activités. L'état des lieux révèle aujourd'hui une usure de la formule, l'atelier étant souvent associé à des activités formelles, à des enfants laissés à eux-mêmes ou exécutant des consignes.

Et, pourtant, la mise en ateliers témoigne d'une capacité des maîtres à accepter de ne plus avoir la main sur toute la classe, à tolérer la diversité et d'une capacité des enfants à chercher, à travailler seuls, si on leur offre des situations stimulantes. Ce pourrait être, dans une autre utilisation, un bon moyen de différenciation pédagogique.

Le manque de progressivité au long du cursus

Qu'il s'agisse des aménagements spatiaux, de l'emploi du temps ou des modalités de travail et de groupement des élèves, l'absence de variations, au fur et à mesure que les enfants acquièrent des connaissances et des compétences, a été soulignée.

Le formalisme de façade qui s'est imposé dans les classes maternelles révèle que les enseignants ont entendu que l'école maternelle est « une école » et traitent toutes les classes à la même aune, encouragés en cela par nombre d'inspecteurs qui se félicitent que des enfants de section de petits soient déjà des élèves sous la consigne. C'est le niveau supérieur qui a servi de modèle aux niveaux antérieurs.

Collectivement, les maîtres se partagent un ensemble d'obligations, mais ne construisent que rarement des parcours d'apprentissage qui organisent une réelle progressivité des conditions d'accueil, des modalités de travail, de la nature des tâches.

Depuis 1977, les textes successifs ont pourtant insisté sur cette nécessaire progressivité en tous domaines. Les enfants réalisant un cursus de trois ans avec une assiduité satisfaisante, il n'est pas possible de les traiter comme lorsqu'ils fréquentaient l'école aléatoirement. Là où une organisation concentrique des enseignements suffisait (la même chose chaque année avec des amplifications progressives) parce qu'il fallait compenser les absences de beaucoup d'entre eux dans les étapes antérieures, il n'est plus possible de les contraindre à la répétition : avec la scolarisation, leurs capacités évoluent, leurs motivations changent, ils ont besoin d'activités nouvelles que les lieux et les modalités de travail doivent favoriser.

Il importe aujourd'hui d'insister sur le besoin d'une pédagogie dynamique, d'une progressivité plus grande ; le programme lui-même et des instructions pédagogiques claires devraient les promouvoir plus nettement, distinguant le statut de la section de grands des sections antérieures.

Des pratiques d'évaluation de plus en plus abondantes

Depuis 1977, les orientations pédagogiques ou les programmes insistent sur la nécessité de l'évaluation au moins qualitative et toujours provisoire. Pour les enseignants, cependant, l'évaluation reste associée à des épreuves sur papier. Or, la pratique de l'évaluation à l'école maternelle, n'ayant pas

le caractère normatif qu'elle peut avoir dès l'école élémentaire, ne suppose pas les mêmes supports et n'exige pas des exercices spécifiques. Elle devrait s'appuyer sur l'analyse des productions et des procédures mises en œuvre par les enfants dans les situations habituelles et de leur implication dans la communication. Mais l'observation n'est fructueuse que si les enseignants ont des références suffisamment solides pour se rendre attentifs à ce qui est important, ce qui n'est pas, le plus souvent, le cas.

On doit constater que le potentiel des outils mis à disposition par la DGESCO a été peu exploité, d'autant que leur imposition par la hiérarchie locale a parfois transformé leur utilisation en contrainte administrative incomprise.

Par ailleurs, les usages des temps et des situations dits d'évaluation sont loin d'être optimaux. Dans la majorité des cas, les maîtres enregistrent les résultats des élèves mais les exploitent peu. L'évaluation conduit trop souvent à interpréter les différences enregistrées entre enfants en termes de difficultés pour ceux qui sont les moins avancés dans leurs acquisitions.

Or, l'évaluation est indicative, elle n'est pas explicative ; établir un diagnostic de ce qui fait obstacle à certaines réalisations ou acquisitions suppose des grilles de lecture et d'interprétation, des connaissances de référence que ne possèdent pas la majorité des enseignants.

*Des pratiques pédagogiques insuffisamment ajustées
aux besoins des enfants*

Les données de la recherche en psychologie, en neurobiologie et en sciences cognitives, qui convainquent de l'importance des stimulations précoces, mettent aussi en évidence de fortes inégalités qui s'installent dès la petite enfance. De ce fait, la qualité des milieux d'apprentissage hors de la famille est considérée comme une dimension essentielle des politiques d'égalité des chances. Ce sont les enfants de milieux défavorisés qui gagnent le plus à en bénéficier pour échapper à des interactions langagières et des conditions d'éveil insuffisantes. Or, si l'école maternelle dispense une sorte d'enseignement standard bénéficiant à beaucoup d'enfants, les plus vulnérables peuvent ne pas en profiter du tout.

À chaque niveau, le manque de progressivité et de différenciation dans l'organisation du cadre de vie et du temps a été souligné alors que les besoins évoluent, dans la mise en œuvre et dans la nature des activités, et que les capacités sont très différentes au fil des trois ou quatre années de fréquentation de la maternelle.

Interrogés sur leurs pratiques de différenciation, les enseignants répondent que c'est à l'occasion des ateliers qu'ils s'adaptent aux enfants en jouant sur la variété des supports. Cette différenciation est de l'ordre des ajustements en situation ; il y a rarement anticipation dans une préparation adaptée. Quand la volonté d'aider se manifeste, c'est souvent par un encadrement très précis de l'activité, un guidage strict qui conduit à faire

réussir, mais sans que l'activité de l'enfant ait été sollicitée au meilleur niveau. Un certain nombre d'études mettent en évidence que ces caractéristiques de l'aide contribuent de fait à entretenir des écarts, voire à les creuser. À la participation et à la réussite différenciée des élèves, les maîtres répondent par des sollicitations différenciées : questions ouvertes pour les plus à l'aise, questions fermées pour les autres (les spécialistes de l'apprentissage parlent de « sur-ajustement didactique » avec les élèves considérés comme « faibles »). Le guidage plus précis de ceux qui ont des problèmes fait qu'ils sont moins incités à avoir une attitude distanciée par rapport à ce qu'ils ont à réaliser, qu'ils se retrouvent en position d'exécuter plus que de conduire eux-mêmes une réflexion ou de procéder à des choix consciemment. Ce guidage leur assure certaines réussites qui n'attestent pas d'acquisitions transférables. Dans ces conditions, l'école maternelle peut tout à la fois bénéficier à tous les élèves et être différenciatrice.

La prévention de la difficulté scolaire par la prise en compte des différences doit être l'affaire de l'enseignant au sein de la classe maternelle, de son organisation ainsi que des différents temps de la journée scolaire. L'aide personnalisée ne peut constituer le moment privilégié marquant une attention individualisée aux besoins personnels des élèves les plus fragiles. Les titulaires des classes s'en sortent mieux s'ils ont l'appui de membres des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED)¹ ou d'autres spécialistes qui les soutiennent et les guident dans des analyses d'erreurs ou de difficultés et, surtout, dans l'élaboration de réponses adaptées pour les enfants. Cette orientation du travail des spécialistes doit être encouragée.

■ *La conception des activités, la préparation de la classe*

Les enseignants de l'école maternelle essaient de prendre en compte les instructions qu'ils reçoivent, et de s'ajuster à ce qu'ils perçoivent des attentes des parents. Ces professionnels manquent réellement d'une représentation claire de ce qui est attendu d'eux, de ce qui serait le plus utile à leurs élèves ; ils doutent.

La production se substitue ainsi à l'apprentissage. S'il y a toujours eu à l'école maternelle des traces d'activités qui allaient de l'école à la maison (pochettes avec des dessins, recueil des poèmes, comptines et chansons notamment), l'inflation constatée des cahiers conçus comme collection de fiches marque l'orientation de plus en plus scolaire de l'école maternelle. Les conseils donnés en inspection sont d'ailleurs majoritairement des incitations à structurer ces volumes en indiquant ce qui est visé en termes d'apprentissage. Le travail sur fiches s'implante à l'école maternelle comme il s'est répandu à l'école élémentaire, sans validation aucune de leur pertinence ni de leur qualité.

1. Les RASED dispensent des aides spécialisées aux élèves d'écoles maternelles et élémentaires en grande difficulté. Ces aides sont pédagogiques ou rééducatives. Elles complètent les aides personnalisées mises en place en 2008 et les stages de remise à niveau pendant les vacances scolaires.

Le risque est réel que la production se substitue à l'apprentissage. S'il n'y a pas un ancrage dans la manipulation, dans la progressive symbolisation à partir de l'observation, de la manipulation ou du vécu, il y a de fortes chances que l'on aboutisse non pas à une formalisation de l'expérience, mais à un formalisme dénué de sens pour les enfants. L'intellectualisation trop précoce n'est pas un gain de temps.

Les observations conduisent à un bilan assez homogène. Les temps de manipulation ou d'exploration orientés vers la résolution de problèmes, l'approche des objets et des phénomènes du monde, les démarches de création et d'investigation sont souvent absents des intentions et des réalisations pédagogiques. Les représentations du monde par le dessin ou par le schéma, une autre forme de symbolisation que le langage, sont rares ; le dessin à vocation expressive n'est plus très fréquent, mais le dessin comme outil cognitif l'est encore bien moins. Le potentiel des situations pour l'apprentissage n'est pas perçu. Il en va de même avec le jeu. La place du jeu à l'école maternelle mérite une revalorisation, mais ce ne peut être sans approfondissement de la question sur un plan pédagogique.

Avec le jeu comme avec les fiches plaquées sans antécédents de travail et les supports où le symbolique remplace trop vite le réel, on est plus dans l'action que dans la pensée, plus dans l'activité que dans l'apprentissage. Les résultats deviennent plus prégnants que les procédures et les stratégies, et la méthodologie est peu enseignée. La structuration d'acquisitions transférables doit être recherchée notamment par l'explicitation des bonnes procédures. L'activité « payante » dès l'école maternelle est bien l'activité intellectuelle et l'affirmer n'est pas contradictoire avec le reproche énoncé plus haut d'une intellectualisation précoce.

Si les enseignants ne sont pas eux-mêmes très lucides sur les contenus des enseignements qu'ils doivent conduire, ils ne peuvent mettre en scène et en mots la clarté nécessaire aux apprentissages. La bonne réaction en situation s'appuie sur une anticipation et ce sont les outils de préparation de la classe qui témoignent de ce travail de réflexion préalable. Les observations sont à cet égard décevantes.

Pour ce qui est de la planification à moyen ou plus long terme, les analyses convergent pour dire qu'une logique d'organisation d'activités l'emporte sur ce qui pourrait être une logique d'organisation de parcours d'apprentissage, que les progressions et programmations sont bien formelles et que la logique de compétences n'y est pas dominante.

Langue et langage, une faible pédagogie de l'oral

Les programmes de 2008 présentent ce qui doit être travaillé dans les domaines langagiers et linguistiques au cours de la scolarité préélémentaire afin d'aider les jeunes enfants à devenir des locuteurs experts et des apprentis-lecteurs.

L'importance accordée par le ministère à cette priorité est encore rehaussée avec le plan de prévention de l'illettrisme¹, dans lequel les responsabilités de l'école maternelle sont rappelées en matière d'enrichissement du vocabulaire, d'initiation au plaisir du texte par la rencontre d'écrits de qualité et par leur mémorisation.

■ *La pédagogie de l'oral*

S'il est indéniable que les enfants parlent en classe, les volumes et les temps de parole ne sont souvent pas à la hauteur des attentes. En organisant des échanges en groupe, les enseignants sont sensibles à une forme de communication dans laquelle il y a des prises de parole, une apparence d'écoute et une progression du propos. De fait, il se trouve presque toujours quelques élèves qui parlent et qui, ainsi, font avancer l'échange. Le maître suit alors son fil directeur, attend les bonnes réponses, voire les suggère, mais sollicite peu les enfants silencieux qui assistent à une conversation souvent décousue, plus ou moins compréhensible. Les interactions se déroulent entre le maître et un enfant, et on observe peu d'échanges entre enfants eux-mêmes.

La présence du langage oral est diffuse, à tel point que certains enseignants affirment y passer tout leur temps. Or, des pratiques réelles, mais aléatoires, ne peuvent tenir lieu d'enseignement. En classe maternelle, on souhaiterait trouver, d'une part, des temps de pratiques pour chaque enfant intégrés aux jeux, aux activités, à sa vie à l'école et, d'autre part, au fur et à mesure que les enfants grandissent, des moments dédiés au travail du langage entraînant une amélioration des conduites langagières et favorisant des prises de conscience de la forme et du fond de l'expression.

À ce dernier égard, le silence est perçu comme un problème et il importe pour les enseignants que les élèves en sortent. Or, pour parler, il faut avoir des sujets de conversation ; c'est à l'école de les créer car la libre expression, à partir des seules expériences extérieures à l'école, désavantage les moins favorisés.

Dans la classe, l'expression se limite souvent à des réponses aux questions des maîtres. Alors qu'on peut apprécier de hautes performances langagières des enfants échangeant entre eux, librement, l'écoute des moments spécifiques de langage laisse une impression globale de pauvreté. Le rituel scolaire du dialogue didactique propre aux niveaux ultérieurs – l'enseignant interroge et les élèves répondent – semble s'imposer aux maîtres qui ne parviennent pas à susciter de réelles conversations.

Dans les différents domaines d'activités et dans les jeux, le langage n'est guère mobilisé par les enseignants. Les phases de rétroaction et d'anticipation qui devraient accompagner les ateliers, phases de langage qui permettent de dépasser la seule action pour entrer dans l'apprentissage qui suppose une activité mentale, sont rares ou pauvres.

1. Mis en place à partir de la rentrée 2010.

En sortant des registres affectif ou utilitaire auquel le langage oral se limite dans certains milieux, les expériences proposées dans les divers domaines d'activité, dans un univers plus large et plus riche que celui de la maison, apportent des soubassements de sens à un vocabulaire neuf et plus étendu ; en ce sens, elles sont irremplaçables et pourraient être mieux exploitées.

Le langage d'évocation est l'objectif clef auquel les enseignants sont sensibles sans toujours bien en comprendre le sens, les enfants doivent, en effet, apprendre l'usage du langage éloigné, séparé de l'action. Manier le langage d'évocation, c'est évoquer quelque chose (un projet, un événement passé) qui est absent du contexte partagé avec l'interlocuteur et qui ne peut donc être compris par lui que sur la base du seul langage. Alors, l'oral est proche de l'écrit, explicite et décontextualisé.

Ce langage suppose que les enfants aient la pratique d'énoncés longs. Or, le plus souvent, l'élaboration de ce discours ordonné est conduite collectivement. L'activité collective est très encadrée par les questions du maître auxquelles les élèves apportent des réponses brèves. L'enseignant, par sa façon de guider, amène les enfants à ordonner un discours collectif dont lui seul a conscience, chaque enfant étant engagé pour une bribe seulement. Pour le maître, l'objectif visé est bien conforme au programme, mais le profit pour les enfants est faible du fait de cette pédagogie invisible qui ne dit pas ce qu'elle cherche à obtenir ni ce qu'elle a obtenu.

En outre, l'attention au vocabulaire s'est considérablement renforcée dans les classes. Les enseignants soulignent les difficultés grandissantes des enfants du point de vue de la compréhension et de l'expression. Des séances *ad hoc* sont planifiées, mais le choix des mots privilégiés reste aléatoire, rarement référé à des critères de priorité pour les apprentissages. Les activités restent assez stéréotypées : étiquetage du monde, désignation. Or, ce sont les usages effectifs en situation qui aident à distinguer les sens d'un même mot.

En matière de syntaxe, les activités de structuration restent rares, car le fait de se contenter de réponses courtes est en soi une limitation importante aux progrès des élèves.

Le travail de la compréhension de l'oral est d'autant plus nécessaire que l'activité mentale qui conduit à la compréhension n'a pas de visibilité pour les enfants. Avec les plus petits (voire durablement avec ceux dont le français n'est pas la langue première ou dont les acquis sont très limités), la question est d'autant plus vive que le vocabulaire est réduit : les mots, même simples, ne peuvent rien évoquer s'ils n'ont jamais été entendus, utilisés, d'autant plus que les situations scolaires sont inédites. Les enseignants doivent user de moyens non linguistiques (gestes, intonation, mimiques) et d'exemples en acte pour se faire comprendre ; ils doivent aussi personnaliser l'adresse langagière, le langage à la cantonade n'étant pas d'emblée perçu comme destiné à chacun.

La situation d'écoute en vue de comprendre, que l'on sollicite comme si elle allait de soi, n'est pas naturelle. Il y a donc un très gros travail d'explicitation

à mettre en place autour de l'oral, de reformulations et de démonstrations parfois. Ce travail est inégalement pris en charge par les enseignants; ils sont assez nombreux à s'en soucier autour des consignes, peut-être à l'excès quand ils se substituent trop longtemps aux enfants en glosant ou en démontrant, mais assez peu dans les autres situations. L'usage qu'ils font des illustrations pour soutenir la compréhension des textes lus est à mettre en relation avec le souci d'aider les élèves, mais l'absence d'explicitation des outils de compréhension reste dommageable.

Cela dit, s'il est nécessaire d'avoir des sujets de conversation partageables pour parler avec d'autres, il faut aussi disposer d'interlocuteurs. Le langage adressé suppose que l'interaction adulte-enfant soit très personnalisée. Or, c'est bien en cela que l'école maternelle pour les jeunes enfants est insuffisante. Son organisation, héritée de la forme scolaire primaire, est conçue en fonction d'un groupe; les relations très individualisées y sont pensées comme des faveurs dispensées à quelques-uns et qui nuisent aux autres, sans doute parce que les enseignants ont conscience qu'ils ne peuvent distribuer équitablement le temps entre tous leurs élèves. Il y a donc très peu de temps accordé à chaque enfant, mais guère plus à de petits groupes.

Les enseignants s'attachent à être présents et disponibles pour les participants à un atelier, accordant ainsi un temps d'interactions égal pour tous. Mais ils éprouvent une difficulté, pour la majorité d'entre eux, à se consacrer intégralement à ce groupe sans se laisser détourner par des besoins de régulation du reste de la classe, y compris quand ils sont secondés par une ATSEM. Lorsqu'ils y parviennent, ils portent plus attention au contenu qu'à la forme des propos et interviennent assez peu pour enrichir le langage.

Dans la grande majorité des classes, les séances de langage se déroulent à l'occasion des regroupements collectifs; identiques au fil des sections, ils ne constituent pas des situations pertinentes pour que chacun puisse y avoir la parole pour tenir des propos un peu longs.

Le dispositif de travail est ainsi à revoir pour que la priorité puisse être donnée au langage oral, au moins jusqu'à la fin de la section de moyens.

■ *L'entrée dans l'écrit : des déséquilibres*

S'agissant de la découverte de la variété des supports d'écrits et de leurs fonctions, il semble qu'une plus rigoureuse progressivité pourrait être introduite; sans doute faudrait-il plus régulièrement pratiquer les usages des supports antérieurement découverts, mais cet aspect de la culture de l'écrit fait partie des acquis pédagogiques des vingt dernières années.

Si, comme les emplois du temps en font régulièrement la promesse, on lit beaucoup d'histoires aux enfants des écoles maternelles, les mêmes emplois du temps sont très souvent muets sur l'organisation de séances de travail dévolues à la compréhension des textes entendus. Les ateliers centrés sur la compréhension consistent souvent en une réorganisation d'images aux fins de recomposition de la chronologie de l'histoire.

Tout se passe comme si les maîtres accordaient une grande confiance à une sorte d'imprégnation : si les enfants entendent parler, ils sauront parler et, s'ils entendent des histoires, ils auront une culture littéraire. Ces situations d'écoute constituent certainement, mais non suffisamment, des ressources de langage académique nécessaires à la production d'un langage oral élaboré.

Au-delà, le travail sur la compréhension est indispensable pour que les enfants tirent bénéfice des lectures reçues. Il faudrait que tous les maîtres soient plus rigoureusement préparés à distinguer ce sur quoi doit porter cette activité et comment ils peuvent la conduire, sensibilisés au fait qu'il y a des niveaux de compréhension de plus en plus fins qu'une unique rencontre des textes ne peut épuiser. De même, ils devraient être initiés aux critères de choix des ouvrages qu'ils proposent à leurs élèves.

Enfin, il n'existe plus guère de classes offrant des possibilités d'écoute d'histoires racontées ou lues par un adulte indépendamment de sa présence physique. Les moyens modernes permettraient aujourd'hui de remettre en scène des dispositifs qui ont dans le passé aidé les maîtres. Ce serait une solution pour différencier les supports de travail selon les besoins des enfants et pour accroître encore leur contact avec des écrits.

Placer les enfants en situation de produire des écrits dès l'école maternelle ne procède pas d'une idée neuve. Et pourtant, c'est une activité rare, car nombre de maîtres n'en perçoivent pas l'enjeu. Cet exercice suppose l'assistance du maître, les enfants n'ayant ni la maîtrise du code, ni celle du geste, et encore moins celle de la construction de leur propos. L'enjeu cognitif réside dans l'acquisition de la capacité à produire un message construit compréhensible pour un tiers dans une situation de communication authentique. C'est l'aboutissement d'un travail sur le langage oral et d'une acculturation à la langue des histoires. Ces situations sont rarement satisfaisantes : il y manque ce qui fait l'intérêt de l'exercice, le guidage des tâtonnements permettant la transformation du propos spontané en texte par des questions et des relances appropriées.

Si l'activité est rare en maternelle parce qu'elle requiert, elle aussi, comme le langage oral, des transactions personnalisées et donc des situations de tout petit groupe et la disponibilité du maître, elle l'est aussi parce que nombre de maîtres n'en comprennent pas l'enjeu.

Ce que le programme prévoit constitue une sorte de première étude de la langue, une première approche de la matérialité du langage en conduisant les enfants à découper les mots en unités plus petites, à découvrir la relation entre l'oral et l'écrit selon le principe alphabétique.

Depuis les années 1990, les travaux de recherche sur la conscience phonologique et la découverte du principe alphabétique ont été adaptés à la pédagogie : des outils sont utilisés avec grand profit. L'activité est d'ailleurs envahissante dans certaines classes où elle meuble l'essentiel du temps dédié au langage au détriment du travail de l'oral, de la compréhension ainsi que de la production d'écrits. Elle est souvent déséquilibrée car, à côté de séances

de discrimination auditive de syllabes ou de phonèmes, il existe peu de situations d'encodage mettant les enfants en situation de coder eux-mêmes des mots sur la base des savoirs acquis.

C'est en amont de la section des grands que la situation est préoccupante : cette précipitation de l'entrée dans l'écrit, la précocité du travail complexe que requiert cette première étude de la langue peut plonger plus tôt encore que par le passé des enfants qui ne sont pas prêts dans des difficultés qui vont grever leur parcours ; c'est d'autant plus préjudiciable que, par ailleurs, le temps consacré à ces activités empêche de travailler les fondamentaux de l'oral.

Dans le domaine de l'écriture et du graphisme également, le travail est abondant, mais deux voies d'amélioration sont cependant à souligner. Les deux familles d'activités gagneraient à être mieux distinguées. D'une part, les activités graphiques qui entraînent les habiletés perceptives et motrices par des gammes de jeu sur les lignes, les couleurs, les formes en vue d'une (re) production de motifs sont des préalables importants avant d'entrer dans l'écriture. Elles sont, pourtant, souvent réduites à des exercices stéréotypés, alors que la variété des possibles pourrait enrichir les capacités d'analyse et de production que les élèves ont à construire.

D'autre part, l'écriture, une activité graphique centrée sur le langage, consiste à produire une combinaison codée de signes. Là réside le second axe d'amélioration : il faut de la rigueur pour apprendre à tracer selon les règles, activité dirigée par le maître. S'il est un domaine où l'apprentissage à l'école maternelle relève des mêmes mises en place qu'en élémentaire, c'est bien celui-là. Or, trop souvent, une démonstration unique et peu commentée du geste est proposée aux enfants qui doivent ensuite le reproduire.

■ *L'enseignant de maternelle, « maître de langage »*

Il n'est pas excessif de dire que le langage qui se pratique en toute occasion s'apprend aussi en toutes circonstances. L'expression orale du maître est une composante importante de l'enseignement à l'école maternelle ; jamais neutre, elle agit en permanence, parfois à son insu. Selon les moments, elle a une portée transmissive, une valeur de modèle ou une fonction de valorisation ou de correction.

Alors que l'abondance de cette parole est souvent critiquée par les observateurs, il convient de nuancer l'appréciation. Si le maître intervient de manière volubile et hâtive en court-circuitant le temps nécessaire à la réflexion, à l'élaboration de l'énonciation, à la prise de parole, alors, effectivement, il fait obstacle au travail et aux progrès des enfants. Mais, avec les plus petits ou avec de moins jeunes, peu à l'aise avec le langage ou la langue française, il faut que le maître apporte une véritable expression, car les enfants ont besoin de recevoir, d'engranger avant de pouvoir produire. Cependant, ces apports ne peuvent être du langage à la cantonade qui ne s'adresse vraiment à personne. Les enfants ont besoin que le maître leur parle et que le maître

parle avec eux ; il ne s'agit pas de les noyer dans un « bain de langage » qui ne concerne véritablement personne.

Or, les enseignants ont le souci de parler avec les enfants, mais souvent lors des temps informels. En classe, le langage est fait de consignes, d'injonctions, de rappels à l'ordre et de questions, tout comme en classe élémentaire. Les questions sont généralement trop peu ouvertes pour susciter des réponses longues, syntaxiquement complètes et argumentées.

Les silences interrogateurs, les relances, les renvois vers d'autres enfants pour avis, corrections ou compléments sont rares.

Dans la majorité des classes observées, la parole du maître a été jugée claire et correcte, voire de grande qualité. Mais il existe encore trop de classes où le langage du maître fait alterner le bon et l'insuffisant et où il est clairement inadapté, du fait de l'emploi de formes familières, d'une syntaxe relâchée et d'une faible vigilance lexicale.

L'enseignement du langage oral consiste en un processus très particulier qui ne relève pas d'un enseignement au sens habituel. Le langage s'apprend dans des interactions, son acquisition ne procède pas de leçons qui dispenseraient une matière qu'il suffirait de restituer. Les maîtres se trouvent, quand les enfants ne sont pas à l'aise avec le langage, devant une intrication de variables qu'on ne peut traiter une à une pour venir à bout du problème. Même s'ils procèdent à des reformulations des propos maladroits ou erronés, l'aide à l'acquisition du langage est souvent ressentie comme difficile et contradictoire avec le besoin d'expression, avec la communication, d'autant que l'enfant est toujours considéré dans le groupe. Intervenir auprès d'un élève, c'est souvent couper le fil des échanges pour tous les autres.

Enseigner l'oral, c'est agir opportunément en situation et, rarement, appliquer un plan de leçon préétabli. Le discernement y est une qualité essentielle, car il ne faut ni manquer l'occasion propice ou l'obstacle essentiel, ni se saisir de toutes les sollicitations, ce qui risque d'engendrer de la confusion. Il faut penser tout le temps au langage sans abandonner les autres objectifs, la régulation du groupe, la gestion du temps, etc. Les maîtres n'ont la disponibilité d'esprit nécessaire que si la réflexion antérieure a été assez approfondie, la préparation bien orientée. Or, comme dans les autres domaines, leurs outils professionnels montrent le plus souvent des préparations légères dans lesquelles les objectifs sont flous, généraux et les obstacles non prévus, donc les réponses non anticipées. Rares sont les cas de préparations précises et complètes.

La formalisation est nettement meilleure pour tout ce qui relève des domaines de la phonologie ou de l'écriture, même si les mises en œuvre ne sont pas toujours à la hauteur. Là, le caractère plus traditionnel de la préparation peut jouer : il y a une décomposition, *a priori* des difficultés, une gradation possible dans leur traitement, des critères d'appréciation du juste et du faux plus clairs et plus aisés à utiliser que face au langage oral, volatil. Si les activités d'étude de la langue sont complexes pour les élèves qui ont

du mal à se focaliser sur les aspects non signifiants du langage, elles sont plus simples à gérer pour les maîtres. D'autant qu'il existe, on l'a dit, des ressources pertinentes qui cadrent le travail magistral de manière adaptée.

Effectivement, en matière de langage, l'actualisation des potentialités du jeune enfant requiert un ajustement des interventions en fonction des productions. Selon certains interlocuteurs de la mission des inspections générales, les écarts se sont creusés ces dernières années entre des enfants « sur-dotés », parleurs experts dès la petite section, et des enfants « sous-dotés ». Dans ces conditions, les modulations de pratiques habituelles chez les enseignants ne suffisent plus pour traiter le problème : pour penser les modifications dont la pédagogie a besoin, il faut avoir une bonne connaissance des besoins des enfants. Et, pour cela, il faudrait établir des bilans de langage que ne savent pas réaliser la plupart des maîtres. S'ils portent attention aux différences entre enfants, ils sont spontanément plus sensibles à la quantité qu'à la qualité des propos.

Nombre d'études convergentes sur les caractéristiques du fonctionnement langagier des enfants en fonction de leur éducation première ou sur les effets des pratiques de « lecturisation » en famille apportent des informations utiles qui pourraient servir de base aux observations des maîtres. Outre les sources théoriques, les maîtres pourraient collectivement mieux utiliser les informations données par les évaluations en CE1. Les évaluations à ce niveau ne reflètent pas seulement les effets de l'action du maître de CE1, mais un bilan plus ample des acquis cumulés sur tout le parcours scolaire.

Tout au long du parcours en maternelle, les différences interindividuelles fortes à l'arrivée ne se réduisent pas ou guère, pour des raisons assez simples à comprendre : les enfants les plus avancés initialement profitent au maximum des apports de l'école et évoluent très vite, la réussite créant la motivation, alors que les moins bien dotés ne reçoivent pas tout ce qui leur serait nécessaire pour progresser et avancent très lentement ou, s'ils bénéficient de bonnes stimulations, ne peuvent cependant regagner le terrain perdu au départ.

L'école maternelle est ouverte aux parents. Les maîtres ont le souci de leur montrer ce que font leurs enfants et de les impliquer dans certaines formes de communication ; les cahiers de vie coproduits par l'école et les familles en ont été des vecteurs particuliers. Certaines équipes pédagogiques disent avoir abandonné cette pratique, selon elles, aux effets inégalitaires ; il en va de même du livre à lire à la maison.

De fait, les obstacles liés à un manque d'aisance dans la culture écrite ne sont pas dépassés par les familles si l'école ne se soucie pas de les initier aux pratiques souhaitées ou d'adapter celles-ci à leurs possibilités. On connaît en effet les écarts, selon les milieux, des pratiques autour du livre en famille : les parents de milieux favorisés interagissent plus avec leur enfant qui verbalise davantage. Les parents de milieux défavorisés focalisent l'attention de l'enfant et gèrent la manipulation du livre.

L'école maternelle peut contribuer à impliquer positivement les parents éloignés de la culture scolaire dans l'accompagnement scolaire de leurs enfants. Ses modes de communication ou de sollicitation actuels sont encore trop centrés sur les échanges autour des résultats. Les parents qui, recevant le jugement précoce de l'école, se sentent jaugés à travers leurs enfants, s'éloignent. Les échanges devraient donc se centrer plus souvent sur l'explication et sur l'implication.

La priorité donnée au langage et à la langue à l'école maternelle s'illustre clairement dans certains domaines dont la présence est observée de manière assez générale. La précocité de certaines exigences risque de jouer en défaveur de l'effet recherché, en particulier quand la phonologie est abordée de manière formelle, bien en amont de la grande section ; la réussite de quelques enfants crée un leurre ou discrédite l'ensemble des autres qui ne sont pas prêts à en tirer profit.

Les manques récurrents qui viennent d'être soulignés rejoignent ceux qu'on pourrait signaler plus tard dans la scolarité : une pédagogie de l'oral non maîtrisée avec peu de situations d'apprentissage ; peu de temps d'interactions personnalisées ; des pratiques insuffisantes de l'écrit ; des prises en charge indifférenciées, faute d'une évaluation adaptée des besoins langagiers des enfants.

Dans le travail enseignant propre aux professionnels de l'école maternelle, l'expertise consistant à parler pour et avec de jeunes enfants, et à créer les situations pour les faire progresser en langage, n'est pas suffisamment développée ; les prises d'information en situation, nécessaires au choix de leurs modalités d'intervention, ne sont pas précises, les enseignants n'ayant pas de repères quant au potentiel lié au développement de l'enfant et aux attentes institutionnelles.

Les outils diffusés par le ministère, destinés à l'information et à la formation des maîtres, ont été insuffisamment utilisés. Il n'est pas sûr que l'ensemble de l'encadrement pédagogique de proximité dispose des références qui permettent de les diffuser de manière adaptée.

La gouvernance de l'école maternelle

L'examen de la manière dont s'exprime le pilotage pédagogique de l'école maternelle peut se résumer en une phrase : un grand écart entre les nombreuses déclarations d'intention et la réalité de la mise en œuvre. Si l'école maternelle est jugée, selon la communication ministérielle, déterminante pour l'atteinte des objectifs de la fin de la scolarité obligatoire, force est de constater qu'au cours des dix dernières années, l'école maternelle tient une place fort discrète dans les textes officiels, sauf pour la grande section, qui est le seul maillon du parcours de préscolarisation à avoir une forte présence tant dans les textes que dans les discours institutionnels et dans les

axes de pilotage. La thématique de l'évaluation en fin d'école maternelle a notamment contribué à ce renforcement au cours des cinq dernières années. La place de l'école maternelle connaît ainsi un développement certain dans les ressources diffusées au niveau national, la question de l'évaluation des élèves y étant largement traitée. Ces ressources sont cependant encore peu connues des enseignants.

Reflète de la modestie des directives nationales, la scolarité préélémentaire n'est pas spontanément présente dans les discours académiques portés par les recteurs. Seuls les dispositifs induits par une forte impulsion nationale sont présents dans la quasi-totalité des académies, c'est en particulier le cas du lancement des plans de prévention de l'illettrisme.

Le département est toujours le lieu central du pilotage pédagogique. Il s'est remobilisé de manière récente en faveur de l'école maternelle. Le plan de prévention de l'illettrisme et le déploiement des nouveaux emplois d'inspecteurs préélémentaires se lisent dans le pilotage départemental. L'école maternelle a retrouvé une place de choix dans les conseils d'inspecteurs et tous les départements se sont dotés de pôles d'impulsion et de ressources au service des écoles maternelles. En dépit de quelques belles réalisations, ces nouveaux conseillers départementaux que sont les inspecteurs chargés de mission peinent encore à trouver une place reconnue. La reconnaissance de la compétence et de la spécificité de la mission par les pairs est à conforter. Par ailleurs, les inspecteurs et leurs équipes de circonscription restent des acteurs essentiels. Leur action sur l'école maternelle est cependant d'une grande hétérogénéité qui s'explique souvent par l'absence de ressources et de compétences un peu affûtées.

Le développement du partenariat avec le secteur de la petite enfance est indispensable pour mieux piloter l'école maternelle. Un rapport de l'inspection générale de 2000¹ préconisait déjà d'encourager par un texte ministériel les liaisons entre l'école maternelle et les diverses structures de la petite enfance. Force est de constater que l'école maternelle est restée largement étrangère à la politique de la petite enfance et réciproquement. Lever ce qui est analysé comme une « méfiance réciproque » est un enjeu majeur pour inscrire l'école maternelle dans un continuum éducatif pertinent pour les enfants, adapté aux besoins des parents et à coûts raisonnables pour tous les contributeurs.

Concernant les moyens et les taux d'encadrement, le sujet de l'école maternelle est peu pris en compte par les directions logistiques du ministère. Reflète du niveau national, au niveau académique, cette première école ne bénéficie guère de traitements différenciés par rapport à l'école élémentaire. Lorsque c'est le cas, avec les seuils d'effectifs pour les opérations de carte scolaire ou les critères respectés pour les remplacements, par exemple, elle semble plutôt défavorisée, dans la mesure, notamment, où elle accueille des enfants auxquels ne s'applique pas l'obligation scolaire.

1. *École maternelle française : état des lieux*, rapport n° 2000-004, février 2000.

Donner un nouvel élan à l'école maternelle

Si les évaluations sont nombreuses dans les écoles, on n'en tire pas plus d'informations valides sur leur contribution à la politique de réduction de l'échec scolaire que pour la régulation personnalisée des parcours scolaires. Des difficultés méthodologiques expliquent qu'aucun indicateur fiable n'ait pour l'instant été produit dans le cadre du dispositif de performance du programme 140¹.

Plus largement, la préoccupation de la qualité n'est pas développée dans notre pays, où il est difficile aujourd'hui de préciser les critères que l'on voudrait pouvoir vérifier à l'école maternelle. Au niveau international, pour l'ensemble des services de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants, ces critères de qualité varient selon les sources examinées.

Les quelques travaux sur lesquels on peut s'appuyer invitent à avoir des attentes modestes quant à la possibilité pour les structures de la petite enfance de compenser les inégalités et d'avoir des effets durables sur les acquisitions des enfants, tant sont nombreuses et diverses les variables qui interviennent pour renforcer ou contrecarrer leurs effets.

Toutefois, malgré ses faiblesses, l'école maternelle, constitue une forme de prise en charge originale des jeunes enfants à laquelle on peut maintenir sa confiance. Plusieurs motifs justifient l'attachement que lui manifestent les Français :

- ouverte à tous, elle relève des services publics, rendant effectif le droit à l'éducation des enfants, de manière précoce par rapport à de nombreux pays et, de surcroît, gratuitement ;
- si elle a un coût pour l'État et les collectivités territoriales, elle représente une solution d'équilibre intéressante compte tenu des missions qu'elle assume et dont on a vu qu'elles sont objets de consensus au niveau international ;
- elle dispose d'un cadre de fonctionnement rigoureux qui peut garantir la qualité des prestations assurée.

Il s'agit aujourd'hui de concilier l'héritage avec les exigences du contexte actuel dans lequel le système éducatif doit faire face aux défis d'une meilleure efficacité et d'une plus grande équité. Pour restaurer l'identité particulière de l'école maternelle sans rompre sa solidarité organique avec l'ensemble de la scolarité primaire, quatre grands principes orientent les préconisations :

- inverser la logique actuelle et penser le cursus de l'école maternelle selon une approche progressive s'accordant au développement de l'enfant en le stimulant, en partant donc du plus jeune âge, et non selon une conception régressive mettant l'école maternelle au service de l'école élémentaire et la conduisant à adopter prématurément la forme scolaire ;
- favoriser les apprentissages de tous les enfants en personnalisant leur parcours, en veillant à développer chez chacun la confiance en ses potentialités et à mobiliser le soutien de ses parents ;

- améliorer la professionnalité de tous les acteurs qui font l'école maternelle ;
- repenser la gouvernance de l'école maternelle et activer tous les partenariats utiles au renforcement de sa qualité et de son efficacité dans le cadre d'une ambitieuse politique publique de la petite enfance.

■ *Un cursus mieux différencié*

L'école maternelle est un temps de transition et de transformation des manières d'apprendre, un temps d'initiation progressive aux codes et pratiques scolaires qui trouvent leur place en fin de parcours, en section de grands. La concevoir ainsi, c'est donner du sens au processus que recouvre la formule « devenir élève » et mieux expliciter la double appartenance de la section de grands.

Dans la période qui s'étend de deux ou trois ans à six ans, le développement de l'enfant connaît des évolutions considérables que l'école maternelle doit accompagner, soutenir, voire susciter par des stimulations adaptées. Cela vaut autant pour la conquête de l'autonomie, l'intégration sociale, les capacités motrices et d'expression sous des modalités variées que pour les compétences cognitives et langagières ou l'élargissement des centres d'intérêt qui deviennent progressivement plus « intellectuels ».

Il importe que les enseignants d'école maternelle sachent prendre en compte les modalités d'apprentissage propres aux très jeunes enfants – apprentissage par l'observation, l'imitation, la répétition – et que, graduellement, ils introduisent des approches plus cadrées, plus didactiques, pour provoquer les acquisitions que le programme prévoit. Les petits ont besoin de « modèles » : la transmission n'est pas absente de l'école maternelle même s'il ne s'agit pas d'y faire des leçons ; la pédagogie Montessori en est un formidable exemple. Leurs pairs ou des plus grands peuvent aussi leur fournir des modèles intéressants. Mais les enseignants doivent aussi savoir équilibrer cette approche par une autre, complémentaire, qui donne aux enfants des occasions de chercher des réponses et d'imaginer des solutions pour résoudre des problèmes de toute nature ou relever des défis à leur mesure et, quand ils en sont devenus capables, des occasions de concevoir et de mener à bien des projets. Ce faisant, dans toutes ces circonstances, les enseignants doivent accompagner les activités par des échanges langagiers qui les rendent efficaces pour les apprentissages. Le jeu, dans la diversité de ses formes, a toute sa place dans ces processus.

Tout en affirmant ainsi fortement que tous les domaines d'activités doivent être offerts aux enfants tous les jours, car aucun n'est superflu pour leur épanouissement, il serait utile de distinguer entre eux, et cette distinction doit se marquer dans une différenciation des exigences d'évaluation.

Il y a, d'une part, des domaines dans lesquels les enfants pratiquent, produisent, expérimentent, cherchent et s'exercent. Là ce ne sont pas des « performances » qui sont attendues, mais l'expérience d'activités régulières par lesquelles les enfants acquièrent des habiletés et des connaissances décisives,

bases des apprentissages dits fondamentaux et essentielles pour enrichir le développement. Ces domaines d'activités permettent l'ancrage de bon nombre des apprentissages langagiers : le langage alors ne tourne pas à vide (on parle pour mieux agir, pour comprendre, pour échanger des manières de faire, pour dégager des règles d'action ou des conditions d'efficacité, etc.), la richesse des expériences étant tout autant une condition qu'une résultante des activités langagières.

Il y a, d'autre part, des domaines dans lesquels les enfants structurent progressivement des acquisitions repérées, observées, évaluées, qu'on sait décisives pour l'entrée dans les apprentissages systématiques et structurés du cours préparatoire. Ce sont les domaines langagiers et linguistiques et le domaine numérique. Pour les premiers, le programme actuel doit être maintenu. Il faut en revanche préciser, voire réorienter le domaine numérique, pour lequel il conviendrait de donner des repères de progressivité : les apprentissages « culturels » que symbolise l'omniprésence de la suite numérique ont pris le pas sur le traitement des quantités et sur la relation entre nombre et quantité. Comme fondements des étapes ultérieures, ces dimensions doivent être revalorisées.

En accompagnement, voire comme condition de réalisation des évolutions souhaitées, il est indispensable de susciter une réflexion sur l'aménagement et sur l'équipement des classes, dans lesquelles les enfants doivent trouver de quoi vivre des expériences riches afin que leur soient évitées les activités occupationnelles auxquelles ils sont aujourd'hui trop exposés. Équipements et aménagements doivent évoluer au fil du parcours, leur usage pouvant se concevoir à l'échelle d'une école et non de chaque classe.

La réflexion sur le temps scolaire mérite peut-être plus d'égards encore. L'adaptation de l'organisation temporelle de la journée aux besoins des jeunes enfants devient urgente, en particulier pour tous ceux qui fréquentent régulièrement les structures d'accueil collectif qui précèdent et prolongent le temps de classe. Pour les enfants qui quittent l'école à midi et prennent un temps de repos hors de l'école, il conviendrait de développer l'accueil en deuxième partie d'après-midi.

L'école maternelle a besoin de plus de souplesse de fonctionnement pour répondre à tous les besoins des enfants. La structuration du quotidien scolaire scandée par des rythmes qui se rapprochent de ceux de l'école élémentaire n'est vraiment pertinente qu'en fin de section de grands et, comme pour l'organisation spatiale de la classe, sans excès.

Enfin, de manière plus fondamentale encore, pour marquer le statut particulier de la première scolarisation, les conditions d'entrée à l'école gagneraient à être assouplies : un enfant devrait pouvoir accéder à l'école maternelle à son troisième anniversaire (ou au début de la période scolaire qui inclut la date de cet anniversaire). Les exigences d'assiduité doivent s'appliquer avec progressivité, mais avec fermeté en section de grands. La forme scolaire s'est imposée sans que les excès auxquels on aboutit aujourd'hui aient

été prescrits et voulus par l'institution. C'est un déficit de régulation qui a permis cette évolution, amplifiant des ambiguïtés dans la communication. Pour réagir en prenant en compte les enseignements tirés des comparaisons internationales, plusieurs solutions en matière d'évolutions institutionnelles peuvent être envisagées.

La première peut être de jouer sur les métiers et sur les personnels qui prennent en charge les enfants : soit en introduisant dans l'école de nouveaux personnels (on pense au profil d'éducateur de jeunes enfants mais on sait qu'aujourd'hui ces professionnels sont en nombre insuffisant pour répondre aux besoins) et en construisant alors de nouvelles logiques de travail ; soit en définissant autrement les fonctions des ATSEM, dont la dimension éducative serait développée, et en exigeant pour tous une réelle qualification (avec des affinements adaptés du référentiel actuel du CAP petite enfance).

Une autre solution consisterait à agir sur la structure de l'école maternelle, par exemple en détachant la section de grands pour en faire la première année de l'école élémentaire, ce qui devrait alors logiquement s'accompagner d'une obligation légale d'instruction dès cinq ans. Cette dernière préconisation présente seulement un intérêt symbolique, les enfants étant déjà massivement scolarisés à cinq ans. En revanche, les inconvénients potentiels sont inquiétants : le surcroît de « scolarisation », déjà dénoncé, n'en serait sans doute que plus fort pour des enfants jeunes, ce qui est exactement ce qu'il conviendrait d'éviter. L'appartenance de la section de grands à deux cycles n'est déjà pas sans danger aujourd'hui, quand elle est mal comprise.

Le premier scénario, qui joue sur les métiers et sur une organisation globalement moins scolaire de l'école maternelle serait donc préférable. Mais sa réalisation ne pouvant être l'affaire du seul ministère de l'éducation nationale, cette voie doit être explorée dans un cadre partenarial.

■ *Les conditions de réussite*

L'objectif essentiel est de donner effectivement corps à l'égalité des chances durant les trois années de préscolarisation. L'école maternelle, qui doit conforter les acquisitions des élèves bénéficiant déjà de conditions sensiblement plus favorables pour leurs apprentissages, doit se soucier en particulier de créer pour les autres enfants les conditions leur permettant d'aborder les apprentissages systématiques de l'école obligatoire avec des chances de réussite.

Cette recherche d'une juste mesure dans la mise en œuvre des spécificités induites par son jeune public – donner plus et mieux à ceux qui ont moins sans abandonner les autres – relève d'une haute exigence pour l'école maternelle.

Il convient, au premier chef, de prendre davantage en considération le ressenti qu'ont les enfants de l'environnement de l'école maternelle et de la manière dont ils y sont considérés, ainsi que ses incidences sur leur rapport à l'école. Dans ce but, une pédagogie de l'encouragement est nécessaire dès

le début de la scolarité ; elle se traduit dans des attitudes au quotidien et dans la conception de l'évaluation.

S'il reste à apprivoiser le mot même d'évaluation, il n'y a aucune raison d'y renoncer. Il est sain de mettre plus de raison dans ce processus en clarifiant les finalités des évaluations demandées et en proposant des outils adaptés. Il convient d'établir, à intervalles réguliers, des bilans individuels de ce qui est fait et de ce qui est acquis et de fixer des buts et des perspectives ; de regarder les réussites d'abord, les progrès toujours, au lieu de développer une approche par les manques ou par les défauts ; de prendre également en compte autant les procédures et processus ainsi que d'apprécier des résultats.

Même en grande section et dans les domaines du langage et des nombres, les objectifs fixés ne doivent pas être interprétés comme des normes à égaler : ils sont un horizon vers lequel tendre, mais les écarts d'acquisition sont « normaux ». Les différences entre élèves en fin de maternelle ne peuvent être légitimement interprétées comme signes de difficultés des enfants les moins avancés dans leur parcours d'apprentissage. Il serait bon, à cet égard, que le programme précise des repères pour aider les équipes pédagogiques et les parents à identifier les écarts qui doivent alerter.

Les bilans collectifs peuvent être construits à partir de ces bilans individuels : ils sont instructifs pour l'équipe pédagogique qui a ainsi le moyen d'analyser les effets de son action dans la durée et de corriger d'éventuels problèmes. Mais ils ne peuvent contraindre à des formes d'activités ou d'exercices qui débouchent sur des mesures concrètes si ces activités ou exercices sont contraires à la logique éducative qui doit prévaloir.

Il convient enfin d'impliquer les enfants dans leur évaluation, selon des modalités adaptées à leur développement, voire les parents qui sont aussi porteurs d'observations intéressantes et, surtout, de mettre en place des stratégies de suivi personnalisé afin que tout enfant trouve à l'école des conditions de plein épanouissement et des stimulations.

Conforter la maîtrise du langage pour tous les élèves est un objectif de premier plan dans une stratégie de prévention de la difficulté scolaire. C'est la clé d'une plus grande égalité des chances ; cela exige un travail très spécial, en qualité et en densité, avec les enfants les moins avancés.

L'entrée dans l'écrit, la préparation à la lecture ont actuellement des bases correctes à affiner et à généraliser peut-être, mais elles ne sont pas à remettre en cause. Une priorité marquée doit être donnée au langage oral, en production et en compréhension.

La différenciation des activités et des aides est indispensable et ne peut être féconde que si elle est ajustée aux besoins, donc fondée sur une identification rigoureuse de ces besoins. Des exemples empruntés à d'autres pays montrent le bénéfice qu'on peut tirer de bilans du langage oral impliquant les parents à l'arrivée à l'école. C'est dans cette voie là qu'il semble utile d'aller en envisageant de doter les enseignants d'un outil qui permette une observation

experte durant les mois qui suivent l'entrée à l'école : un protocole d'observation précisant ce à quoi il importe de porter attention et des indicateurs de « dispersion » qui permettent de situer les performances observables. Un second bilan de langage oral, avec la participation des parents également, en fin de section de moyens, pour les enfants qui auraient été jugés prioritaires pour une aide intensive en début de cursus, permettrait de vérifier que les acquis essentiels ont été effectués. Il conviendra de distinguer la situation des enfants vivant dans des milieux où le français n'est pas langue première.

Dans tous les cas, les enseignants doivent être aidés à exploiter ces bilans. Pour les enfants qui sont avancés dans leur maîtrise du langage, les outils jusqu'alors produits par le ministère proposent des pistes d'activités nombreuses et pertinentes ; leur utilisation doit être certes améliorée, mais il ne s'agit pas d'en augmenter le nombre.

Dans les écoles où se concentrent les enfants ayant d'importants besoins langagiers, non dissociés souvent de besoins culturels, il conviendrait d'offrir aux équipes pédagogiques des « appuis » spécialisés. Des enseignants spécialisés des RASED, voire des spécialistes du français langue seconde, auraient toute leur place en maternelle, sous réserve qu'ils aient reçu, eux aussi, une formation adaptée à des interventions spécifiques à de jeunes enfants.

L'organisation du travail collectif, pour aider avec toute la densité souhaitable ces enfants à compenser des désavantages reconnus, doit être repensée. Les logiques d'innovation et d'expérimentation doivent être favorisées à cette fin.

En outre, les écoles maternelles et les écoles primaires doivent être invitées à accueillir de manière particulière les parents au moment de la scolarisation de leur premier enfant. Il est nécessaire que toutes les solutions localement pertinentes soient encouragées pour une organisation de la rentrée des petits qui garantisse des conditions d'une séparation en sécurité d'avec leur famille.

L'information doit être donnée aux parents sur leur contribution à une bonne scolarisation – simplement en créant de bonnes conditions de vie (sommeil, préparation dans la sérénité au départ à l'école, etc.) – et sur leur rôle en matière de langage et d'entrée dans la culture de l'écrit. Afin de faire partager des pratiques, il n'y a sans doute rien de mieux que de leur permettre de venir en classe pour observer, de manière cadrée, ce qui s'y passe ou d'en montrer des images.

Leur implication dans l'observation du langage peut servir de point d'appui pour les intéresser à la question importante du langage tout en les valorisant. Plus largement, il serait important de les associer au repérage des progrès de toute nature de leur enfant, ce qui suppose un partage de repères.

De manière générale, la relation entre l'école et les parents doit être plus formalisée et plus organisée. Les enseignants doivent apprendre à inscrire leur action dans un partenariat éducatif qui crée une connivence avec la famille.

Pour une meilleure professionnalisation des acteurs

La qualification des personnels pour les missions qu'ils assument est sans doute l'aspect le plus sensible, si l'on veut obtenir les améliorations souhaitées.

La première précaution, car on peut agir aisément sur cette variable, est de s'assurer que l'essentiel sera fait, au moins dans les dix-huit heures de formation hors temps scolaire en circonscription. Cela vaut aussi pour la formation initiale, dans laquelle il serait nécessaire d'inclure un module optionnel posant des cadres de travail adaptés à l'école maternelle. Afin de ne perdre aucune ressource, il conviendrait de réserver une priorité de nomination en maternelle – dans les limites du possible, et c'est une affaire locale que de l'apprécier – aux professeurs des écoles qui auraient suivi ce module optionnel relatif à la maternelle.

Les liens entre les exigences et les contraintes du développement, d'une part, et les conditions d'apprentissage, d'autre part, doivent être explorés et compris. Plus l'enfant est jeune, plus il importe de partir de ce qu'il sait et peut faire pour le faire progresser. Cette capacité professionnelle à s'ajuster à partir de l'observation-évaluation des enfants devrait devenir un réflexe professionnel, qui n'est pas moins indispensable aujourd'hui en école élémentaire avec la personnalisation des parcours.

Les formes particulières de l'enseignement en maternelle ne se déduisent pas des didactiques disciplinaires propres à l'école élémentaire. Un accompagnement en formation continue est indispensable pour tous les enseignants qui prennent en charge une classe maternelle pour la première fois, quelle que soit leur ancienneté. À l'issue du mouvement, il s'agirait d'identifier les personnes concernées et de leur donner, tôt dans l'année, en circonscription ou à l'échelle d'un bassin selon leur nombre, des conseils adaptés à l'organisation de leur classe, au style d'enseignement et aux attitudes à adopter.

Pour nourrir ces formations initiale et continue sur des bases partagées et validées, un important travail méthodologique doit être accompli. S'il existe des indications de « bonnes pratiques », il reste en effet à les inscrire dans le cadre de contraintes de la gestion d'une classe maternelle.

Qu'il s'agisse des inspecteurs de l'éducation nationale en charge des circonscriptions du premier degré ou des conseillers pédagogiques, leurs connaissances relatives au développement et aux modalités d'apprentissage des jeunes enfants, d'une part, leurs compétences à observer et à analyser des pratiques et à conseiller les maîtres de manière pertinente et pragmatique, d'autre part, sont globalement insuffisantes. Il y a donc un grand besoin de formation pour les inspecteurs, qu'une diffusion d'outils ne peut satisfaire. Pour les conseillers pédagogiques, qui devraient tous acquérir des savoirs et savoir-faire en la matière, il importe, dans un premier temps, de renforcer l'expertise d'un des deux qui composent le plus souvent l'équipe de circonscription afin qu'il puisse intervenir efficacement dans les classes maternelles.

■ *La visibilité de l'école maternelle*

Au niveau national, il importe de faire entendre que la logique de scolarisation doit être corrigée des excès qu'elle comporte. Si l'on est en droit d'attendre que l'école maternelle fasse de tous les enfants des élèves en situation de réussir au cours préparatoire, ce ne peut être au prix de difficultés comportementales ou d'un ennui précoces, d'une perte de l'estime de soi et d'une désespérance des parents d'enfants exposés à l'échec dès cette première scolarisation. Les caractéristiques des élèves français repérées dans les évaluations internationales PISA ou PIRLS (manque de confiance en soi, peur des erreurs, etc.) résultent d'un long processus qui commence dès la maternelle.

Au niveau académique, au-delà de l'effort de formation partout indispensable, il importe de prendre en compte de manière différenciée la situation des écoles, donc d'avoir analysé les besoins. Seule une politique ciblée d'allocations de ressources, de formation et d'accompagnement peut permettre une prévention efficace, ce qui suppose une stratégie pilotée résolument, avec définition d'objectifs, impulsion, suivi, évaluation, régulation. Les différences territoriales appellent une différenciation de l'action. C'est là où les améliorations à obtenir concernent la majorité des élèves de la classe qu'une mobilisation particulière est indispensable.

Compte tenu de la complexité qui s'attache à la définition de la qualité et de l'efficacité pour la première scolarisation, d'une part, des difficultés méthodologiques d'une évaluation de masse comme on en pratique plus tard dans la scolarité alors que l'on aurait besoin d'indicateurs pertinents, d'autre part, c'est à une réflexion associant experts, professionnels et partenaires que la mission invite pour définir des référents de la qualité de l'école maternelle et pour envisager les conditions dans lesquelles des informations valides pourraient être construites sur la contribution de l'école maternelle à la réalisation des objectifs du système éducatif : réduction de l'échec scolaire et réduction du poids des déterminismes sociaux.

Par ailleurs, la mise en place des évaluations d'école doit être l'occasion d'intégrer dans le référentiel d'évaluation cette double préoccupation de qualité et d'efficacité ; il semblerait pertinent d'associer à certains pans de l'évaluation un ou deux représentants des ATSEM ainsi que des représentants de parents et des élus locaux (soit une partie des membres du conseil d'école).

La situation actuelle de la mission école maternelle étant contrastée, elle mérite clarification. Un pilotage national, qui a fait défaut jusqu'à ce jour, est nécessaire. Il conviendra, dans un premier temps, d'établir un état des lieux, puis d'examiner les postes entièrement dédiés à une mission école maternelle qui doivent être conservés, dans le but d'envisager la reconfiguration ou même la création d'un véritable réseau.

Il est sans doute moins important d'avoir un inspecteur dans chaque département chargé de cette mission que de disposer d'équipes de circonscription compétentes, aidées par des ressources académiques la plupart du

temps, départementales dans les départements importants, et animées par un inspecteur reconnu comme expert. Au niveau départemental, une mission complémentaire de la gestion d'une circonscription de taille réduite pourrait suffire pour répondre aux besoins, dans la majorité des cas. Cette solution est meilleure que celle qui consiste à attribuer une diversité de missions départementales, parmi lesquelles celle qui touche l'école maternelle, à un professionnel totalement coupé des pratiques de ses collègues.

■ *Pour des partenariats durables*

Tant au niveau national que local, il convient de dépasser la méfiance et les frontières de la politique actuelle en matière de petite enfance, bien trop éclatée.

Pour l'école maternelle, plusieurs sujets requièrent que l'éducation nationale travaille avec ses partenaires, qu'il s'agisse des ministères ou des instances nationales compétents (le Haut conseil à la famille par exemple) ou, au niveau local, des élus et des responsables d'institutions ou d'associations exerçant des compétences dans le même secteur, à des titres divers.

Le premier de ces sujets concerne l'accueil, en milieu scolaire ou non, des enfants de deux à trois ans. La discussion doit pouvoir s'engager sur des solutions qui concilieraient l'intérêt des enfants, les besoins des familles et les capacités de l'État et des collectivités locales, avec une recherche des coûts les moins élevés possible pour l'ensemble de la collectivité nationale. Les inspections générales sont convaincues que les enfants de moins de trois ans n'ont en général pas besoin de six heures d'école chaque jour mais que des enfants, connaissant un environnement peu stimulant, voire insécurisant pour des raisons diverses, peuvent avoir besoin de séances courtes et régulières de stimulations en matière de langage oral et de contact avec la culture de l'écrit (les livres et les « histoires »), conduites par un professionnel formé, ainsi que d'activités ludiques à visée éducative, donc correctement encadrées. Ces interventions sont à comprendre comme le fondement d'une prévention aussi précoce que possible des difficultés d'adaptation scolaire, comme divers pays l'ont expérimenté. Selon les cas, la structure d'accueil peut être la « maison-école », sans que la modalité soit déjà la scolarisation, ou une autre structure. La présence d'un enseignant n'est sans doute pas requise à plein-temps. Ce sujet est devenu matière à controverse ; il ne semble pouvoir être traité que dans un cadre élargi qui permette, comme le ferait une conférence de consensus, de faire s'exprimer des experts et de conduire un authentique débat pour dépasser le conflit et la partialité.

D'autres thèmes communs concernent les agents spécialisés des écoles maternelles et la qualité de l'école maternelle. Compte tenu des compétences partagées en matière de scolarité primaire, une réflexion nationale sur des critères de qualité doit impliquer les élus locaux autant que les usagers ; le suivi de la qualité au niveau local est aussi à placer sous vigilance conjointe.

Enfin, le temps total que les enfants scolarisés en maternelle passent dans les locaux scolaires, depuis la garderie du matin jusqu'à celle du soir, en prenant en compte les six heures de classe et l'aide personnalisée éventuelle, plus le repas et la pause méridienne, constitue un autre thème sur lequel il semble nécessaire d'insister. Peut-être le traitement de la fatigue et les besoins divers des enfants pour qu'ils profitent mieux des heures de classe sont-ils d'ailleurs un facteur à intégrer dans un plan-qualité. Les questions ne manquent pas, auxquelles c'est en commun qu'il faudrait trouver des solutions adaptées et aussi peu onéreuses que possible.

Une attention toute particulière doit être portée aux personnels municipaux qui interviennent dans les écoles maternelles (ATSEM). C'est, par là, signifier que l'éducation nationale peut être partie prenante d'une amélioration de la situation de ces personnels même s'il est clair qu'il s'agit de personnels municipaux dont l'employeur est pleinement responsable.

Une amélioration du travail conjoint enseignant – ATSEM peut être source de sérénité dans l'école, mais aussi de plus grande efficacité de l'action pédagogique dans les classes.

Il semble qu'en cohérence avec cette recherche de bonnes pratiques de coopération, notre ministère, sous réserve d'un accord avec des partenaires représentatifs, gagnerait à valoriser leur rôle en offrant un siège ou deux – selon l'importance de l'école – aux ATSEM au sein du conseil d'école.

En outre, il semblerait pertinent d'élaborer au niveau national un cadre de référence, une charte-type, non contraignante, laissant une place aux adaptations locales, susceptible cependant de cadrer les discussions relatives au travail des ATSEM dans l'école et dans les classes tel qu'il peut être envisagé pour un service optimal rendu aux enfants.

Enfin, l'organisation traditionnelle de l'école maternelle à la manière de l'école élémentaire, selon le principe « un maître – une classe », les modalités de répartition des tâches entre enseignant et ATSEM, tout cela, semblant très établi, voire figé, est-il toujours le plus pertinent ? Des équipes recherchent des aménagements (dans l'école, avec des intervenants extérieurs, etc.) sans qu'il y ait formalisation et sans que les avantages et inconvénients des formules adoptées soient évalués.

Alors que des municipalités se montrent généreuses en finançant des postes d'intervenants, comment pensent-elles le choix de ces intervenants ? Des « animateurs » comme il s'en trouve tant aujourd'hui sont-ils plus pertinents que des « éducateurs de jeunes enfants » par exemple ? Quel serait le bénéfice apporté par ces personnels porteurs d'une autre culture de la petite enfance au sein de la communauté éducative ? Comment, à dépenses égales ou moindres, pourrait-on penser d'autres formes de collaboration entre professionnels au sein même de l'école maternelle ?

Les modèles d'organisation et de professionnalisation qui valent à l'étranger sont autant de références à étudier – non à imiter – pour trouver

des réponses propres à nos besoins et à notre culture. Les objectifs doivent rester l'intérêt des enfants, la satisfaction des besoins des familles et la qualité des apports précoces en vue d'une réussite scolaire durable qui ne s'obtienne pas en mettant en danger l'épanouissement individuel.

Conclusion

L'histoire de nos institutions a fait de l'école maternelle un monde séparé des autres structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance. Au fil du temps, c'est la distinction qui a été cultivée plus que la collaboration ; cette distinction procède d'une valorisation de la dimension scolaire comme si celle-ci constituait nécessairement un mieux par rapport à d'autres approches. La continuité entre scolarisation maternelle et scolarisation élémentaire, qui s'exprime explicitement à partir des années 1970 – la substitution du terme « préélémentaire » à « préscolaire » en est un signe – n'a cessé de produire ses effets. Depuis 1989, les cycles pédagogiques, qui devaient mieux articuler les deux structures ont produit un amalgame tel que le modèle scolaire élémentaire a envahi toute l'école maternelle. Les discours uniformes sur l'école primaire en général renforcent cette unification. Depuis vingt ans, les circonscriptions mixtes ont sans doute contribué également à la banalisation de l'école maternelle mais c'est depuis quarante ans que l'on a abandonné le recrutement et la formation spécifiques d'inspectrices des écoles maternelles. Il n'y a plus guère aujourd'hui de « spécialistes » de cette école ; la socialisation professionnelle, la formation par les pairs s'en trouvent singulièrement amoindries. Cet affaiblissement pèse d'autant plus que la formation des professeurs des écoles, en prenant une dimension universitaire, réserve davantage de place aux didactiques disciplinaires ; or, à l'école maternelle, nombre d'apprentissages importants ne relèvent pas directement de ces domaines.

La volonté de suivre les acquisitions des enfants au cours d'un parcours primaire dans sa continuité et de mettre en place une prévention précoce, a conduit à imposer des pratiques nouvelles d'évaluation qui se trouvent renforcées encore, mais à d'autres fins, depuis que se développe un pilotage du système éducatif par les résultats.

Ces évolutions conjuguées font que le statut de la première scolarité est devenu ambigu. Primarisation de l'école maternelle depuis la première section marquée dans des signes nombreux et variés, anticipation dans la préparation à la lecture et à l'écriture au détriment d'autres acquisitions, faiblesse de la pédagogie du langage oral alors qu'il y a tant de besoins, indifférenciation des modalités et des rythmes de travail, tels sont les enseignements que la mission des inspections générales retire de son étude et qui autorisent à formuler une inquiétude : ne seraient-ce pas les enfants les plus défavorisés, les plus vulnérables, qui ont le plus à pâtir d'exigences prématurées ?

Pour autant, la mission ne considère pas qu'il faut renoncer à être exigeant : si l'école maternelle est école, c'est parce qu'elle se veut un lieu de stimulations et d'activités à visées éducatives, un moment de prévention et de mise en place des bases de l'égalité des chances, une institution tenue par des professionnels qui peuvent orienter les progrès des enfants vers des objectifs en continuité avec ce qui adviendra dans les classes ultérieures, parce que leur métier les inscrit dans cette continuité.

Mais pour être ces experts-là, les enseignants ont besoin de formation ; ce serait un paradoxe que de continuer à entretenir à grands frais une école maternelle sans lui accorder les clés de la qualité que tous les référentiels internationaux reconnaissent : une formation adaptée de ses professionnels.

S'il n'est pas nécessaire de penser une formation entièrement à part pour préparer à enseigner en école maternelle, il serait cohérent, dans la logique préconisée d'une conception progressive de la pédagogie, d'envisager une hybridation de la culture professionnelle des enseignants avec celle d'autres acteurs du secteur de la petite enfance (les éducateurs de jeunes enfants en particulier). Tout comme, plus largement, paraît indispensable un décloisonnement institutionnel par des partenariats adaptés, cadrés au niveau national et pleinement opérationnels au plan local, pour traiter les problèmes complexes d'accueil et d'éducation des jeunes enfants. À tous égards, la collaboration avec d'autres professionnels de la petite enfance paraît une chance plus qu'un danger pour le système éducatif.

Le malaise ressenti et les attentes exprimées par nombre d'enseignants de l'école maternelle et par des inspecteurs appellent des réponses, mais donnent aussi des motifs de penser qu'une remobilisation est possible. Sans céder aux illusions rétrospectives qui affectent souvent les discours sur un âge d'or de l'école maternelle, la mission l'estime indispensable pour que cette école remplisse mieux encore son rôle au sein du système éducatif, en trouvant un équilibre plus favorable à tous les enfants qu'elle accueille.

C'est à un renouvellement du regard sur la première scolarisation, à une ouverture aux autres cultures de la petite enfance, à une conception plus progressive du programme et de la pédagogie, à un important effort de formation – qui appelle aussi un renouvellement de celle des formateurs – que la mission invite.

La réforme de l'enseignement primaire

Les principaux aspects de la réforme de l'école primaire – l'organisation générale de la semaine, l'aide personnalisée et les intervenants extérieurs à l'école – n'ayant pas connu d'évolution marquante par rapport aux précédentes observations des inspections générales, ils n'ont pas été développés dans l'étude menée en 2010-2011¹, que les inspections générales ont donc consacrée à l'examen des nouveaux moyens mis en place pour mieux connaître les élèves et suivre attentivement leurs parcours.

Une meilleure connaissance des élèves

L'école primaire est, depuis longtemps, une école sans examens. La connaissance des élèves et de leurs savoirs est locale. Cette appréhension des enfants est complétée depuis plusieurs décennies par des évaluations nationales. Plus récemment, Base élèves², les évaluations bilans de fin de cycles 2 et 3 et l'outil de validation du socle ont complété ce paysage.

Base élèves, un dispositif informatique généralisé

Le résultat des observations réalisées dans les académies a montré l'émergence, désormais généralisée, d'un ensemble d'éléments statistiques permettant aux responsables de mettre en place des démarches de pilotage. La conception, puis le déploiement, de l'application Base élèves ont fait l'objet d'après débats théoriques et juridiques sur lesquels on ne reviendra pas. Il apparaît, désormais, que ce dispositif informatique est quasiment généralisé sur le territoire. Les interrogations portent sur la manière d'exploiter, à des fins de pilotage, les données statistiques à partir des bases de données ainsi constituées.

Le dispositif vise à permettre aux acteurs d'accéder à des fonctionnalités dans le cadre de compétences partagées comme l'articulation entre l'inscription (compétence du maire) et l'admission (compétence du directeur d'école). En fait, la question des relations avec les communes se pose de manière assez différente selon la taille de la collectivité locale concernée.

Dans les villes d'une certaine importance, les administrations communales se sont dotées, depuis plusieurs années, de bases leur permettant de gérer les inscriptions et les activités périscolaires relevant de leurs compétences. Dans ces communes, la Base élèves premier degré, déployée ultérieurement,

1. Note au ministre de l'Éducation nationale, n° 2011-075, juillet 2011.

2. L'application informatique « Base élèves premier degré » permet la gestion administrative et pédagogique des élèves de la maternelle au CM2 dans les écoles publiques ou privées. Elle facilite la répartition des élèves dans les classes et le suivi des parcours scolaires et améliore le pilotage académique et national. La base élèves est expérimentée depuis 2005 en lien avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

n'a pu rivaliser avec les performances des dispositifs déjà implantés. Certes, il existe des procédures de transfert de données et des outils pour rendre compatibles ces bases, mais leur manipulation est complexe et le transfert automatique des données parfois impossible. Dans les académies visitées, cette difficulté est surmontée par une double saisie.

Dans le cas des petites communes, la problématique est différente. Les informations accessibles aux maires présentent un indéniable intérêt pour l'exercice des compétences communales sous réserve que les rubriques correspondantes soient dûment complétées et que les maires concernés soient informés de ces possibilités.

Une mesure des acquis des élèves

La mise en œuvre des évaluations nationales des élèves de CE1 et de CM2 a été régulièrement suivie par les inspections générales. Bien acceptées par les enseignants et les parents d'élèves, ces évaluations, repères pour les actions à mener à l'école élémentaire, ont été bien installées par l'institution. Cependant, si les enseignants des niveaux dans lesquels les élèves passent les tests des évaluations nationales sont désormais sensibilisés à leur usage immédiat, il n'en est pas de même pour les maîtres intervenant dans les autres classes. Aussi, beaucoup d'IEN mettent en place, dans les circonscriptions, des exploitations fines des résultats pour mettre l'accent sur un processus de régulation et de rétroaction.

Le report des évaluations de CM2 à la fin de l'année scolaire, intervenu tardivement, s'il renforce le sens d'une évaluation bilan de la fin du cycle 3, n'est pas encore compris partout. Il importera de chercher à stabiliser un dispositif susceptible de contribuer au pilotage local et à la régulation des enseignements, pour un meilleur bénéfice des élèves.

La mesure de la maîtrise du socle à l'école élémentaire

L'inspection générale s'est, en 2011, attachée à observer la mise en œuvre à l'école du livret personnel de compétences (LPC) ainsi que l'évolution corrélative des livrets scolaires. Ainsi, ont été plus particulièrement examinés : l'état de l'engagement des écoles ; les dispositions prises pour l'application du dispositif ; la connaissance des nouvelles dispositions concernant l'évaluation des acquis des élèves, et particulièrement de la distinction entre évaluation des acquis et validation des compétences du socle commun ; l'état de la réflexion au niveau local, et les dispositifs de formation et d'aide à la mise en œuvre.

■ *Un engagement départemental généralisé*

Sous l'impulsion des IA-DSDEN, l'ensemble des départements observés se sont saisis de la question du livret scolaire et du livret personnel de compétences (LPC). Cette généralisation de la mobilisation s'est faite au niveau départemental. L'année en cours s'est caractérisée par une accélération

sensible dans l'appropriation des problématiques et des outils, par des incitations à réviser les livrets scolaires et à mettre en place les premiers éléments du LPC. Ce mouvement général s'est accompagné de disparités importantes dans les effets sur le terrain.

La plupart des départements observés ont retenu la question des livrets d'évaluation parmi les thèmes de travail. La mise en œuvre des LPC dans toutes les écoles était attendue. La circulaire du 18 juin 2010 relative au livret de compétences a sans doute servi de déclencheur. La nécessité de mettre en œuvre le LPC a généralisé la réflexion sur le livret scolaire. Pour parvenir à cet objectif, les stratégies ont été similaires : mobilisation des inspecteurs en conseil d'IEN, constitution d'un groupe de travail piloté par l'IEN-A, circulaire de l'IA-DSDEN, désignation de circonscriptions pilotes ou encore travail en collège d'inspecteurs. La commande institutionnelle a généralement été globale, à défaut d'être prégnante et précise. Peu de formations spécifiques ont été organisées dans le cadre des plans départementaux de formation, les actions spécifiques ont été renvoyées au niveau de la circonscription.

Préoccupation prioritaire des départements, la réalisation d'un livret conforme aux textes et compatible avec les contraintes locales a donc été confiée à un groupe d'experts piloté par un IEN désigné par l'IA-DSDEN. On a pu remarquer une extrême diversité des applications sur le terrain, diversité qui n'a pas été toujours perçue au niveau départemental.

Un véritable engagement des IEN a été constaté. Après un foisonnement d'expérimentations locales en 2009-2010, une réactivité très variable selon les circonscriptions, la diversité intra-départementale était patente en 2011.

La quasi-totalité des circonscriptions se sont mobilisées pour offrir de la formation et faire avancer la réflexion. Pour ce qui concerne l'utilisation effective de nouveaux livrets dans la circonscription, le constat est beaucoup plus nuancé.

S'agissant du LPC, l'ensemble des circonscriptions a relayé la commande institutionnelle ; les écoles ont pu fournir l'attestation de palier 2 pour chaque élève de CM2 et la transmettre au collège en juin 2011. Mais cette démarche est sans doute avant tout formelle. En effet, dans la majorité des circonscriptions, les écoles ne se sont pas encore engagées dans une révision conjointe du livret scolaire traduisant une réflexion sur les modalités d'évaluation des acquis des élèves et dans l'élaboration du LPC. Seule une minorité des départements observés a engagé l'ensemble des circonscriptions dans ce renouvellement.

Le choix de l'IA-DSDEN a été déterminant. Les effets sont très différents selon qu'il a impulsé fortement ce changement en sollicitant tous les IEN ou simplement cadré cette opération dans une expérimentation localisée. Dans tous les cas, l'engagement de l'IEN a été essentiel. Cette situation s'explique aussi par la complexité de la révision demandée.

Les obstacles et les interrogations les plus importants concernent le LPC. Dans sa forme tout d'abord : son intégration dans le livret scolaire pose des problèmes matériels, notamment pour sa transmission au collègue. Mais ce sont les questions relatives à l'évaluation et à la validation des compétences qui sont d'abord mises en avant. La distinction entre évaluation des acquis des élèves et validation des paliers du socle n'est pas facilement appréhendée par les enseignants, sa logique n'est pas toujours perçue par les IEN. Lorsqu'elle l'est, ce sont les conditions mêmes de cette validation qui sont avancées. La légitimité de la notion de « validation » pose encore parfois problème, particulièrement avec des maîtres chevronnés qui s'inquiètent d'une validation paraissant négative aux élèves. Cette réticence semble, à ce jour, le plus souvent surmontée, mais elle réapparaît ici ou là avec, pour conséquence, le refus d'une validation binaire. Ces résistances sont parfois tellement prégnantes qu'elles peuvent être intégrées par l'administration elle-même.

■ *Une situation très hétérogène sur le terrain*

La connaissance de la commande institutionnelle est avérée. Elle est le fait d'une information délivrée par l'IEN. Le livret scolaire, disponible et utilisé dans les écoles, est cependant d'une extrême variété, avec une hétérogénéité liée à deux éléments, la situation antérieure et l'impulsion de l'IEN.

Concernant la situation antérieure, la différence se fait entre les écoles qui utilisaient un livret commun au département ou à la circonscription, et celles qui disposaient d'un livret d'école.

Dans les premières, la révision est largement engagée et aboutie. L'opinion des enseignants est plutôt positive, notamment parce que ce travail a permis aux équipes pédagogiques de se repositionner par rapport aux programmes de 2008. Des critiques ont été émises sur la lourdeur de la tâche, sur la difficulté d'intégrer les compétences du LPC dans le livret scolaire. Le recours à un support numérique allégeant la charge de travail est plus fréquent pour ces écoles. Dans tous ces cas, l'impulsion de l'IEN, le travail de l'équipe de circonscription sont des éléments facilitateurs.

Dans les secondes, la majorité des écoles observées, la situation est nettement moins avancée. Quelques écoles ont choisi des livrets d'éditeur qui, s'ils sont le plus souvent conformes, limitent sérieusement le travail de réflexion et la collaboration au sein des équipes. Une minorité d'écoles est parvenue à une révision jugée satisfaisante par les enseignants et validée par l'IEN. Dans de nombreux cas, ces écoles se sont perdues dans des contradictions que l'équipe n'a pas su dépasser.

Dès lors, la nécessité d'un pilotage plus serré sur ces questions déterminantes est avérée. Le recours à une démarche départementale ou de circonscription semble une solution appropriée, certains interlocuteurs proposant un livret scolaire national. Sur cette même question, les IEN rencontrés ont défendu l'idée d'abandonner le livret scolaire d'école. Confrontés à

l'extrême hétérogénéité et à une qualité très faible de certains livrets révisés malgré leur suivi, ils expriment le souhait de pouvoir disposer d'un livret commun aux écoles.

Le livret personnel de compétences est une architecture pertinente pédagogiquement, mais difficile à comprendre sur le terrain. L'articulation entre LPC et livret scolaire a été un point d'achoppement évident. La compréhension de la double fonction du livret scolaire, introduite dans la circulaire de 2008, n'allait pas de soi, difficulté sans doute renforcée par l'absence, dans le texte, des mentions explicites « livret de compétences » ou « paliers du socle commun ». De ce point de vue, la circulaire du 18 juin 2010 relative au livret personnel de compétences a clarifié la situation, rappelant sa double fonction : outil d'évaluation et de validation du socle commun d'une part, outil de suivi personnalisé de l'élève d'autre part. Ce texte a précisé son organisation, le faisant apparaître comme le premier outil commun aux écoles et aux collèges assurant la continuité des apprentissages. Ces clarifications, et surtout l'officialisation de ce livret de compétences, incluant premier et second degrés sous sa forme numérique, ont sans aucun doute été un élément moteur de la relance de la réflexion.

Le passage de l'évaluation à la validation globale d'une compétence reste un des points les plus sensibles, tout comme l'interrogation sur le caractère binaire de l'évaluation au moment de la validation : un effort d'élucidation doit être poursuivi sur ce point, source de discussions sinon d'opposition. La fonction et l'utilité des évaluations bilan, l'intérêt de leur articulation avec des évaluations formatives doivent être repris sur le terrain, argumentés et clarifiés.

L'ensemble des entretiens témoigne également de l'incidence très relative de ce dispositif sur la pratique professionnelle des enseignants qui s'inscrivent dans une démarche individuelle. S'ils annoncent majoritairement que la mise en place du LPC a renforcé la mise en commun des programmations ou la différenciation pédagogique, la gestion du LPC reste individuelle.

L'objectif de renforcement du lien entre premier et second degrés apparaît tout autant incertain. Malgré des expériences impulsées localement par l'IEN et des principaux, une indifférence du collège vis-à-vis du livret émanant de l'école transparait généralement. Le LPC n'aurait encore rien changé et bien des collègues auraient exprimé leurs doutes vis-à-vis de l'intérêt des attestations transmises, certains préférant conserver leur propre dispositif d'évaluation des élèves à l'arrivée dans leur établissement. L'impulsion nationale en cours, étayée par l'action académique et départementale, pourrait donc faire évoluer significativement la situation.

Enfin, la question de la relation avec les familles et de leur information sur le livret scolaire et le LPC n'a pas été une préoccupation spécifique des équipes qui, pour la plupart, l'ont incluse dans l'information générale.

L'inspection générale a constaté une appropriation progressive des nouveaux textes et une réflexion relative au livret scolaire et au LPC. La

corrélation est évidente entre le pilotage départemental et l'indispensable implication des IEN dans la révision des livrets scolaires et la mise en œuvre du LPC. De ce point de vue, la révision du livret scolaire reste très inégale avec, toutefois, une nette avancée des départements qui ont opté pour un modèle départemental ou de circonscription. La double fonction du livret scolaire n'est pas toujours perçue, son architecture, qui inclut le livret de compétences dans le livret scolaire, n'est pas encore opérationnelle.

Enfin, l'application des textes sur le livret personnel de compétences est trompeuse. De fait, le LPC reste, à l'école élémentaire et plus encore au collège, un outil extérieur à la pratique pédagogique des enseignants qui ne s'inscrit qu'exceptionnellement dans l'objectif de suivi personnalisé du parcours des élèves. L'objectif d'une validation collective des compétences n'est pas encore atteint, encore moins celui d'une responsabilisation des équipes dans l'organisation et le suivi du cursus scolaire des élèves.

Conclusion

La réforme de l'école primaire, engagée en 2008, est devenue la référence du fonctionnement du premier degré. En 2010-2011, les inspections générales se sont attachées à en analyser les conséquences sur les dispositifs permettant d'en mieux connaître les effets sur les élèves.

Le premier degré dispose aujourd'hui d'outils de connaissance des élèves que les enseignants ont sérieusement commencé à appréhender. Ces dispositifs ne sont cependant pas stabilisés. L'école élémentaire a besoin d'un temps d'approfondissement et de persévérance dans l'impulsion.

Préconisations

- Reprendre la main sur la révision des livrets scolaires et de sortir de la logique d'un livret propre à chaque école.
- Dissocier matériellement livret scolaire et livret de compétences.
- Faire mieux connaître les outils aux équipes pédagogiques.
- Aider les équipes, particulièrement pour ce qui concerne la question de la définition et de la validation des compétences.
- Sortir d'un usage formel du LPC, de donner du sens à la validation des paliers.
- Entretenir la logique du socle commun, de relancer la question de la continuité des apprentissages entre l'école et le collège en s'appuyant à cet effet sur la construction progressive du LPC.

Éléments de suivi

La direction générale de l'enseignement scolaire, consciente des difficultés rencontrées dans les écoles pour compléter le livret personnel de compétences aux paliers 1 et 2 et assurer une complémentarité entre ce dernier et le livret scolaire, a souhaité proposer des ressources nouvelles aux équipes. Au mois de janvier 2012¹, de nouvelles progressions ont été publiées dans toutes les disciplines qui n'en étaient pas dotées : sciences, histoire et géographie, instruction civique et morale, langue vivante et EPS. Par ailleurs, un livret scolaire numérique, adossé au LPC, a été élaboré sur la base d'un logiciel produit par le Centre régional de documentation pédagogique (CRDP) de Poitiers. Une expérimentation devait être lancée à compter de décembre 2011, la Commission nationale informatique et liberté n'ayant pas encore donné son accord, cette opération est retardée ; elle figure à nouveau dans la circulaire de rentrée 2012.

La réforme du lycée d'enseignement général et technologique

Il importait d'examiner la mise en place de la réforme du lycée d'enseignement général et technologique et les premiers enseignements que l'on pouvait en tirer pour son accompagnement et la préparation de la rentrée 2011. Considérant la rapidité et l'ampleur des changements induits par cette réforme, le rapport des inspections générales¹ a montré que nombre d'établissements avaient commencé à s'en saisir, ainsi que de l'autonomie qui leur était donnée. Mais on a constaté aussi des hésitations, des inquiétudes, des réticences et surtout des contrastes entre lycées, inévitables au tout début de la mise en œuvre d'une réforme.

Les investigations ont porté sur les enjeux majeurs de la réforme, la mise en œuvre des enseignements d'exploration et de l'accompagnement personnalisé, les modes de pilotage et de fonctionnement des établissements, l'utilisation de la dotation globale horaire² (DGH) et des heures dont la répartition est laissée à l'initiative des établissements, et sur le choix des grilles horaires.

Au terme d'une phase d'observation intervenue au cours du premier trimestre de l'année scolaire, le rapport a dressé de premiers constats montrant que la réforme était en marche et que ses effets sur le fonctionnement du système étaient notables, en particulier dans les lycées eux-mêmes.

Favoriser une orientation progressive, permettre la découverte de nouvelles disciplines

Le rôle des enseignements d'exploration est « de faire découvrir aux élèves des enseignements caractéristiques des séries qu'ils seront amenés à choisir à la fin de la seconde sans que leur suivi ne conditionne l'accès à un parcours particulier³ ».

L'organisation d'une offre importante et diversifiée d'enseignements d'exploration est un premier élément déterminant de la mise en place de la réforme. Dans plus de quatre lycées sur cinq, les élèves se sont vu offrir un choix de plus de cinq enseignements d'exploration. L'écart entre les lycées qui ont l'offre la plus riche et ceux qui offrent moins de cinq enseignements est néanmoins important.

1. *La mise en œuvre de la réforme des lycées d'enseignement général et technologique*, rapport n° 2011-010, février 2011.

2. La dotation globale horaire représente le budget d'un établissement du second degré exprimé en heures d'enseignement.

3. Arrêté du 27 janvier 2010.

La volonté académique d'offrir aux élèves la palette de choix la plus large possible, associée à la décision politique de préserver dans la mesure du possible la configuration des formations des établissements, s'est traduite par l'implantation, dans quasiment tous les lycées, des enseignements de sciences économiques et sociales (SES), de méthodes et pratiques scientifiques (MPS) et, dans une grande majorité d'entre eux, de principes fondamentaux de l'économie et de la gestion (PFEG) et de littérature et société (LS). Les choix de répartition entre ces enseignements d'exploration se sont effectués en interne.

Dans cette première étape de mise en œuvre, la stratégie des établissements a été plutôt de conforter leur identité en proposant une offre conforme à leurs spécialités et à leur image. Certains établissements se sont sentis menacés par l'hypothèse de l'ouverture d'un enseignement d'exploration dans un établissement voisin ne disposant pas, auparavant, des enseignements de détermination correspondants. C'est le cas de beaucoup de lycées technologiques industriels, souvent en perte d'effectifs, et qui attendaient de la réforme une inversion de tendance. D'autres, au rebours, ont été peu favorables à l'ouverture d'enseignements ne correspondant pas à leur image.

L'élargissement du spectre de l'offre dans certains lycées a eu pour effet de typer davantage encore les établissements qui tiennent à maintenir en l'état leur offre.

Pour ce qui concerne les enseignements sciences de l'ingénieur (SI) et création et innovation technologiques (CIT), les offres ont été, selon les académies, élargies à des lycées généraux ou ciblées sur les lycées à dominante technologique. On constate donc des stratégies académiques fortement différenciées.

Pour ce qui concerne les enseignements d'exploration et d'options en langues et en arts, au sein de l'échantillon, l'offre des lycées varie de zéro à dix. Cela explique en grande partie l'amplitude de l'écart entre l'offre des lycées les plus généreux et celle des lycées les moins dotés. En outre, face, à la complexité de la structure des enseignements et des options dans les domaines artistique et linguistique, les lycées ont adopté des attitudes différentes, allant de la simplification à la différenciation. Si l'on élargit l'analyse à l'ensemble de l'offre, hors premier enseignement d'exploration, on voit se dégager des profils de lycées qui diffèrent par la diversité et l'importance de leur offre ou par sa structuration.

Enfin, il est patent que les complémentarités organisées entre les établissements sont fort rares. Les cas où un élève est autorisé à suivre un enseignement d'exploration dans un autre établissement sont exceptionnels. La logique de mise en réseau des établissements ne s'est pas mise en place.

La prise en compte du concept d'exploration dans le choix des élèves

Les élèves de seconde interrogés estimaient avoir été insuffisamment informés en troisième pour effectuer un choix rationnel. Dans la plupart

des cas, ils n'ont disposé que de la brochure ONISEP, les professeurs principaux de collège paraissant peu enclins à guider pertinemment les élèves et les familles dans leurs choix d'enseignements d'exploration et d'options. Les élèves les mieux informés l'ont été par les professeurs du lycée qui se sont déplacés dans leur collège. Les sites Internet des lycées se sont adaptés inégalement à la nouvelle donne. Selon les propos des élèves eux-mêmes, les choix d'enseignements d'exploration se sont effectués majoritairement en fonction du lien supposé avec la filière vers laquelle ils souhaitent s'orienter. Les responsables de l'orientation confirment le fait que les familles sont toujours enclines à trouver la meilleure combinaison possible permettant d'accéder à la classe désirée.

Dans les lycées sans formation technologique, en première et en terminale, où a été ouvert néanmoins un enseignement de SI, CIT, SL, santé et social ou biotechnologies, l'accent a été mis, pour attirer les élèves, sur la découverte des contenus de ces enseignements dans la perspective d'études scientifiques.

Les lycées d'enseignement général et technologique, en particulier industriels, dont les effectifs sont en diminution depuis plusieurs années, ont particulièrement soigné leur information dans une logique de prédétermination : le but est certes d'explorer les contenus, mais l'attractivité de SI et CIT vise explicitement à constituer le vivier des premières S-SI et surtout STI2D.

Compte tenu de la palette des enseignements proposés et bien que l'offre n'ait pas été élaborée en fonction de la demande des élèves, qui ont pour la plupart choisi le lycée en fonction de sa proximité ou de son image, cette offre a permis de satisfaire les demandes de leur très grande majorité. La proportion d'élèves suivant trois enseignements d'exploration dans le cadre dérogatoire est très inégale, mais particulièrement marquée dans certaines académies.

Plus de quatre élèves sur cinq ont choisi SES, mais une proportion importante suit les deux enseignements d'économie. Le choix des deux enseignements d'économie par une telle proportion de jeunes, en particulier lorsqu'il est exclusif de tout autre, ne leur permet pas de découvrir de nouvelles disciplines. À l'inverse, dans quelques établissements à profil général, les élèves n'ont pas eu le choix, l'enseignement de SES étant imposé comme le seul enseignement d'exploration d'économie.

En dehors de SES, les élèves ont partout choisi, en plus grand nombre, méthodes et pratiques scientifiques (MPS), un choix que privilégient les familles, principalement pour la raison que MPS est, avec SES, le seul enseignement d'exploration offert dans tous les établissements des sept académies visitées. Interrogés, les élèves évoquent la curiosité liée à l'interdisciplinarité de cet enseignement, mais surtout la perspective de s'orienter en série S ou SES.

Pour ce qui concerne sciences de l'ingénieur (SI) et création et innovation technologiques (CIT), le choix des élèves a été largement déterminé par l'offre de formation.

Des interrogations sur la mise en place des enseignements d'exploration

Sans que cette pratique soit générale, les divisions de seconde ont été très souvent constituées en prenant en compte les enseignements d'exploration choisis par les élèves. Cela n'a pas contribué à marquer la différence entre enseignements de détermination et enseignements d'exploration. Cette organisation a eu notamment pour effet de colorer des classes en fonction de profils, voire de conduire à des irréversibilités.

Les élèves ont souvent dit qu'il est paradoxal d'avoir rendu obligatoire l'un des enseignements d'exploration. Cela a pour effet de réduire à une seule les possibilités de choix. En outre, les enseignements de SES et de PFEG sont perçus différemment du reste des enseignements d'exploration, leurs caractères les rapprochant des enseignements obligatoires du tronc commun.

Certains choix d'implantation d'enseignements d'exploration ont suscité, en 2010, des interrogations sur le devenir des élèves en classe de première dès la rentrée 2011. Parmi les interrogations les plus fréquentes, il y a d'abord celles d'élèves accueillis dans un enseignement d'exploration en plus grand nombre qu'il n'y a de places d'accueil en première dans la filière correspondante au sein de l'établissement, même si, dans l'esprit de la réforme, leur choix ne leur donne aucun droit à accéder à une première prédéterminée.

D'autres interrogations ont porté sur le devenir des élèves accueillis en SI ou CIT dans un lycée sans formation STI en première et en terminale. La question de l'éventualité, pour eux, de quitter leur lycée en fin de seconde, si l'académie n'y ouvrait pas de première STI, pour aller dans un lycée qui en disposait, a semblé théorique, tant les établissements ont été dans une logique de conservation de leurs élèves et les élèves dans une logique de maintien dans leur lycée. Pourtant, c'est une question clé, tant du point de vue général de la fluidité des parcours que de la réalisation de l'objectif d'augmentation des effectifs de cette filière. L'idée selon laquelle l'élève doit faire toute sa scolarité de second cycle dans le même établissement continue à prévaloir dans l'inconscient collectif, ce qui ôte une partie de son sens aux explorations de la classe de seconde, et contraint le plus souvent l'établissement à offrir une suite d'études logique à ses enseignements d'exploration, ce qui n'est pas envisageable dans beaucoup de cas, compte tenu du contexte budgétaire et de la concurrence entre les lycées.

La perception des élèves

Les élèves de seconde interrogés ont eu une perception contrastée du rôle et de l'intérêt des enseignements d'exploration. Ils n'ont pas le sentiment

que ces derniers modifieront les conditions de construction de leur parcours, mais la conception de plusieurs d'entre eux les intéresse souvent. Ils les envisagent comme des options préfigurant leur futur choix d'orientation.

Une partie des élèves a compris le rôle attendu des enseignements d'exploration comme un complément lié à une ou deux disciplines, mais également un enseignement permettant de définir un projet scolaire. Ils sont apparemment satisfaits des nouvelles méthodes employées lorsqu'elles leur laissent une plus grande autonomie et une part plus importante de travail personnel. Certains affirment avoir fait leur choix dans une logique utilitaire. Enfin, ils déplorent un manque d'encadrement et l'absence d'approfondissement des matières suivies.

Les enseignants de SES, par exemple, proposent souvent un enseignement magistral essentiellement centré sur des notions, sans avoir toujours la possibilité d'utiliser les TICE ni de donner une dimension plus attractive à l'enseignement dispensé. Le ressenti des élèves est positif lorsque les professeurs abordent l'économie à partir de situations ancrées dans l'environnement de la classe et qu'ils cherchent à impliquer les élèves dans une démarche de projet. L'enseignement d'exploration prend alors tout son sens en permettant aux élèves d'accéder tout à la fois à une culture économique et à une compréhension de leur environnement.

L'effort cumulé des services académiques, des équipes de direction et des enseignants a permis de mettre en place, dans des conditions satisfaisantes, les nouveaux enseignements d'exploration à la rentrée 2011. Pour diverses raisons, ces derniers ont peiné à se démarquer d'une logique de prédétermination d'où une réelle difficulté pour apprécier leur effet sur l'accès aux différentes filières de première. De plus, dans les classes de seconde, l'offre résulte d'un mélange entre des enseignements nouveaux, tournés vers l'exploration, et d'autres qu'il est difficile de différencier des anciennes options de détermination. Il en résulte des problèmes de lisibilité et de déséquilibre entre l'offre des lycées. En revanche, la logique de découverte de nouvelles disciplines qui a été assignée aux enseignements d'exploration, a pris forme, avec une ampleur inégale en fonction des enseignements et des établissements, mais suffisamment pour susciter l'intérêt ou les interrogations de beaucoup d'entre eux.

Accompagner les lycéens vers la réussite, mieux adapter le lycée à son époque

Il est apparu nettement que les évolutions introduites par la réforme touchent le cœur de la culture et des pratiques professionnelles des enseignants. Les entretiens menés avec les équipes pédagogiques et les séances observées ont permis de caractériser trois types de réaction : une opposition à la réforme, à la diminution des horaires de cours, les élèves devant s'adapter

au lycée et à son modèle dominant ; une adhésion à la réforme, teintée de perplexité sur les nouveaux modes d'enseignement, et enfin la construction de projets et de démarches avec une réelle créativité pédagogique.

Entre déstabilisation et innovation

La réforme du lycée ouvre des espaces pédagogiques où la liberté des enseignants peut s'exercer plus amplement.

Dans les enseignements d'exploration, examinés sous l'angle pédagogique, les professeurs se sont emparés de cette liberté pour multiplier les supports pédagogiques, faire partager leurs passions aux élèves et développer leur motivation, accroître leurs compétences et améliorer leur orientation. Dans quelques lycées, la prise de liberté est allée jusqu'à inventer des enseignements d'exploration non répertoriés. Les conditions matérielles ont été alors adaptées à ces enseignements, le CDI étant utilisé, tout comme les salles de travaux pratiques. Des enseignants ont exprimé leur intérêt, d'autres se sont félicités des réactions positives des élèves et de l'incidence favorable des enseignements d'exploration sur leur comportement individuel et collectif.

Cependant, si des professeurs ont parfaitement compris l'opportunité offerte de donner goût aux élèves de révéler leur motivation, tous n'en voient pas l'intérêt. Les difficultés matérielles ont été souvent invoquées pour justifier le maintien de pratiques pédagogiques classiques. Peu de professeurs utilisent les TICE et la capacité d'accueil du CDI semble parfois insuffisante pour construire un véritable travail.

La découverte des métiers liés aux enseignements d'exploration a semblé limitée, faute de moyens. Les ressources diffusées au niveau national ne sont pas toujours connues et l'exploration véritablement engagée. Des séances en sciences ou en technologie reposent sur des logiques d'apprentissage où, certes les élèves sont en activité, mais où la démarche d'investigation n'a pas toujours sa place.

Cette prise de liberté ne s'est pas exercée sans difficultés. On a vu souvent resurgir les approches classiques de séances d'exercice. L'absence de contenus prédéfinis a déstabilisé les enseignants qui semblent avoir du mal à mettre en œuvre leur liberté pédagogique. La contrainte temporelle, notamment, est apparue la plus forte. Des interrogations ont porté également sur la conformité des actions entreprises, parfois même sur leur efficacité. Les besoins exprimés en termes de formation et d'accompagnement étaient alors très différents.

Les élèves ont ressenti cette déstabilisation, mais beaucoup ont apprécié les séances d'enseignements d'exploration. En revanche, ils ont souvent exprimé une déception relative à l'accompagnement et à son absence de personnalisation.

■ *Interdisciplinarité et méthodologie*

L'identité professionnelle des professeurs de lycée repose avant tout sur la discipline qu'ils enseignent. Elle doit maintenant s'adapter à des approches interdisciplinaires.

Pour ce qui concerne les enseignements d'exploration, on a constaté que l'interdisciplinarité pouvait prendre plusieurs formes :

- une véritable approche pluridisciplinaire autour d'un projet où chaque discipline va apporter ses méthodes, ses contenus, notamment en MPS ou en LS;
- une tentative de travail commun, mais qui se résume à une juxtaposition d'approches disciplinaires sans liens entre elles, l'émiettement des séquences suscitant alors une frustration des enseignants sur le peu de temps attribué à chacun;
- des enseignements d'exploration conduits par un seul enseignant qui entrouvre des fenêtres sur d'autres disciplines, en regrettant l'absence d'autres collègues;
- des enseignements d'exploration monodisciplinaires, notamment en économie, en SI, en CIT, en SS, conduits par un seul enseignant et dont les activités et les contenus pourraient faire appel à des entrées disciplinaires différentes.

S'agissant de l'accompagnement personnalisé, l'observation des séquences de méthodologie a été particulièrement intéressante :

- des séquences où l'enseignant fait travailler les élèves sur des compétences transversales à partir des contenus disciplinaires qu'il maîtrise. Cette approche est le point de départ le plus intéressant et le plus favorable à l'évolution des pratiques. De nombreux enseignants s'en emparent;
- des séquences où le contenu et l'approche disciplinaires ont complètement disparu. Cette approche est beaucoup plus rare et souvent difficilement réussie. Le danger existe d'une méthodologie vide ou même d'un cours magistral sur les méthodes de travail.

Les propos des élèves sur la question des méthodes de travail ont été riches d'enseignements. Ils constatent que le passage en seconde est traumatisant et ils sont, comme leurs professeurs, prisonniers du modèle de l'entrée disciplinaire.

À propos des séances d'accompagnement consacrées à la méthodologie, certains enseignants ont sans doute mal assimilé le discours de présentation de l'accompagnement personnalisé. Leurs inspecteurs ont probablement, pour bien faire comprendre la nouveauté de ces heures, mis en avant la méthodologie au détriment de la discipline. Le résultat observé témoigne de l'impasse d'une telle perspective : on ne peut enseigner abstraitement à raisonner, à écouter, à prendre des notes, à interroger, à apprendre, sans un ancrage disciplinaire. Il s'agit d'aider des élèves à maîtriser les opérations intellectuelles de l'univers scolaire, qui ne s'appréhendent pas en soi, mais en situation. Les professeurs doivent s'appuyer sur leur discipline pour faire

émerger les approches méthodologiques défailtantes. À eux de faire surgir la nature transdisciplinaire de ces approches, de la rendre explicite.

■ *Différenciation et personnalisation*

Individualisation, différenciation, personnalisation renvoient à un enseignement centré sur les apprentissages des élèves, sur leur mise en activité réelle, où le statut de l'erreur est différent, où la progression n'est pas la même pour tous. C'est sans doute le sujet qui a posé le plus de problèmes aux professeurs de lycée, mais qui a donné aussi lieu aux innovations les plus intéressantes. Le point d'ancrage n'est plus le programme ou l'examen, mais l'élève.

L'individualisation des apprentissages, du fait de l'élève, sera révélée par le choix des enseignements d'exploration. Ce choix ne s'exerce pas toujours pour l'accompagnement personnalisé. Les élèves souhaitent déterminer leurs choix et leur autoévaluation. Ce point apparaît comme un discriminant majeur dans la composition et les orientations des équipes. Dans un lycée, l'organisation de l'accompagnement personnalisé repose sur l'élève, acteur de sa formation. Les élèves s'inscrivent donc sur un logiciel partagé pour participer aux différents ateliers. Le mot « individualisation » a donné lieu à de multiples malentendus, notamment en référence aux cours particuliers. Or, le modèle de l'accompagnement personnalisé n'est pas celui du répétiteur. Le tutorat, qui suppose une individualisation, reste encore à construire dans la majorité des lycées.

L'individualisation se fait surtout par la voie du soutien, avec une forte priorité aux mathématiques et au français. Il existe des séquences d'accompagnement personnalisé, simples temps d'étude surveillée ou d'aide aux devoirs. Il arrive aussi que les ateliers d'accompagnement personnalisé se multiplient et correspondent davantage à la volonté des professeurs de faire partager leurs passions qu'à la prise en compte des besoins des élèves. La différence est essentielle de ce point de vue entre enseignements d'exploration et accompagnement personnalisé.

Les enseignants sont très partagés sur le fait d'accompagner des élèves qu'ils ne connaissent pas ; à l'inverse, les élèves n'éprouvent pas, à cet égard, de difficultés particulières.

La question du diagnostic des besoins des élèves est majeure. En début d'année, les professeurs accueillent les élèves et les répartissent en fin de trimestre en fonction de besoins mieux identifiés. Une phase de diagnostic existe dans certains lycées. La prise en compte du livret de compétences du collège est encore inexistante, tout comme les tentatives de transmission de fiches par les collègues aux lycées. La mise en place de l'accompagnement doit se faire au plus tôt afin d'éviter que les difficultés ne s'enracinent. On observe des exemples intéressants d'entretiens individuels avec les élèves en début d'année, qui constituent un investissement lourd. On reconnaît cependant leurs effets positifs tant que les informations recueillies sont réellement exploitées pour la constitution des groupes et la personnalisation de l'accompagnement.

L'observation des pratiques pédagogiques, mais surtout des élèves pendant les séances d'accompagnement personnalisé, a montré que la posture de l'enseignant est déterminante pour son succès. Cette posture est en effet fondamentale pour ce qui concerne l'attention aux démarches des élèves plutôt qu'au résultat final. Dans certaines séances d'accompagnement personnalisé, on retrouve l'attitude classique qui consiste à souffler la réponse à l'élève qui n'a eu qu'une minute pour la trouver, sans lui faire expliciter son cheminement. L'effet est clair sur la mise en activité de l'élève, ce dernier se centre sur la réaction de l'enseignant et non pas sur le sens de ce qu'il est en train de faire. La posture de l'enseignant est également très importante dans les enseignements d'exploration. Le dosage est alors savant entre le niveau d'exigence du contenu et l'adaptation aux élèves.

Enfin, le fait que tous les élèves doivent bénéficier de l'accompagnement personnalisé pose de nombreux problèmes d'ordre pédagogique et organisationnel et de priorité. Dans un lycée où la pression des familles et des élèves va dans le sens de l'approfondissement, la mise en place de l'accompagnement personnalisé peut faire courir le risque d'un retour en arrière pour les élèves les plus fragiles. Ils étaient auparavant extraits de leurs cours pendant un moment réduit, ils sont maintenant au sein d'un groupe plus important dans lequel ils n'ont que peu de place pour exprimer leurs difficultés.

■ *Construction des compétences et l'évaluation*

Les enseignants tentent de procéder à des évaluations par compétences pour la plupart des enseignements d'exploration, à l'exception des SES, où la notation classique semble majoritaire, et de ceux des enseignements d'exploration confondus avec des options. Comme souvent, on entre dans les compétences par la fabrication de l'outil d'évaluation avant de s'interroger sur la démarche d'apprentissage elle-même, plus difficile à concevoir.

Cependant, l'évaluation conserve un caractère très hétérogène suivant les enseignants : grille de capacités et d'attitudes, avec ou sans note, avec ou sans appréciation. Le fait de ne pas noter perturbe encore les professeurs et l'évaluation par compétences constitue pour certains d'entre eux une révolution culturelle. Une confusion apparaît du reste souvent entre évaluation et notation. L'évaluation ne serait possible que par la notation, alors que l'évaluation est bien inhérente à la formation, à l'acquisition de connaissances et à la construction de compétences. On ne peut prétendre former si les acquis ou les difficultés des élèves ne sont pas mis en évidence, c'est-à-dire sans évaluation. Même lorsque les professeurs ont bien compris la possibilité de construire des compétences transversales, grâce à cet enseignement, et la possibilité d'évaluer sur des bases nouvelles, ils sont confrontés au poids des habitudes et à des modalités d'évaluation liées à une note.

Les élèves, quant à eux, ne comprennent pas toujours ce type d'évaluation. Certains souhaiteraient une harmonisation de l'évaluation et un retour à la note que les parents considèrent ; d'autres approuvent l'appréciation

d'ensemble. Certains enseignants optent pour une note s'ajoutant à la grille de compétences, d'autres pour l'autoévaluation.

En langues vivantes, l'évaluation par compétences au lycée a été introduite avec la réforme antérieure du lycée et remise au goût du jour avec l'émergence des groupes de compétences en 2001. Cependant, les élèves ne sont pas toujours répartis en groupes d'activités langagières. Par ailleurs, le travail par projet ferait oublier à des enseignants les contenus culturels du programme. Le conseil pédagogique, s'il s'est parfois interrogé sur l'évaluation des acquis des élèves, ne fixe pas encore de protocole pour l'établissement. Le tronc commun semble obéir à d'autres considérations d'évaluation, alors que les enseignants sont les mêmes qu'en enseignement d'exploration ou en accompagnement personnalisé.

■ *Un projet culturel, l'ouverture vers l'extérieur*

Les véritables projets culturels étaient assez rares dans les lycées visités, même si les référents Culture y avaient été désignés – on a trouvé à cet égard fréquemment des projets liés aux enseignements artistiques. Il semble que les lycées qui ont construit de véritables projets culturels soient plus souvent ceux que fréquentent des populations d'élèves défavorisés, ou bien des lycées technologiques industriels plutôt que les lycées de centre ville à population plus favorisée. Tout se passe comme si l'ouverture culturelle des élèves n'était conçue qu'en termes de remédiation. Cependant, de nombreux enseignements d'exploration sont l'occasion d'une ouverture, par des sorties ou par des interventions extérieures.

Du point de vue de la vie lycéenne, on a constaté peu de modifications dans les lycées. Majoritairement, le conseil de la vie lycéenne (CVL) n'avait pas été consulté sur les choix opérés. La rapidité de mise en œuvre n'a généralement pas permis aux établissements de travailler sur tous les fronts, mais les entretiens conduits avec les élèves ont montré la qualité de leurs propos. Or, savoir les écouter n'est pas encore une pratique courante dans les lycées.

Au total, du point de vue pédagogique, la réforme est en marche, même si les avancées sont inégales, les réticences encore fortes et l'inquiétude souvent dominante. Les enseignants s'en sont emparés, avec la conscience de la nécessité de transformer leurs pratiques.

Les observations de la mission se sont situées au tout début de la mise en place de la réforme et l'on a vu clairement que de telles mutations professionnelles ne s'opèrent pas rapidement. Il faut donc respecter cette durée nécessaire, permettre aux professeurs d'expérimenter, de faire eux aussi des erreurs, et les rassurer.

Seuls les enseignants, et personne d'autre qu'eux, inventeront des méthodes pédagogiques efficaces pour faire réussir leurs élèves. Mais il faut les accompagner dans ces transformations. Leurs besoins de formation découlent des points clefs que cette observation a permis de dégager.

Organisation du temps et des groupes : les conditions de la réussite dans les lycées

La réforme du lycée a offert à ce dernier une marge d'autonomie jusqu'alors inconnue. Les enseignements d'exploration et surtout l'accompagnement personnalisé peuvent être organisés de façon très variable. Les lycées ont donc la possibilité de construire une utilisation des moyens et des ressources humaines, une organisation du temps et des groupes qui corresponde à leur projet et à leurs caractéristiques. Il leur faut tenir compte de multiples contraintes pour atteindre leurs objectifs : la réalité des locaux, la nécessité d'un consensus minimal et les impératifs de vie scolaire.

■ *La classe, les groupes*

Dans plus de la moitié des lycées visités, on a vu apparaître la constitution de groupes d'élèves pour des séquences, ces groupes n'étant ni le groupe classe ni les demi-groupes traditionnels d'élèves de la même classe. Il s'agit de l'organisation de « barrettes » où plusieurs classes sont alignées et où les élèves sont répartis dans des groupes divers. C'est le cas pour les langues vivantes, pour certains enseignements d'exploration et pour l'accompagnement personnalisé.

Le nombre de classes alignées peut varier de deux à la totalité, mais l'observation et les conclusions des proviseurs concernés ont montré qu'au-delà de quatre, l'organisation devient trop complexe et tous, élèves et enseignants, sont perdus.

Le souhait d'une souplesse maximale, notamment pour l'accompagnement personnalisé ou pour les groupes de compétences en langues vivantes a même conduit plusieurs lycées à faire varier la constitution de ces groupes durant l'année. Ces cas extrêmes sont clairement motivés par l'objectif de répondre aux besoins des élèves, mais ils nécessitent une compétence technique avérée de l'équipe de direction pour organiser le temps et l'espace. Ils peuvent également poser de sérieux problèmes de vie scolaire car il est indispensable de savoir où sont les élèves à tout moment. Ce début de mise en place a révélé un désordre, de ce point de vue, dans plusieurs lycées. Cependant, certaines équipes de direction ont construit des organisations et des remarquables outils de suivi des élèves.

On a donc vu apparaître un nouveau type d'organisation, mais surtout sur un nouvel ensemble de plusieurs classes. Sur ce sujet, la réaction des élèves a été surprenante : ils ont exprimé le sentiment d'un désordre dans l'organisation au début de l'année, mais le fait de passer une bonne partie du temps avec d'autres élèves et d'autres enseignants ne les perturbe pas outre mesure.

Le choix de la constitution des classes a été fortement corrélé aux choix d'organisation précédents. Quand le groupe classe est maintenu pour une grande part des activités, les classes sont constituées en fonction du

choix des enseignements d'exploration et des options. À l'autre extrême, on a rencontré des lycées où les élèves avaient été répartis dans les classes de manière aléatoire.

■ *Le temps et l'espace*

Les équipes de direction ont fait état de la complexité grandissante de la construction de l'emploi du temps. La disponibilité d'outils informatiques performants, le travail des équipes et leur ingéniosité en ont cependant permis l'élaboration pour que la rentrée se passe bien. La montée en charge de la réforme est, malgré tout, source d'inquiétudes nouvelles, notamment pour ce qui concerne l'utilisation des locaux et des équipements informatiques. La configuration des locaux des lycées n'est sans doute plus adaptée à une organisation de plus en plus variable dans le temps et marquée par la multiplication des groupes. Dans certains lycées, cette contrainte peut être un frein réel aux meilleurs projets pédagogiques. À la gestion du temps et de l'espace s'ajoute celle des ressources humaines.

Cependant, le temps ne se limite pas à la semaine et c'est sans doute dans l'organisation annuelle que se sont situées les innovations les plus porteuses d'avenir. La définition des horaires sur une base annuelle pour l'accompagnement personnalisé (72 heures) et pour les enseignements d'exploration (54 heures) n'était pas encore totalement exploitée. Il y a eu cependant des exemples fort encourageants de réussites.

Les expériences les plus intéressantes ont concerné l'accompagnement personnalisé lorsque s'est installé un rythme annuel sur quatre ou cinq périodes dans l'année. Les élèves changent de groupe à chaque période, les thèmes sont différents, et une semaine d'interruption sépare ces périodes, ce qui permet d'en effectuer des bilans et de préparer la suivante. On voit ainsi se mettre en place une vraie tentative d'adaptation aux besoins des élèves ainsi qu'un suivi.

Du point de vue des élèves, on peut ici formuler plusieurs remarques : la lourdeur des emplois du temps ne constitue pas une condition optimale d'apprentissage, notamment pour les plus fragiles ; à l'inverse, de nombreux trous dans les emplois du temps génèrent des heures de permanence ; la multiplication des options et des cumuls possibles conduit parfois des élèves à suivre plus de 33 heures de cours par semaine.

L'organisation du temps a mis, en tout état de cause, en lumière quelques constructions encore non abouties dans la réforme. Si la définition horaire des cours est simple et cohérente, tout comme l'accompagnement personnalisé et les nouveaux enseignements d'exploration, il n'en va pas de même pour les anciens modèles ou ceux qui peuvent se décliner en enseignements d'exploration ou en option. Les lycées, confrontés à cette complexité, ont tenté la simplification. Ces choix étaient sans doute inévitables, mais ils augmentent la complexité d'organisation et présentent aussi un coût non négligeable.

■ *Les choix de répartition des moyens des lycées*

Dans leur grande majorité, les lycées ont réparti leurs moyens en donnant priorité aux classes de seconde afin d'engager la réforme dans les meilleures conditions possibles. La dotation de base d'une division de seconde étant en principe de 39 heures, la dépense s'est davantage rapprochée de 41 heures que de 39 car tous les lycées qui avaient des marges ont privilégié les secondes.

Mais cette moyenne de dépense a couvert des situations diverses : certains lycées particulièrement économes n'ont dépensé que les 39 heures prévues ; d'autres ont dépensé encore plus que les 41 heures de moyenne, allant même jusqu'à 46 heures ; certains, enfin, ont utilisé la marge pour créer des divisions supplémentaires et diminuer le nombre d'élèves par classe, la mesure du coût par division devenant alors inopérante.

La répartition des 10 heures de marge a donné lieu à de nombreux conflits dans les lycées : les enseignants, plus habitués à subir des décisions nationales qu'ils peuvent contester par ailleurs, ont difficilement supporté d'être associés à des choix qui s'opéraient au niveau de l'établissement. La lecture du résultat de la répartition de ces 10 heures théoriques, plus proches de 12 heures, dans les lycées, a été riche d'enseignement sur les choix opérés : deux heures consacrées en moyenne à des dédoublements en mathématiques, en français et en histoire-géographie ; de façon très homogène, trois heures à des dédoublements pour les disciplines scientifiques expérimentales. Tous les lycées ont utilisé une partie de leur marge pour des groupes réduits en langues vivantes. Concernant l'accompagnement personnalisé, la quasi-totalité des lycées ont utilisé la marge pour constituer des groupes réduits et, enfin, une partie non négligeable de la marge a été consacrée aux enseignements d'exploration ou aux options.

■ *Les ressources humaines*

Les moyens horaires peuvent prendre des formes différentes : heures postes ou HSA dans le service des professeurs, ou bien HSE permettant une souplesse annuelle. Si cette souplesse des HSE a été utilisée à bon escient dans certains lycées, d'autres, peu nombreux, ont fait le choix de financer la totalité de l'accompagnement personnalisé en HSE. Il en est résulté une difficulté majeure d'organisation, ces heures n'étant pas incluses dans le service des enseignants ; on en a constaté une sous-utilisation avec un déficit pour les élèves.

Pour ce qui concerne l'accompagnement personnalisé, on a vu se dessiner deux modes de gestion des ressources humaines. D'un côté, on a privilégié le volontariat et les projets. L'organisation repose alors sur des professeurs volontaires, ce qui a des conséquences sur les emplois du temps. D'un autre côté, les services ont été construits pour éviter des suppressions de postes et les emplois du temps ont contraint des professeurs qui n'étaient

pas porteurs de projet à assurer des heures d'accompagnement à leurs élèves. Ces cas extrêmes étant rares, la réalité a emprunté aux deux solutions.

La priorité aux porteurs de projet a été certes une garantie de qualité et d'investissement, mais aussi source de problèmes : y aura-t-il suffisamment de professeurs innovants pour suivre l'application de la réforme à tous les niveaux ? Comment gérer les contraintes supplémentaires sur les emplois du temps et un éventuel émiettement de projets sans ligne directrice de l'établissement ? *A contrario*, la désignation des professeurs, simplifiant souvent l'organisation, peut provoquer des problèmes dans les pratiques pédagogiques ou de fortes réticences.

Dans de très nombreux lycées, on a assisté à un développement important du rôle et des tâches des professeurs principaux. Ils ont été très souvent les relais et les coordonnateurs de l'accompagnement personnalisé. Leurs responsabilités deviennent alors très lourdes. On assiste ainsi à l'émergence d'un nouveau métier dans les lycées, celui d'un cadre intermédiaire entre l'équipe de direction et les enseignants. Il est vrai que, dans des lycées où l'on trouve souvent une centaine d'enseignants, le développement de projets pédagogiques nécessite des animateurs qui portent les projets et organisent la concertation. Cette question, qui ne manquera pas de soulever de nombreuses oppositions de principe, voire idéologiques, représente un point majeur pour l'avenir des EPLE.

La prise de responsabilité et l'autonomie des lycées se sont clairement affirmées à l'occasion de cette réforme. Les équipes de direction ont cherché et souvent trouvé des solutions d'organisation du temps, de l'espace et des moyens pour tenter de les adapter aux nouveaux dispositifs. La nécessité de nourrir utilement les dialogues sur le contrat d'objectif entre le chef d'établissement et ses autorités académiques par une discussion sur ces choix est primordiale. Ce dialogue, pour être pertinent, devrait être centré sur l'efficacité et non plus sur la seule conformité.

Le pilotage de la réforme

L'autonomie accrue donnée aux établissements est au cœur de la réforme. Elle implique une évolution du mode de pilotage des lycées et de l'ensemble du système.

■ *Le pilotage des établissements*

Les chefs d'établissement ont apprécié les réunions organisées à l'échelon académique et départemental, souvent présidées par le recteur, manifestation des enjeux et de la volonté académique de les accompagner. Ils ont été globalement satisfaits de leur carte d'enseignements d'exploration et ont considéré que la dotation de leur établissement leur a permis de mettre en place la réforme en classe de seconde. En revanche, ils s'inquiétaient de l'évolution de ces moyens, du double point de vue de la poursuite de la réforme en classe de première et de sa consolidation en seconde. D'une manière plus

générale, ils ne cachaient pas leurs interrogations sur les problèmes que va poser la généralisation de la réforme à tous les niveaux d'enseignement. Le besoin d'organisation de stages de formation, souvent programmés et peu mis en œuvre pour des raisons budgétaires, a été parfois souligné.

Le rôle déterminant de l'équipe de direction dans la mise en place de la réforme est patent. La diversité des choix et des organisations mises en œuvre et observées a traduit concrètement l'autonomie accrue des lycées et l'élargissement des possibilités offertes. Cela a été aussi le produit des hésitations, des compromis inhérents à la première année de la réforme et de la capacité des établissements à conduire une réflexion partagée. Dans des contextes délicats, les proviseurs ont négocié, cherchant un équilibre entre la recherche d'un compromis constructif et la paix sociale. Lorsqu'un projet pédagogique a pu émerger au sein de l'établissement, il a été plus facile au proviseur de présenter une répartition de la DGH croisée avec les objectifs du projet. Lorsque les enseignants ont refusé toute participation à l'élaboration d'un projet comme à la répartition de la DGH, les proviseurs ont dû, seuls, avancer des propositions.

Ce processus a abouti à des situations contrastées selon les établissements : choix donnant leur place à des organisations et des pratiques innovantes, reproduction de schémas anciens fondés sur les dédoublements des enseignements disciplinaires dans d'autres. La recherche systématique du consensus a pu conduire à des décisions contraires à la lettre de la réforme, comme l'utilisation des moyens de l'accompagnement personnalisé pour la constitution de divisions supplémentaires ou l'organisation de séances d'études surveillées.

Les effets de la réforme sur la GRH, les éventuelles suppressions de postes engendrées par les nouveaux horaires ont été une composante importante de l'ambiance au sein des établissements. Ils auraient rendu extrêmement difficile la mise en place des enseignements dans les lycées dotés de formations STI, si la dotation des lycées n'avait pas été systématiquement abondée.

La mise au point des services des enseignants et des emplois du temps des élèves, dans un contexte de flexibilité accrue de la composition des groupes, a beaucoup mobilisé les équipes de direction. La réforme a très souvent été portée par les proviseurs adjoints, dont le rôle a été déterminant. Elle continue à les occuper dès lors que l'esprit même de la réforme implique une flexibilité dans l'organisation d'une partie des groupes tout au long de l'année.

Les proviseurs ont essayé d'engager un dialogue constructif avec les enseignants. Les attitudes sont, la plupart du temps, contrastées : une partie des enseignants, rétive aux principes de la réforme, refuse de participer à une forme de réflexion collective et manifeste son opposition ; d'autres sont prêts à s'impliquer, mais demandent à être accompagnés dans les aspects les plus innovants et souhaitent que les conditions d'enseignement des disciplines soient sauvegardées.

Les proviseurs se sont appuyés sur le conseil pédagogique qu'ils ont essayé de créer ou de faire vivre malgré des oppositions internes encore fréquentes. Globalement, on a constaté que les conseils pédagogiques occupaient une place croissante, sous l'effet conjugué des dispositions réglementaires et pédagogiques de la réforme. Ce constat n'a cependant pas été général. Une forte corrélation entre le bon fonctionnement du conseil pédagogique et l'émergence dans l'établissement de projets pédagogiques de qualité autour de la classe de seconde a été constatée.

■ *Le pilotage académique*

Les IA-DSDEN ont souvent relayé, par leur pilotage de proximité, l'action du recteur, selon des modalités dépendant de l'organisation académique. Cependant, les effets de l'implication personnelle des recteurs dans le pilotage de la réforme sont apparus patents. Cette implication, ressentie comme le signe de l'importance de la réforme et du désir de l'accompagner, a pris des formes diverses et, en particulier, la présence du recteur à des réunions de proviseurs et de principaux ou au sein du collège des IA-IPR.

Les recteurs se sont appuyés sur deux pôles : le secrétariat général et le pôle pédagogique, la direction de la pédagogie, lorsqu'elle existe, ou les collèges des IA-IPR. Le rôle de ces derniers est plus ou moins équilibré et articulé. Il nécessite une attention personnelle du recteur pour que les approches pédagogiques et les contraintes de moyens soient réellement associées. Dans les établissements, l'idée d'une réforme pilotée par les moyens a été souvent avancée, mais plus par référence au contexte budgétaire de suppressions des emplois que par référence à la situation de l'établissement. De fait, les secrétaires généraux d'académie ont joué un rôle central, compte tenu des enjeux de carte et de moyens. Le rôle du chef du service académique de l'information et de l'orientation (CSAIO)¹, lié à la mise en place des enseignements d'exploration, a été souvent important ; tous deux ont fréquemment organisé des réunions spécifiques avec les chefs d'établissement.

La direction de la pédagogie et les doyens des IA-IPR ou les IA-IPR missionnés ont pris, dans ce contexte, une place inégale. Signalons cependant des pratiques qui favorisent et affichent des synergies. Dans une logique de croisement des cultures et des compétences, certaines académies ont mis en place un groupe de pilotage composé de personnels de direction et d'IA-IPR. En revanche, malgré les tentatives de certains recteurs, on a constaté partout un cloisonnement entre la réflexion des acteurs de la réforme des lycées et celle des acteurs de la rénovation de la voie professionnelle.

Les recteurs, respectant l'esprit de la réforme, ont laissé beaucoup de liberté aux chefs d'établissement pour sa mise en place, fondant la relation aux lycées principalement sur la communication orale, même s'il a fallu

1. Le chef du service académique de l'information et de l'orientation, délégué régional de l'office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) conseille le recteur pour l'élaboration des orientations académiques relatives au domaine de l'information et de l'orientation.

préciser les objectifs et les modes d'élaboration de la carte des enseignements d'exploration, diffuser une circulaire académique sur l'orientation, ou encore expliciter les paramètres d'AFFELNET¹. Mais ces textes n'ont pas ajouté d'instructions à celles contenues dans les textes réglementaires et dans la circulaire de rentrée. Certains recteurs, au contraire, ont mis en avant systématiquement l'espace d'autonomie des établissements. Les moyens horaires ont été donnés dans le respect des directives nationales, avec le souci d'anticiper sur des questions de GRH susceptibles de perturber la réforme. La carte des enseignements d'exploration, élaborée dans le respect des équilibres entre les établissements et de leurs spécificités, a nécessité peu d'ajustements. À cet égard, la volonté de ne pas compromettre la mise en place des aspects pédagogiques innovants de la réforme a souvent amené à reconduire l'offre de formation des lycées dans un sens qui ne facilite pas l'objectif de rééquilibrage des filières.

En 2010, les IA-IPR ont été mobilisés dans la phase de préparation de la rentrée. Ils se sont rendus dans les lycées pour y rencontrer les enseignants et leur expliquer le sens de la réforme. Ils ont fait montre de diplomatie au cours de réunions souvent polémiques, sur le fond, mais aussi sur la forme, dans la mesure où il s'agissait là d'un nouveau positionnement de cadre académique, auquel eux-mêmes et les enseignants n'étaient pas habitués. Les IA-IPR sont venus dans les établissements ou ont animé des actions de formation pour accompagner les enseignants dans leur discipline, expliciter les contenus de certains enseignements d'exploration, expliquer les nouveaux programmes. Ces interventions ont rassuré les enseignants.

En 2011, les IA-IPR se sont rendus dans les lycées pour réaliser une forme d'état des lieux, en particulier sur les enseignements d'exploration et l'accompagnement personnalisé. Ces observations ont donné lieu à la formalisation de synthèses qui ont servi à concevoir les formes d'accompagnement à envisager. Dans plusieurs académies, ces travaux n'ont pas toujours semblé articulés avec l'action conduite par le secrétariat général et le CSAIO. Des documents ressources ont été élaborés. Incités par les recteurs, et compte tenu de leur rôle par rapport à des établissements plus autonomes, les IA-IPR ont donc été principalement en situation d'observation plus que de conseil auprès des enseignants.

Au niveau du collège des IA-IPR, l'importance d'une culture commune, interdisciplinaire, des enseignements d'exploration et de l'accompagnement personnalisé a été soulignée par plusieurs doyens. La réforme a été l'occasion, pour les IA-IPR, de découvrir que l'interdisciplinarité pouvait faire

1. Affectation des élèves sur le net (AFFELNET) est une procédure informatisée de classement et d'affectation des élèves dans l'enseignement public à l'issue de la classe de troisième. Cette procédure s'applique à toutes les académies. AFFELNET est une méthode moderne d'affectation, elle se substitue au tri manuel des dossiers papiers. L'informatisation permet, à la fois d'éviter les erreurs et les oublis, mais aussi de traiter de manière équitable tous les élèves. L'objectif d'AFFELNET est d'affecter chaque élève dans son vœu le mieux placé en tenant compte de la capacité d'accueil des établissements, des résultats scolaires de l'élève, de sa motivation pour la section demandée et de son investissement personnel dans son établissement d'origine.

son entrée au lycée et qu'ils n'étaient pas prêts à tenir un discours cohérent et commun. Les IA-IPR ont pris conscience de la nécessité de changer de regard sur le dispositif.

De la part des équipes de direction des lycées et des enseignants, l'attente est grande, mais imprécise sur le type d'accompagnement souhaité. Dans les lycées, les équipes sont dynamiques, impliquées et enregistrent des réussites. Il est essentiel de valoriser cette dynamique et de partir de ces réflexions pour progresser encore. Les IA-IPR doivent être les acteurs de la mise en œuvre de la réforme sans confisquer l'autonomie des établissements par des préconisations trop précises ou trop normatives.

Au niveau des établissements, il n'existait pas, à la date d'observation de la mission, de démarche visant à évaluer les résultats des dispositifs ou des projets mis en œuvre. Dans certains d'entre eux, des bilans portant sur les modalités d'organisation ou sur la révision des choix effectués ont été faits, mais sans lien avec l'efficacité des mesures. Cette absence d'évaluation dans les lycées ne leur est pas imputable, car il faut bien constater la même absence au niveau académique et national. Le suivi de la mise en place de la réforme reposait encore sur un contrôle de conformité qui peut fournir des éléments utiles dans une première phase, mais qui ne permet pas d'apprécier les effets qualitatifs de la réforme sur les parcours et la réussite des élèves. Les indicateurs concernant les parcours des élèves étaient encore insuffisamment exploités, alors qu'ils devraient se décliner aussi bien au niveau national qu'au niveau académique.

De nouveaux modes de pilotage ont commencé à être mis en œuvre aux niveaux académiques et des établissements. Passer d'une logique de conformité à une logique d'expertise, d'une logique prescriptive à une logique d'accompagnement est un profond changement culturel, pour les IA-IPR comme pour les professeurs.

Conclusion

Un premier constat s'est imposé : les lycées ont commencé à s'emparer de la réforme. Malgré des débats vifs, les réticences persistantes et les tâtonnements encore prégnants, les projets ont émergé et de nombreuses modifications sont en cours.

Le transfert de responsabilité vers l'établissement a offert aux lycées l'opportunité de construire des dispositifs adaptés. Le pari de l'autonomie est donc en passe d'être gagné. Il l'est d'autant plus quand les conseils pédagogiques s'emparent collectivement des projets.

On a vu naître des innovations dans deux domaines majeurs : d'une part, des pratiques pédagogiques répondant à l'objectif de réussite des élèves ; d'autre part, des modes d'organisation collective qui facilitent ces évolutions.

Trois éléments ont cependant amené les inspecteurs généraux à nuancer ce constat positif.

Le premier concerne l'orientation et les parcours des élèves ainsi que l'objectif de rééquilibrage des séries. Les projets de tutorat ou de stages sont encore peu nombreux ; l'orientation a du mal à trouver sa place dans l'accompagnement personnalisé ; les élèves expriment une déception sur la réalité de la prise en compte de leurs besoins. La place des enseignements d'exploration dans les parcours des élèves n'est pas encore claire, certains constituant de façon évidente une prédétermination et un doute subsiste parfois sur leur rôle dans l'orientation ou l'affectation en première. L'enjeu de la rénovation des séries technologiques industrielles apparaît majeur et il n'est pas certain que les nouveaux enseignements d'exploration aient suscité des vocations, les stratégies académiques étant d'ailleurs moins homogènes sur cette question que sur les autres.

Le deuxième concerne la grande fragilité des évolutions en cours, notamment dans le domaine pédagogique. Ces transformations touchant le cœur du métier de professeur de lycée, on ne pouvait pas attendre qu'elles se réalisent pleinement et rapidement. Compte tenu des risques d'essoufflement potentiellement nombreux, la mission a souligné la nécessité de réaffirmer l'objectif central de la réforme, la réussite des élèves par une meilleure prise en charge de chacun d'eux.

Enfin, le troisième point concerne l'accompagnement des établissements dans ces évolutions. Cet élément est apparu déterminant pour maintenir les évolutions dans la durée. Pour pouvoir y répondre, il faut que l'ensemble de l'encadrement fasse évoluer ses pratiques professionnelles : sans transformations rapides, on risque fort de ne pas répondre aux besoins des équipes de terrain, ce qui provoquera un sentiment d'abandon. L'insuffisance des crédits de formation dans certaines académies a constitué un sérieux obstacle dans ce domaine.

Pour ce qui concerne la poursuite de la réforme en 2011-2012, le rapport estime indispensable de construire un véritable dispositif d'évaluation, y compris au niveau national, ce qui suppose de développer, d'une part, des indicateurs permettant de mesurer l'atteinte des objectifs de la réforme dans la durée, d'autre part, des analyses qualitatives permettant de discerner les leviers de transformations et les obstacles.

Éléments de suivi

En 2011-2012, les inspections générales n'ont pas manqué de s'intéresser à la mise en œuvre de la réforme étendue à la classe de première. Cette mission s'est appuyée sur des entretiens avec les autorités académiques et sur la visite de quarante lycées, dans sept académies, de novembre à décembre 2011. Au cours de ces visites, les inspecteurs généraux ont rencontré, outre les proviseurs et leurs adjoints, plus de quatre cents enseignants et presque autant d'élèves. Ils ont observé cent vingt séances d'accompagnement personnalisé.

Ces observations et ces échanges montrent que la réforme est réellement engagée dans la grande majorité des lycées visités. Ils mettent aussi en évidence que les acteurs ont besoin d'en parler, d'être écoutés, et d'être formés afin de surmonter les difficultés rencontrées. L'ampleur, la rapidité et la complexité des changements attendus et les responsabilités nouvelles données aux chefs d'établissement et aux enseignants sont encore plus prégnantes que l'année précédente car deux niveaux d'enseignement sont désormais concernés, la seconde et la première.

Il est dès lors confirmé qu'on ne peut pas porter une appréciation sur la mise en œuvre de la réforme sans tenir compte de ce contexte, et que ce processus demande du temps, pour son appropriation, pour sa conception et pour sa mise en place :

- les premiers effets de la réforme sur les parcours des élèves sont encore difficiles à interpréter, mais on ne constate pas, en cette première année, de nouvelle tendance, en dehors d'un frémissement à la hausse de la série L, suscitant des interrogations sur les objectifs de rééquilibrage entre les séries ;
- de l'observation des séances d'accompagnement personnalisé, il ressort que les efforts des professeurs se sont poursuivis pour modifier leurs pratiques pédagogiques et accompagner leurs élèves. Cet élément de la réforme est un révélateur de la conception du métier de professeur de lycée. L'accompagnement personnalisé se met partout en place, mais la qualité est inégale, les avancées sont fragiles et quelques freins persistent ;
- le pilotage et le fonctionnement de lycées plus autonomes évoluent au profit d'une réflexion plus collective sur les questions pédagogiques. Les responsabilités des chefs d'établissement, dans ce contexte, sont nettement renforcées et plus complexes. L'enjeu réside dans la diversité des modalités de mise en œuvre de la réforme, qui recouvre des écarts entre les établissements, les plus nombreux, qui s'engagent, et ceux qui conservent les pratiques antérieures ;
- l'autonomie d'action qui a été donnée aux lycées pour mettre en œuvre la réforme implique pour les académies de modifier leurs modes de pilotage. Il leur faut désormais susciter, sans les prescrire, les modalités d'action, mais aussi accompagner les équipes de direction et les enseignants pour les aider à transformer leurs pratiques et réguler l'action des lycées, dans une logique d'équité en veillant à ce que ne se creusent pas des écarts.

Il se confirme, en cette deuxième année, que la réforme est un puissant révélateur des atouts et des faiblesses du système éducatif. Elle demande du temps compte tenu de l'ampleur et de la complexité des transformations en cours :

- il est nécessaire de continuer à accompagner les équipes de direction et les enseignants ;
- il faut être vigilant par rapport aux écarts qui peuvent se creuser entre les lycées : c'est là l'enjeu de la régulation ;
- enfin, il convient d'évaluer les effets de la réforme sur les parcours des élèves et de se doter des indicateurs et des outils pour ce faire.

Des dispositifs innovants ou expérimentaux

Les cordées de la réussite

Lancées en novembre 2008 par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le secrétaire d'État en charge de la politique de la ville et conçues comme une démarche politique unificatrice, les cordées de la réussite visent à introduire une plus grande équité sociale dans l'accès à l'enseignement supérieur.

Les ministres ont demandé aux inspections générales de procéder à l'évaluation des cordées de la réussite¹ et, pour ce faire, d'enquêter sur les conditions de la mise en place du dispositif et de vérifier l'aptitude de ce dernier à fédérer et à mutualiser les actions antérieures.

En suscitant la mise en réseau d'établissements d'enseignement supérieur, de lycées et de collèges par des actions coordonnées de tutorat et d'accompagnement, les cordées encouragent l'ambition et la réussite scolaire des jeunes « qui, en raison de leur origine sociale ou territoriale, brident leur ambition scolaire ou ne disposent pas de toutes les clés pour s'engager avec succès dans une formation longue »². Le pilotage et l'évaluation du dispositif, au niveau académique, sont assurés conjointement par le recteur et le préfet de région.

La labellisation d'une cordée, préalable à l'attribution d'une éventuelle aide financière, est assurée par une commission interministérielle. L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)³ n'intervient que pour l'enveloppe des périmètres de la Ville. Le cofinancement du dispositif est assuré à compter de la rentrée 2010 par les deux ministères.

1. *Les cordées de la réussite à l'épreuve de leur généralisation : observations, problématiques et préconisations*, rapport n° 2011-084, juillet 2011.

2. Préambule de la charte des cordées de la réussite.

3. L'Acsé est un établissement public national à caractère administratif. Il contribue à des actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle. Créée par la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances pour renforcer l'action de l'État en faveur des habitants des 2213 quartiers de la politique de la ville et pour promouvoir l'égalité des chances et la diversité, l'agence gère l'essentiel des crédits spécifiques consacrés à ces priorités. L'agence finance quelques 15 000 organismes privés et publics pour mener ses missions. Les préfets sont les délégués de l'Acsé dans les départements et les régions.

Témoignage d'une forte croissance, le nombre de cordées labellisées est passé de 142 en 2009, à 254 en 2010. À l'issue du comité interministériel des villes du 18 février 2011, un horizon national de 300 cordées de la réussite a été annoncé. Le soutien financier de l'État a été fixé à 8,6 millions d'euros.

Ce dispositif est en voie de généralisation par la mise en réseau d'établissements avec, pour têtes de cordée, aux côtés de grandes écoles et d'universités, des lycées dotés de classes préparatoires ou de sections de techniciens supérieurs, ainsi que par l'extension de ses bénéficiaires aux élèves des collèges et des établissements d'enseignement privés sous contrat. Des projets impliquant des établissements situés en zone rurale peuvent également être soutenus depuis la circulaire du 20 mai 2011 qui précise notamment que « des projets impliquant des établissements situés en zone rurale peuvent également être soutenus dans la mesure où les élèves y rencontrent des problèmes analogues ».

Certaines cordées accueillent des entreprises partenaires, dont les interventions enrichissent le dispositif par des actions telles que la préparation d'entretiens ou le tutorat par des professionnels. Plus de la moitié des grandes écoles sont impliquées dans le dispositif. Dans ce cadre, un objectif de 10 000 lycéens bénéficiaires d'un tutorat et de 100 000 élèves touchés par des actions ponctuelles a été atteint.

Si le déploiement des cordées de la réussite est porteur de nouvelles opportunités en matière d'information et de prise en charge des élèves, la mission a souhaité concentrer ses observations sur l'accompagnement des projets d'études des élèves au travers de la diversité des actions entreprises ou de la notoriété des partenaires impliqués. Afin d'examiner les modalités de la mise en place et des réalisations du dispositif, un nombre limité de cordées a été retenu dans le cadre d'un échantillon d'académies permettant d'équilibrer les critères de taille et de milieu.

Les configurations

Une première distinction apparaît selon la nature de la tête de cordée avec, d'une part, les établissements d'enseignement supérieur et, d'autre part, les établissements d'enseignement scolaire. Ainsi, dans la répartition des rôles au sein de la cordée, peut-on distinguer, parmi les établissements sources¹,

1. Le dispositif « *cordées de la réussite* » constitue une des mesures de la Dynamique Espoir Banlieue, voulue par le Président de la République. Il s'agit de partenariats mis en place entre un ou plusieurs établissements d'enseignement supérieur, des lycées à classes préparatoires et des lycées ou collèges. L'objectif est de promouvoir l'égalité des chances et la réussite des jeunes dans l'enseignement supérieur, notamment dans des filières d'excellence. La **tête de cordée** est systématiquement un établissement d'enseignement supérieur, qui peut conduire plusieurs cordées à la fois, avec différents **lycées ou collèges sources**. Le partenariat entre ces établissements se traduit concrètement par la mise en œuvre d'actions multiples et structurantes. Les cordées constituent des réseaux de solidarité entre les divers niveaux d'enseignement. Animées par des étudiants des établissements d'enseignement supérieur, elles visent à lever les obstacles psychologiques ou culturels en créant, par un accompagnement adapté, un pont entre l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur.

des « lycées pivots », lycées à classes préparatoires chargés de coordonner les actions au sein des autres lycées sources : en général, établissements d'origine de leurs préparandiers, ils peuvent parfois aller jusqu'à se substituer presque entièrement à une tête de cordée défaillante.

Les cordées peuvent être structurées en pôles thématiques. Les différents établissements ont alors une spécialisation identique ou proche.

En règle générale, têtes de cordée et réseaux d'établissements scolaires appartiennent à la même académie, notamment pour limiter les déplacements.

Les cordées labellisées en 2010-2011 sont au nombre de 28 dans l'académie de Versailles, de 17 dans l'académie de Paris et seulement de 9 dans l'académie de Créteil. En outre, sur les neuf cordées de cette dernière académie, la plus pourvue du territoire national en quartiers défavorisés, une seule est dotée d'une tête de cordée localisée dans cette académie : l'École des officiers de la Gendarmerie nationale de Melun dont les élèves assurent le tutorat des lycéens du lycée Jacques Amyot. Par ailleurs, aux côtés de ces neuf cordées de l'académie de Créteil impliquant une quarantaine de lycées et collèges cristoliens, on relève que deux cordées de l'académie de Versailles comprennent trois établissements cristoliens ; treize cordées de l'académie de Paris en impliquent trente-neuf dont certains n'ont même pas connaissance de leur adhésion à ces réseaux.

Les contraintes de la labellisation et leurs effets

La prépondérance des critères définis dans le cadre de la politique de la ville a, sur la configuration des cordées, au moins deux effets négatifs :

- en premier lieu, les difficultés de l'extension du dispositif à des établissements ruraux selon le caractère plus ou moins strict de l'examen des candidatures par les représentants de l'Acse et les autorités préfectorales. En effet, ce dispositif ne prend actuellement pas en compte les zones rurales ;
- en second lieu, l'apparition d'établissements « alibis » mentionnés dans les documents de validation, mais auxquels on a substitué sur le terrain d'autres établissements ne relevant pas formellement des critères exigés, et ouvrant des dispositifs à des élèves issus des catégories socioprofessionnelles moyennes.

En dehors de l'Île-de-France, les effets de la primauté de la logique administrative en matière de définition du périmètre territorial de la cordée de la réussite se traduisent par l'exclusion de certains établissements de l'accès à une cordée géographiquement proche, mais située dans l'académie limitrophe, une situation qui, en l'absence de toute régulation interacadémique, est particulièrement pénalisante pour les établissements situés en milieu rural.

L'extension aux collèges

La prise en compte des collèges, certes inscrite dans le cahier des charges des cordées de la réussite, n'est pas effective, la montée en puissance du dispositif examiné expliquant sans doute ce fait. Constituent à

cet égard des exceptions notables, les trois collèges appartenant à la cordée « Prép'Avenir »¹.

La finalité centrale des cordées de la réussite – les perspectives ouvertes après le baccalauréat – demeure un objectif encore lointain pour des collégiens dont les familles se tiennent éloignées des stratégies d'anticipation des carrières scolaires. Par ailleurs, des interrogations relatives aux conditions de la mise en place des dispositifs au bénéfice des collèves se posent : faut-il adopter des principes similaires à ceux qui sont mis en œuvre dans les lycées sur la base d'une sélection d'élèves sur critères ou, au contraire, intégrer dans les cordées tous les élèves volontaires d'un collège donné ? Les actions engagées en faveur des collégiens doivent-elles être de même nature que celles en faveur des lycéens ?

À l'aune des premiers constats, la mise en œuvre de pratiques différenciées dans les collèges et les lycées semblerait s'imposer. Il s'agirait, en premier lieu, de retenir le principe d'une large ouverture des cordées à tous les élèves volontaires en appliquant des critères de sélection uniquement dans la phase de repérage des établissements. L'égalité de traitement des élèves jeunes et généralement rétifs à toute forme de discrimination paraît, à cet égard, déterminante. Il s'agirait ensuite que les interventions des tuteurs soient adaptées à ce public en privilégiant des activités collectives ouvrant des collégiens au monde qui les entoure, plutôt qu'une recherche de motivation précoce vers des études longues. Ces interventions viendraient compléter celles mises en place par les équipes des collèges avec le prisme très spécifique de la logique des cordées de la réussite.

Le cas de l'enseignement professionnel

Les cordées font peu de place aux lycées professionnels, le baccalauréat professionnel étant présenté comme un diplôme terminal. Cependant, il apparaît que des lycées professionnels s'intéressent à une éventuelle poursuite d'études de leurs élèves. À cet égard, la cordée « Développement durable » (académie de Clermont-Ferrand) est un bon exemple. Centrée sur la thématique de la filière bois, elle a pour tête de cordée l'IUT d'Allier à Montluçon et pour lycée pivot le lycée Bonté à Riom (Puy-de-Dôme). Cet IUT dispose d'un diplôme d'université « Bâtiment à énergie positive et construction bois » ouvert en partenariat avec le lycée Bonté et ayant vocation à être habilité en licence professionnelle. Dans ces conditions, le comportement des deux lycées professionnels membres de la cordée est particulièrement illustratif. Si le lycée professionnel Joseph Constant à Murat (Cantal), dont l'ensemble des filières est consacré au travail du bois, participe activement à la cordée avec la perspective de favoriser la poursuite d'études de ses élèves dans les sections de techniciens supérieurs correspondantes du lycée Bonté, le lycée professionnel Auguste Aymard à Espaly-Saint-Pierre (Haute-Loire) se montre

1. Cordée « Prép'Avenir » : tête de cordée, école d'ingénieurs généralistes ESIGELEC, académie de Rouen.

en revanche peu motivé, pour la simple raison que la grande majorité de ses élèves suit des filières autres que celle du bois.

Les actions

La mise en œuvre du tutorat, action principale des cordées de la réussite, peut être illustrée à partir de deux exemples.

S'agissant de la cordée EDRESUP¹, les actions de tutorat, organisées sur les trois niveaux du lycée sur la base d'une heure hebdomadaire, recouvrent l'aide méthodologique et l'aide aux devoirs, d'une part, les échanges entre élèves et tuteurs autour de questions touchant à l'enseignement supérieur, d'autre part. Par ailleurs, les tuteurs assurent une formation à la rédaction de *curriculum vitae* et des séances d'entraînement à l'entretien d'embauche. Il existe une logique de progression partant d'objectifs généraux et collectifs en classe de seconde et allant vers une individualisation plus marquée en première et en terminale.

Sur l'un des sites d'AgroParisTech², les tuteurs animent des séances hebdomadaires le mercredi soir, à raison de deux à trois tuteurs pour huit élèves. Ils conçoivent et animent ces séances en faisant appel en tant que de besoin à des intervenants extérieurs. Le contenu de ces séances intéresse pour l'essentiel le développement personnel, le suivi de l'actualité, l'expression orale et la découverte des codes sociaux.

Si le bénévolat des étudiants tuteurs, prôné par les concepteurs des cordées de la réussite, demeure la pratique respectée par les grandes écoles têtes de cordée, ce principe souffre d'aménagements plus ou moins prononcés selon les cas : défraiement des déplacements ; attribution de crédits ECTS ; ou encore rémunération justifiée par la situation modeste de certains des étudiants impliqués.

Le suivi et l'évaluation des tuteurs

Pour ce qui concerne le suivi et l'évaluation des tuteurs, un des meilleurs exemples est donné par la cordée Prép'Avenir³. On peut parler à cet égard d'un véritable contrôle continu, dans la mesure où chaque étudiant tuteur, avant chaque action, doit obtenir l'aval, d'une part, de l'établissement scolaire et, d'autre part, de la tête de cordée. En fin d'année, le tuteur est tenu de produire un compte rendu écrit global des actions menées, ainsi qu'un ressenti et un bilan des acquis au cours de cet engagement.

1. Cordée EDRESUP (Tête : École de management de Normandie, académie de Rouen).

2. Cordée Méhul (tête : Agroparistech, académie de Créteil).

3. Cordée Prép'Avenir (tête : école ESIGELEC, académie de Rouen).

■ *La mise en œuvre des actions*

Mises en œuvre dans le cadre d'une cordée, les actions supposent une forte implication des équipes pédagogiques, au sein desquelles le professeur référent joue un rôle primordial, notamment pour l'identification de ce qui est susceptible d'intéresser les élèves de l'établissement, pour la détection et le suivi des élèves concernés, pour la coordination des activités dans l'établissement et les liaisons actives avec la tête de cordée. Dans la plupart des cas, les professeurs référents bénéficient d'une rémunération complémentaire¹ en heures supplémentaires effectives (HSE), plus rarement en heures supplémentaires annuelles (HSA), dérogée parfois sur la dotation de l'établissement et, le plus souvent, sur un financement en provenance de la tête de cordée, seule attributaire des crédits dévolus aux cordées.

Les visites d'entreprises, de grandes écoles ou d'établissements universitaires, les conférences sur les formations et leurs débouchés, les stages linguistiques, les dispositifs de tutorat par des professionnels, actions qui existaient souvent avant la création des cordées de la réussite, sont désormais labellisés. Toutefois, deux actions méritent par leur importance et leur originalité un examen particulier.

Sur le modèle des CPGE de type « Cachan », des partenariats fonctionnent dans l'académie de Versailles depuis la rentrée 2010, impliquant les actions suivantes : double inscription des étudiants, au lycée et à l'université, en vue de la préparation aux concours d'entrée dans les grandes écoles et de l'obtention concomitante d'une validation universitaire aux niveaux L1, puis L2 ; programmes, méthodes et encadrements pédagogiques des CPGE ; localisation partagée entre lycée et université ; équipe enseignante composée de professeurs de lycée et d'enseignants universitaires. Un tel dispositif assure aux étudiants la sécurisation de leur parcours, et leur permet de se prémunir contre l'éventualité d'un échec aux concours, en facilitant une poursuite d'études en licence, puis en master ; c'est un atout souvent déterminant pour des étudiants ne pouvant se permettre d'alourdir le coût de leurs études.

Organisé en partenariat avec les entreprises Dassault Systèmes et Renault, le dispositif « *Course en Cours* »² associe des collèges, des lycées, des écoles d'ingénieurs et de commerce, des universités et des entreprises à la poursuite d'un double objectif : intéresser aux technologies industrielles et aux filières scientifiques des jeunes issus de tous les milieux sociaux, d'une part, et promouvoir l'ambition d'accéder aux études supérieures, d'autre part. Pour y parvenir, les entreprises et les écoles partenaires mettent au service

1. Les HSA sont attribuées pour la totalité de l'année scolaire. Elles correspondent à la réalisation d'une heure supplémentaire par semaine, soit au plus 36 heures supplémentaires dans l'année.

Les heures supplémentaires effectives sont attribuées notamment dans le cadre de l'accompagnement éducatif, des stages pendant les vacances ou des remplacements de courte durée pendant l'année scolaire.

2. *Course en Cours* est un dispositif national de réussite éducative centré sur les sciences et la technologie. Des équipes de collégiens et de lycéens, placées sous le tutorat d'étudiants de l'enseignement supérieur, disposent d'une année scolaire pour concevoir, fabriquer et faire courir une mini F1 propulsée par un moteur électrique, en utilisant les mêmes outils et procédés que les professionnels de la course automobile.

des élèves des outils professionnels qui placent les équipes en situation de responsabilité. Dans ce cadre, un tutorat assuré par des étudiants permet aux jeunes de se projeter dans des formations d'excellence. « *Course en cours* » contribue ainsi à l'acquisition par les élèves de compétences en physique, en technologie et en mathématiques, de notions de marketing et de communication pour la présentation du prototype et, enfin, d'une meilleure maîtrise de la langue anglaise.

Les actions de prérecrutement labellisées, quant à elles, n'aboutissent pas à une procédure d'intégration spécifique, mais à une information et à un accompagnement des élèves désireux d'accéder à des études supérieures, sans toutefois réserver ces activités préparatoires à cet accès exclusif. La cordée « Réussir à Dauphine¹ » illustre un tel dispositif. Cette cordée comprend trois lycées dotés de CPGE, tous en Seine-Saint-Denis, et neuf lycées sources, tous appartenant à ce département à l'exception d'un seul relevant du Val-de-Marne.

Les élèves concernés

Les processus d'engagement

La stratégie employée par l'établissement concerné, l'ampleur et la nature des actions mises en œuvre conditionnent l'importance des cordées et de leur réussite.

Le type le plus fréquent de cordée est représenté par la situation du lycée Porte Océane au Havre (académie de Rouen). Cinquante élèves, sur un effectif de 750, font partie de la cordée « EDRESUP² ».

L'amplitude d'encadrement peut varier de 12 élèves sur 400 encadrés le jeudi en fin d'après-midi par sept étudiants (au collège Youri Gagarine de Trappes, membre de la cordée de l'académie de Versailles « Oui nous le pouvons »), à une centaine d'élèves dont 75 élèves de la seconde à la terminale pour la seule cordée « MEHUL », dont la tête de cordée est aussi AgroParisTech. Pour cette dernière cordée, à travers la multiplicité des actions proposées, c'est en réalité la quasi-totalité de ses 1 050 élèves qui est potentiellement concernée à un titre ou à un autre.

Dans la majorité des cordées observées, les élèves s'engagent sur la base d'un simple volontariat. Une telle ouverture traduit à la fois la prépondérance de l'effet établissement, impliqué ou non dans une cordée, et la volonté de demeurer fidèle à l'esprit d'un dispositif destiné à encourager l'initiative, l'ambition et l'engagement personnels des élèves réputés en avoir le plus besoin. Quelques pratiques de sélection ont été conservées, fondées

1. Cordée « Réussir à Dauphine », tête de cordée : université de Paris Dauphine, académie de Créteil.

2. Cordée « EDRESUP », têtes de cordée : École de management de Normandie et université du Havre.

sur la capacité des intéressés à poursuivre des études longues ou sur leur motivation, sur l'appartenance des élèves retenus à un collège d'origine situé en ZEP ou RAR, ou encore sur la base de CSP défavorisées.

Les comportements et les attentes

L'assiduité des bénéficiaires des prestations offertes par les cordées de la réussite est souvent considérée comme une exigence, voire une obligation. Si la persévérance peut en effet apparaître comme l'une des clés de la réussite au sein d'une cordée, elle peut aussi être mise durement à l'épreuve lorsque la surcharge pesant sur certains élèves alourdit considérablement leur emploi du temps. C'est ainsi que les heures consacrées au tutorat ont parfois été intégrées d'office dans les heures d'accompagnement personnalisé, diminuant d'autant ces dernières.

Les élèves encordés portent une appréciation très positive sur les activités proposées dans des registres qui vont de l'ouverture spatiale et culturelle à l'élaboration progressive de projets personnels confortée par l'acquisition d'une plus grande confiance en soi.

Aux perceptions très positives des uns s'opposent les réticences de ceux qui n'ont pas trouvé leur place dans les actions proposées, qui ont quitté la cordée avec des regrets ou des désillusions. En outre, le tutorat, forme expressive et concrète de solidarité intergénérationnelle, instaure des types de relations et d'interactions complexes.

Le pilotage

Dans la conduite et le suivi des cordées, l'académie joue un rôle essentiel en matière de coordination et d'évaluation, et l'établissement en matière de conception et d'animation. La labellisation des projets transmis, après validation conjointe par les préfets et les recteurs, s'effectue au niveau national dans le cadre interministériel. Elle en conditionne le financement.

Au niveau académique

Les cordées contribuent au renouvellement des formes de management de la conduite des politiques éducatives : projets décentralisés, à l'échéance déterminée, partenariats encadrés par des conventions et, en perspective, évaluation des effets. Leur pilotage doit être rationalisé et pérennisé. L'académie de Versailles en offre un exemple particulièrement intéressant.

Le recteur de Versailles a parfaitement défini la finalité du dispositif en présentant les cordées de la réussite de l'académie de Versailles qui constituent le cadre institutionnel dans lequel s'inscrivent et se développent les partenariats entre les établissements de l'enseignement supérieur et des établissements scolaires. Elles désignent un réseau de solidarité destiné à la

réussite, établi entre un établissement supérieur, un ou plusieurs lycées à classes préparatoires, et des lycées ou collèges « sources ». Ce partenariat a pour objectif d'aider les élèves à s'engager dans la voie d'études longues après le baccalauréat. Il contribue à lever les barrières, notamment psychologiques et culturelles. Il ambitionne de créer un engouement et une motivation pour un parcours d'enseignement supérieur, en particulier à destination des élèves issus de milieux modeste. Il s'agit donc bien de vaincre les représentations et de lutter contre le déterminisme social.

Eu égard à l'importance des effectifs scolaires concernés, au nombre d'établissements et de cordées ainsi qu'à la surface géographique de l'académie de Versailles, le suivi du dispositif est organisé en quatre niveaux : au niveau du rectorat, le référent académique assure le suivi des projets, centralise et transmet les dossiers de candidatures et prend en charge la liaison avec la préfecture de région, l'Acsé et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ; au niveau départemental, un référent de l'inspection académique assure la liaison avec la préfecture du département ; au niveau de chaque tête de cordée, un chargé de mission anime un comité de pilotage de la cordée et établit annuellement un rapport d'activité ; au niveau de chaque lycée et collège membre de la cordée, le dispositif rejoint la situation observée dans les établissements les plus impliqués des autres académies.

Au niveau de l'établissement

L'intégration des cordées dans le projet de l'établissement et dans ses orientations stratégiques est encore rarissime. Elle est pourtant déterminante et seule garante de la cohérence de l'engagement et des objectifs éducatifs de l'établissement. Un exemple remarquable est celui du lycée Louise Michel à Bobigny, où l'on observe l'implication exceptionnelle du proviseur adjoint, un nombre et une variété des actions mises en œuvre, et l'incontestable qualité des résultats obtenus.

Les mesures effectuées sur la base des résultats au baccalauréat donnent des indications spectaculaires : de 69 % d'admis définitifs en moyenne en 2007, tous baccalauréats confondus, à plus de 81 % en 2010. L'évolution est particulièrement sensible dans la série STG. De même, le lycée est passé de 26 mentions en 2007 à 48 mentions en 2010. Par rapport à l'effectif des admis au baccalauréat de l'établissement, les bacheliers avec mention passent ainsi de 15 % en 2007 à 29 % en 2010.

En l'absence de retours complets des affectations post-baccalauréat, le lycée Louise Michel ne dispose d'aucun instrument rigoureux de mesure des destinées de ses bacheliers, situation fort dommageable dans le cadre d'une mise en réseau de ces établissements avec des établissements d'enseignement supérieur au sein des cordées de la réussite.

Modes de labellisation et de financement

La procédure mise en œuvre par une commission interministérielle, saisie conjointement par les préfets et les recteurs, sur la base de dossiers de candidatures instruits par l'Acisé, repose sur les principes suivants, inspirés par la politique de la ville : centrage de l'approche territoriale sur les quartiers et les établissements dont la situation sociale défavorisée des élèves a justifié un classement particulier ; mise en valeur du tutorat, composante essentielle et structurante du projet ; labellisation donnant droit à un financement et faisant de la répartition des enveloppes budgétaires des ministères de la ville et de l'enseignement supérieur et de la recherche l'instrument déterminant des arbitrages effectués.

Si les cordées sont bénéficiaires de financements multiples, la dépense n'est cependant pas toujours en cohérence avec les principes du dispositif.

Problématiques

L'inscription dans les politiques éducatives

La finalité initiale des cordées est confrontée à l'expansion rapide du dispositif.

Cette marche vers la généralisation s'accompagne d'une interprétation de la finalité initiale. Elle paraît se traduire par la constitution de réseaux afin de baliser des parcours d'études empruntant des filières dites d'excellence, au bénéfice d'élèves qui auront fait leurs preuves sur la base de leurs compétences scolaires. Il s'agit finalement d'organiser des modalités de pré-recrutement à partir d'établissements réservoirs assurant à l'établissement d'enseignement supérieur l'opportunité d'une diversification de son recrutement.

À l'évidence, le concept d'excellence devra être réexaminé. Les divers positionnements des têtes de cordées déterminent telle ou telle acception de l'excellence. Or, s'il est vrai que chaque voie de formation porte en elle une forme d'excellence et qu'il convient de construire un *continuum* de réussite à tous les niveaux et sur toutes les voies, le mode dominant de la conception des cordées ne garantit pas toujours le respect de ce *continuum* : il risque de favoriser, au gré des opportunités, de la proximité géographique, des relations établies ou de leurs antériorités des disparités d'un établissement à l'autre.

Puisque en définitive, il s'agit d'abord d'accompagner des élèves qui, n'étant pas informés et moins encore initiés, ne pensent pas que des voies de réussite leur sont ouvertes, il convient de leur réserver le bénéfice de certaines actions, comme, par exemple, le tutorat, qui ne saurait en tout état de cause concerner l'ensemble des élèves.

Dans la marche vers la généralisation, pour dépasser les contingences actuelles, pouvant déplacer les effets durables de l'inégalité des chances, la

réorientation et la clarification des objectifs paraissent s'imposer. L'inscription des cordées de la réussite dans le cadre de la réforme des lycées mérite d'être explicitée. Il en va de même, au niveau du collège, dans le cadre des parcours de découverte des métiers et des formations (PDMF)¹, voire dans celui de l'accompagnement éducatif au fur et à mesure de son déploiement sur les trois cycles du collège. Les cordées de la réussite complètent ces dispositifs, mais ne se substituent pas à eux.

Leur force réside dans la capacité des ministères chargés de l'enseignement d'en faire des instruments de développement d'initiatives partenariales, d'innovations sociales, culturelles et éducatives au service des élèves qui en ont besoin, là où ils sont. Cette condition, essentielle pour la généralisation, appelle la maîtrise des conditions et des effets du déploiement des cordées à l'échelle nationale, tout en préservant les nécessaires dynamismes locaux.

La validation et le financement

Les questions de validation et de financement sont abordées de manière concomitante afin de souligner la nécessité d'une disjonction des deux procédures. Si elles devaient demeurer confondues, elles ne manqueraient pas de conduire le dispositif à la multiplication d'errements risquant à terme de le détruire, pour des raisons d'inefficacité ou de simple dévoiement.

La validation doit s'étendre aux processus d'intégration des projets dans la politique éducative académique, de telle sorte qu'il soit possible d'apprécier, non seulement leur pertinence d'application, mais également leur positionnement. Elle devrait s'appuyer sur une description des objectifs envisagés, comportant des indicateurs et l'évaluation des progressions attendues au regard de la situation initiale ainsi que les modalités des actions envisagées.

En dehors de l'Île-de-France, les effets de la primauté de la logique administrative en matière de définition du périmètre territorial de la cordée se traduisent par l'exclusion de certains établissements de l'accès à telle ou telle cordée géographiquement proche, mais située dans l'académie limitrophe. Une situation qui, en l'absence de toute régulation interacadémique, est particulièrement pénalisante pour les établissements situés en milieu rural.

Le besoin financier prévisionnel devrait être évalué globalement au niveau de l'académie et réparti ensuite, par cordée, par un comité académique de suivi présidé par le recteur et le préfet de région. Le financement devrait rassembler toutes les sources, y compris le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative et les divers fonds propres. Dans ce cadre, rien n'interdit que des actions de tutorat réservées à tous les élèves issus de milieux défavorisés fassent l'objet d'un financement spécifique dans lequel le ministère de la ville conserverait une part essentielle.

1. Le parcours de découverte des métiers et des formations concerne tous les élèves, de la classe de cinquième jusqu'en classe terminale. Pendant son cursus, l'élève découvre un panel de métiers et les différentes voies de formation.

L'implication des acteurs

Le recteur est seul susceptible d'assurer une médiation entre établissements scolaires et établissements d'enseignement supérieur, une coordination de la mise en place de l'ensemble des moyens et un suivi des cordées de l'académie. Les corps d'inspection concernés doivent y être associés.

L'instauration de relations normalisées entre les établissements suppose que les dispositifs liés aux cordées de la réussite trouvent leur place dans les objectifs généraux des établissements. Signes de leur dynamisme, les cordées de la réussite doivent être mobilisées, non pas comme des dispositifs supplétifs, mais comme des points d'appui stratégiques contribuant à l'atteinte de leurs objectifs.

À ce titre, les cordées de la réussite doivent figurer dans les contrats d'objectifs et impliquer tous les partenaires des projets. Les conventions partenariales sont des supports indispensables à la formalisation des engagements des parties prenantes.

S'agissant des proviseurs et des principaux des établissements sources, il leur appartient de veiller à ce que la multiplication des actions entreprises ne se traduise pas par un brouillage des messages destinés aux élèves ou bien encore par une dispersion de leurs propres initiatives. Il leur faut s'assurer de la coordination des actions des cordées et de leur compatibilité avec toutes les mesures connexes d'accompagnement, de soutien scolaire et d'aide aux devoirs en vigueur dans leurs établissements ; et veiller au suivi de leurs effets sur les élèves.

Un effort particulier de formation des équipes de direction doit, par conséquent, être entrepris afin de leur donner les modes opératoires permettant d'exploiter les données de traçabilité des inscriptions des élèves dans le cadre de l'application Admission post-bac (APB). Même en l'absence de retour d'informations sur les affectations définitives, l'incidence des apports des cordées de la réussite sur les élèves peut s'apprécier à partir des inscriptions sollicitées.

Si l'esprit des cordées implique naturellement un fort engagement de la part des élèves, il suppose également le soutien des familles. Une telle implication est une condition nécessaire à l'obtention de résultats positifs. Dans cette perspective, la mention dans le bulletin scolaire de la participation des élèves concernés à tel ou tel dispositif de cordée peut constituer pour les familles et les élèves une valorisation et un encouragement favorables. Néanmoins, il semble indispensable que l'engagement des intéressés soit recueilli dans un cadre formalisé et contractuel.

Conclusion

Entre réussites convaincantes et égarements ambigus, rigueur et confusion dans le pilotage, cette étude a décrit une réalité (en 2010-2011) constituant une aide à l'inscription dans la durée des cordées de la réussite, en passe de connaître un doublement de leur nombre et de s'engager dans une perspective de généralisation.

Mais ce foisonnement d'initiatives multiples et cet incontestable élan ont pu sembler bridés par un dispositif de validation et de financement soumis aux seuls critères de la politique de la ville qui entend privilégier l'action de tuteurs auprès d'élèves d'établissements implantés dans les quartiers. Dans ces conditions, certains projets de cordée n'ont pas pu aboutir. De plus, des pratiques, au sein des cordées existantes, sont sorties du cadre des dispositions en vigueur. Ces errements ont suscité une improvisation dommageable à l'efficacité des mesures programmées et une gestion défailante des deniers publics dédiés aux cordées de la réussite.

Il est apparu urgent de tirer toutes les conséquences de cette situation en commençant par clarifier les objectifs dévolus aux cordées de la réussite. Dans cette perspective, il a semblé possible de maintenir le public initial visé, les jeunes issus des quartiers, en le replaçant dans le cadre d'un projet beaucoup plus large visant à encourager les élèves des lycées à poursuivre leurs études dans l'enseignement supérieur. La mise en œuvre d'une telle ambition suppose une révision de la procédure de validation qui pourrait être confiée à un comité national d'orientation et de suivi des cordées de la réussite présidé par une personnalité emblématique. Le financement ne devrait plus servir de critère de pilotage prépondérant, mais faire l'objet d'une prise en compte de tous les moyens.

Grâce à un suivi académique systématique, à un encordage des établissements dans le cadre de réseaux institués par des conventions formalisées et à l'implication des élèves et des familles, rendue plus active par la mise en œuvre de la pédagogie du contrat, les cordées de la réussite pourront donner toute leur mesure et diversifier leurs actions. Toutefois le desserrement des contraintes procédurales et financières en vigueur est une condition préalable. La généralisation des cordées est sans doute à ce prix.

Préconisations

- Installer un comité national d'orientation et de suivi des cordées de la réussite.
- Assurer la validation des cordées de la réussite et le suivi des tableaux de bord académiques par le comité national d'orientation et de suivi qui en publie une synthèse annuelle.

- Favoriser le critère de proximité géographique des établissements d'une même cordée par rapport à celui de leur appartenance académique.
- Rendre possible un financement spécifique pour des actions, en direction des élèves appartenant aux quartiers bénéficiaires de la politique de la ville.
- Instaurer un tableau de bord académique informant aussi bien sur l'architecture des dispositifs que sur les mesures en œuvre, les moyens qui leur sont consacrés et leurs résultats constatés ; l'actualiser chaque année et le transmettre au comité national.
- Encourager l'intégration des dispositifs prévus par les cordées dans les contrats d'objectifs en lien avec les projets d'établissement et étayés par des conventions de partenariat.
- Faciliter l'exploitation de l'information des établissements sources en matière de suivi et d'inflexion des demandes d'inscription des élèves bénéficiaires des cordées à partir des résultats fournis par APB.
- Instaurer la mise en place d'un engagement contractuel formalisé de tout élève participant à une cordée.
- Valoriser la participation aux activités d'une cordée dans les bulletins scolaires des élèves impliqués.

Éléments de suivi

En 2012, 326 cordées de la réussite ont été labellisées sur le territoire national. Elles concernent plus de 2 000 établissements scolaires et près de 50 000 collégiens et lycéens.

La commission de labellisation est désormais remplacée par un comité national d'orientation et de suivi des cordées de la réussite qui réunit six ministères (Défense, Éducation nationale, Enseignement supérieur, Agriculture, Culture et Ville).

Pour les prochaines années, plusieurs actions seront développées.

Les établissements « têtes de cordée » seront diversifiés avec des lycées à STS ou STSA, des universités, des IUT et des établissements d'enseignement supérieur ne relevant pas du ministère.

Un effort devra être fait pour intégrer plus de collèges et des lycées professionnels, dont les lycées professionnels agricoles.

Une attention accrue devra être portée aux établissements relevant des territoires de la politique de la ville, du programme ECLAIR et de l'éducation prioritaire.

La mise en œuvre du programme CLAIR

Dans le cadre de sa mission d'accompagnement des réformes et de contrôle de leur application, les inspections générales ont procédé à un suivi de la mise en œuvre du programme « collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » (CLAIR) expérimenté, à la rentrée 2010, dans 105 collèges et lycées de dix académies.

Confiée aux correspondants académiques des inspections générales, cette mission¹ s'est déroulée au niveau des services académiques et des établissements. Outre les entretiens conduits auprès des responsables des académies engagées dans l'expérimentation, elle s'est appuyée sur les observations faites dans 32 collèges et lycées afin de permettre la mise en place du programme.

Les modalités et l'efficacité du pilotage du dispositif d'une part, et l'analyse, dans les trois champs de l'innovation, des actions et de leur pertinence, ainsi que l'état de leur mise en œuvre d'autre part, ont constitué les axes principaux de son enquête.

Il importait en effet d'identifier les réalisations, les difficultés rencontrées, les solutions apportées et les initiatives notables dans la perspective de l'extension du programme. L'extension engagée du programme a conduit les inspections à mettre en évidence les enseignements de cette année d'expérimentation aptes à faciliter la réalisation du programme « écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » (ECLAIR).

Le programme CLAIR a été annoncé par le ministre, le 8 avril 2010, dans son discours de clôture des états généraux de la sécurité à l'école. Il en définissait à la fois l'objectif², au moment où les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) étaient appelés à être redéfinis et les réseaux ambition-réussite (RAR) évalués ; l'orientation (l'innovation dans le domaine pédagogique, dans le domaine de la gestion des ressources humaines en permettant aux chefs d'établissement de choisir leurs équipes, dans le domaine de la vie scolaire en instituant un préfet des études) et le champ d'application, une expérimentation sur une centaine d'établissements, dans « *les académies les plus exposées aux phénomènes de violence* », avec une généralisation à la rentrée scolaire 2011, « *en étroite articulation avec la redéfinition de la carte de l'éducation prioritaire* ».

La circulaire du 7 juillet 2010 relative à l'expérimentation du programme CLAIR pour l'année scolaire 2010-2011 constitue le document de référence pour la mise en œuvre du dispositif. Elle développe les objectifs pour la mise

1. Note n° 2011-069, juin 2011, relative au suivi de la mise en œuvre du programme « collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » (CLAIR).

2. « *Substituer aux dispositifs existants une nouvelle cartographie des établissements rencontrant le plus de difficulté sur le front du climat et de la violence* ».

en place d'innovations dans trois champs, la pédagogie, la vie scolaire, les ressources humaines, et des préconisations spécifiques en matière de sécurité.

Le champ d'observation de la mission a toutefois été réduit du fait de la montée en puissance très progressive du programme. La mission a également évolué à la suite de l'annonce d'une extension du programme, sous la forme du programme ECLAIR, parallèlement à la nomination d'un chargé de mission ministériel.

La mise en place de l'expérimentation

La mise en œuvre du programme a été conduite dans un contexte d'urgence et de tensions localisées, la détermination des acteurs n'ayant pas toujours compensé l'insuffisance initiale d'éléments de cadrage.

Un cadrage national volontaire, minimal, graduel

Parallèlement à la sélection par les académies des établissements inscrits dans le programme CLAIR¹, la nécessité d'engager l'expérimentation à la rentrée scolaire 2010 a conduit l'administration centrale à ne procéder qu'à un cadrage initial volontaire, mais limité, associé à la mise au point progressive d'éléments d'accompagnement, dans la perspective de son extension.

La circulaire du 7 juillet 2010 a défini les objectifs du programme et donné des éléments de sa déclinaison en académie et dans les établissements, en matière d'innovation pédagogique et dans le domaine de la vie scolaire. Pour ce qui concerne les ressources humaines qui sont, avec le préfet des études, le point principal de questionnement des personnels, la circulaire appelait des compléments d'information. Elle marque un renversement des priorités. Si la cible reste fondée sur les difficultés d'ordre sécuritaire, les axes d'action sont prioritairement pédagogiques et éducatifs.

À bien des égards, le texte a été ressenti comme hybride, entre un volontarisme affiché pour l'expérimentation, le souci de susciter l'initiative des équipes et son caractère non normatif. Plusieurs éléments ont contribué à altérer sa perception, notamment des formulations controversées ou à effet dissuasif.

Outre les interventions du ministre et du directeur général de l'enseignement scolaire, deux réunions thématiques, tenues à l'ESEN, sur l'action pédagogique et éducative et sur la GRH, pour les académies engagées², ont complété une démarche jugée utile par les participants à la mobilisation et aux échanges de pratiques.

1. 105 collèges et lycées de dix académies.

2. Une 3^e réunion s'est tenue en mars 2011, sur le thème de la « contractualisation CLAIR » dans la perspective de l'extension du programme.

L'administration centrale a mis à profit cette année d'expérimentation pour élaborer des outils et des documents d'aide et d'accompagnement qui avaient fait jusqu'alors défaut, apportant des réponses aux difficultés relevées et donnant des perspectives pour l'extension du programme¹.

Dès le mois de décembre 2010, un chargé de mission, le recteur Christian Nique a également été désigné pour accompagner le développement du programme, réorganiser progressivement le paysage de l'éducation prioritaire et amener cette dernière à proposer des solutions adaptées et à promouvoir des mesures novatrices.

Une déclinaison académique affirmée, mais prudente

Pour conduire la mise en œuvre du programme CLAIR, les académies ont dû prendre en compte un cadrage national peu formalisé et des situations d'établissement complexes.

La plupart des recteurs se sont impliqués dans le pilotage du dispositif en réunissant les chefs d'établissement concernés, engageant tous les responsables académiques, quant à eux, dans la mise en œuvre du programme. Les coordonnateurs académiques ont pris en charge l'animation du réseau, et une structure de travail spécifique a souvent été constituée en appui.

Dans un contexte d'opposition syndicale parfois vive, la prudence a également prévalu dans les contenus. En l'absence d'éléments nationaux, les responsables académiques ont difficilement pu prendre l'initiative de la communication. Quelles que fussent les informations données aux académies, certains se sont sentis démunis pour répondre aux interrogations des personnels, notamment en matière de gestion des ressources humaines (GRH).

Dans tous les établissements, les recteurs ont désigné un IA-IPR ou IEN référent, mais leur positionnement est apparu équivoque et leur engagement inégal, notamment en raison du souci d'accompagner le travail des équipes et non de s'y substituer.

Les inspecteurs-référents sont essentiellement intervenus comme personnes ressources ou comme consultants et ont joué, en outre, le rôle d'une interface entre l'établissement et les instances académiques.

Par ailleurs, les autres inspecteurs pédagogiques n'ont pas été spécialement mobilisés pour épauler les établissements CLAIR sur le chantier de l'innovation pédagogique. En complément de l'action des inspecteurs-référents, certaines académies ont demandé aux IA-IPR de la spécialité établissements et vie scolaire (EVS) un accompagnement particulier des établissements CLAIR, notamment pour suivre la mise en place des préfets des études et leur articulation avec les conseillers principaux d'éducation (CPE).

1. Un document d'aide au pilotage de l'établissement; un *vade-mecum*, consacré au programme ECLAIR; cinq livres d'accompagnement, mis au point dans le cadre des groupes de travail ministériels.

Sauf exception, les correspondants académiques des inspections générales n'ont pas fait état d'outils particuliers de suivi ou d'accompagnement à la mise en œuvre du programme. Le caractère hétérogène des établissements inscrits dans le dispositif, les incertitudes sur le champ de son développement, le cadrage national limité pour cette année expérimentale et le caractère graduel de sa mise en œuvre expliquent sans doute cette situation.

Pour ce qui concerne l'allocation des moyens pédagogiques et éducatifs des établissements engagés dans le programme, les stratégies académiques sont apparues diverses et contrastées. Leur disparité a influencé le développement du programme. En effet, sur les 77 collèges ainsi labellisés, 67 relevaient de l'éducation prioritaire, dont 49 inscrits en RAR; ils disposaient, à ce titre, de moyens spécifiques, de marges de gestion et d'une attention particulière dans l'attribution des moyens d'enseignement et d'éducation. Tel n'était cependant pas le cas, généralement, des autres collèges et des lycées ou lycées professionnels.

S'agissant de mesures propres au programme CLAIR, certaines académies ont écarté tout octroi de moyens supplémentaires (Lyon, Montpellier), même si ce principe a pu connaître des exceptions (Créteil); d'autres académies ont, en revanche, attribué à chaque établissement une dotation spécifique, d'inégale ampleur. Il en est de même pour les moyens d'enseignement. Plusieurs académies ont sanctuarisé ces établissements, alors que d'autres n'ont pas distingué ceux-ci, procédant, le cas échéant, à des retraites de moyens, ce qui n'a pas manqué de susciter une forte incompréhension et des oppositions. Sauf exception, les moyens spécifiques RAR n'ont cependant pas été affectés.

La contraction du financement des contrats aidés et la priorité donnée à leur maintien pour l'application de la loi sur le handicap ont aussi conduit certaines académies à ne pas reconduire des médiateurs de réussite scolaire exerçant dans un établissement CLAIR, mesure qui a pu sembler en contradiction avec les objectifs du programme.

L'extension du programme à la plupart des collèges RAR et la réduction des moyens d'enseignement ont changé la donne à la rentrée scolaire 2011.

Des situations d'établissement contrastées

Le rôle des équipes de direction fut déterminant pour la mise en œuvre du programme CLAIR dans un contexte fréquent de scepticisme, parfois même d'hostilité.

Invitées à désigner des établissements « *concentrant le plus de difficulté en matière de climat scolaire et de violence* »¹, les académies ont procédé, dans l'urgence, à une sélection d'établissements, en liaison avec les IA-DSDEN, les IA-IPR EVS n'ayant que rarement été associés à la démarche. Les académies

1. Note ministérielle du 3 mai 2010 : suites des états généraux de la sécurité à l'école – mise en œuvre du programme CLAIR».

ont désigné des collèges¹, des lycées d'enseignement général et technologique ou des lycées professionnels. La grande majorité des collèges relevaient déjà de l'éducation prioritaire. Pour les lycées et les lycées professionnels, les choix ont été plus circonstanciels, et la prise en compte des données de climat et de violence scolaire plus prégnante que pour les collèges. Cette approche a parfois présenté le risque de survaloriser des situations conjoncturelles, par nature évolutives.

Ainsi, dans nombre d'académies, le label CLAIR initial, sans grande lisibilité par rapport au classement RAR, se superpose à des classements antérieurs et il combine des dispositions propres à d'autres modalités d'aide aux publics en difficulté.

Le programme CLAIR a donné lieu, en janvier 2011, à l'annonce d'une double évolution : une extension² aux collèges en réseau ambition-réussite et un élargissement aux écoles primaires situées dans le secteur correspondant. Le programme se concentre sur l'éducation prioritaire, retrouvant ainsi la cohérence qui lui faisait défaut. Il en revient à une logique de réseau, en recadrant la politique de l'éducation prioritaire sur les réseaux ambition réussite. Cette évolution pose le problème de la coexistence d'une politique initiale d'établissement avec la logique de réseau qui prévaut désormais.

- *Un pilotage interne dépendant de l'engagement et de l'habileté des personnels de direction*

La désignation des établissements CLAIR, postérieure au mouvement, n'a pas permis, à la rentrée scolaire 2010, de prendre en compte cette donnée nouvelle dans les propositions académiques. Dans nombre d'établissements labellisés, la direction a été partiellement, voire totalement renouvelée. Pour autant, la plupart de ces dirigeants nouvellement nommés se sont attachés à inscrire le programme dans l'action de leur établissement pour répondre aux interrogations de la communauté scolaire.

La décision a été moins complexe à assumer pour celles et ceux qui étaient déjà en fonction, même si le contexte n'était pas nécessairement, *a priori*, toujours plus favorable. Leur connaissance de l'établissement a généralement permis de dépasser les oppositions de principe en confortant des orientations souvent engagées et consensuelles.

Très souvent actifs, en s'appuyant sur l'existant pour faire accepter par leurs équipes le dispositif CLAIR, la plupart des chefs d'établissement se sont fortement impliqués. Leur engagement et l'accompagnement des académies ont été des facteurs importants de la mise en œuvre du dispositif.

Pour la rentrée scolaire 2011, l'entrée de la plupart des collèges RAR dans le dispositif ECLAIR, annoncé avant la conclusion du mouvement des

1. Les collèges, qui représentent 73 % des établissements inscrits dans le programme.

2. Compte tenu des propositions académiques, à la rentrée scolaire 2011, le programme ECLAIR sera implanté dans 325 établissements.

personnels de direction, a permis d'éviter des choix à l'aveugle, tant pour les académies que pour les personnels.

La stabilité et l'engagement des personnels de direction sont une donnée majeure de réussite ; il est donc essentiel que l'appréciation des recteurs soit un élément déterminant du choix des chefs d'établissement concernés.

La publication de la circulaire du 7 juillet 2010, les interventions du ministre et du directeur général de l'enseignement scolaire ont été les références des chefs d'établissement pour la mise en œuvre du programme par les acteurs de terrain. Au-delà de la difficile perception des apports dudit programme, les formulations de la circulaire, parfois même jugées contre-productives, n'ont guère aidé. De plus, nombre de chefs d'établissement auraient souhaité disposer de plus substantielles informations sur le dispositif, alors même que les académies n'étaient guère en mesure de les leur apporter.

■ *Un climat interne difficile*

Les réunions de prérentrée, puis le premier conseil d'administration furent l'occasion d'informer la communauté éducative d'un établissement de son intégration au programme CLAIR. Ce dernier, souvent contesté par principe, a suscité des interrogations. Deux domaines ont cristallisé le débat interne : le rôle et le positionnement du préfet des études, les mesures de gestion des ressources humaines. L'action pédagogique, déjà au cœur de la politique des « réseaux ambition réussite » (RAR), a suscité moins de controverses, et les directions se sont souvent appuyées sur les acquis dans ce domaine pour promouvoir le programme CLAIR ; l'antériorité de la culture ambition-réussite a effectivement facilité l'adaptation au programme des collèges ainsi labellisés.

À défaut d'éléments officiels d'accompagnement, nombre d'établissements ont été conduits à construire leurs outils de pilotage interne et leur argumentaire pour expliquer la circulaire du 7 juillet 2010. La plupart des établissements étant engagés dans des dispositifs contractuels, la mise en œuvre du programme CLAIR a rarement donné lieu à l'élaboration d'un diagnostic, d'un projet et d'un contrat spécifiques, comme le recommandait la circulaire ministérielle.

Même si les tensions initiales ont paru atténuées à l'issue de cette mission, dans plusieurs académies, un nombre significatif d'établissements n'avaient pas encore mis en œuvre les mesures emblématiques du programme. D'autres y sont parvenus au prix d'une grande discrétion dans l'affichage de ces mesures.

L'expérimentation CLAIR, laboratoire pour le programme ECLAIR ?

La circulaire du 30 mars 2006¹ avait défini les principes d'une relance de l'éducation prioritaire. Celle du 7 juillet 2010 a centré l'expérimentation CLAIR sur trois champs d'innovation : la pédagogie, la vie scolaire et les ressources humaines.

Les observations des inspections générales ont donc porté sur ces champs, en posant, pour chacun d'eux, la question de l'émergence, ou non, de leviers et de dynamiques novatrices, susceptibles de servir de points d'appui au programme ECLAIR, dès la rentrée scolaire 2011.

L'innovation pédagogique

Le choix de ce levier prioritaire contribue à favoriser la progression des élèves et de leurs résultats scolaires. Dans cette perspective, les deux autres champs d'innovation, la vie scolaire et la gestion des ressources humaines, doivent favoriser l'émergence des innovations pédagogiques et éducatives. Pourtant, étant donné les interrogations et les débats qu'ils ont suscités au cours de l'année, ils ont souvent occulté le volet pédagogique de l'expérimentation CLAIR.

■ *Une valeur ajoutée pédagogique limitée*

La capitalisation des acquis pédagogiques des RAR ne paraît pas avoir suscité de dynamique supplémentaire probante. Une enquête de la DGESCO, datée de mars 2011, montrait l'engagement des équipes dans la recherche de solutions aux problèmes rencontrés ; elle témoignait du développement d'une certaine culture de l'innovation au sein des établissements. Les réalités que recouvrent les termes d'expérimentation et d'innovation mériteraient toutefois d'être examinées. On remarquera que, dans la grande majorité des cas, les actions préexistaient, les initiatives nouvelles étant modestes. Cela n'enlève rien à l'intérêt de certains projets pour lesquels les inspecteurs généraux ont pu mesurer le degré d'implication des équipes et la portée.

L'enquête de la DGESCO s'est aussi intéressée aux projets engagés dans les 105 établissements CLAIR, en procédant à leur classement par thèmes. Les modalités de prise en charge des élèves, l'interdisciplinarité, la coopération avec les partenaires du système éducatif, les progressions pédagogiques en lien avec le socle commun ou la continuité pédagogique entre l'école et le collège arrivent en tête. Sur les thèmes identifiés, l'enseignement des disciplines et l'évaluation des élèves se situent en fin de classement, de même le recours aux TICE, et encore davantage les projets qui concernent

1. Circulaire n° 058 du 30 mars 2006, *Principes et modalités de la politique de l'éducation prioritaire*.

l'ambition ou le temps scolaire. Ces constats devraient permettre de définir les actions prioritaires à conduire dans l'avenir.

En outre, les observations des inspecteurs généraux mettent en évidence deux principaux faits dans une grande majorité d'établissements : les projets sont relativement nombreux, mais aussi hétérogènes et s'inscrivant difficilement dans un projet pédagogique global ; les établissements ne font pas porter, prioritairement, leurs actions sur les enseignements disciplinaires. La question de la contribution de la mise en œuvre des programmes à l'innovation pédagogique est rarement posée.

En outre, l'accompagnement pédagogique du dispositif est encore insuffisant. La circulaire du 7 juillet 2010 a précisé que les corps d'inspection devaient accompagner les équipes éducatives dans l'identification des expérimentations à mener, et que les autorités académiques procéderaient notamment à la désignation d'un IA-IPR référent pour chacun des établissements CLAIR. Des acteurs au sein des établissements ont évoqué le rôle des conseillers académiques en recherche-développement, innovation et expérimentation (CARDIE) et des inspecteurs-référents dans l'accompagnement et le suivi des projets. Dans la plupart des cas, les inspecteurs pédagogiques-référents des RAR sont devenus référents CLAIR, mais le recentrage sur l'établissement et la subsistance, par ailleurs, des dispositifs RAR ont conduit un certain nombre d'inspecteurs-référents à s'interroger sur leur rôle ; d'autant que, souvent, les autorités académiques ont demandé que toute latitude soit laissée aux établissements pour conduire leur projet CLAIR.

On a pu constater enfin que la contribution des inspecteurs de discipline se situait davantage dans une perspective de gestion des carrières ou de la reconnaissance de l'investissement des professeurs que dans un objectif de réflexion sur des pratiques spécifiques.

■ *Une mobilisation nécessaire*

On peut considérer que l'année scolaire 2010-2011 a constitué une année de transition, permettant aux équipes de réactiver les réflexions dans les domaines de l'expérimentation et de l'innovation pédagogiques. De l'ensemble des bilans établis sur les RAR et des observations conduites sur l'expérimentation CLAIR, se dégagent cependant un certain nombre de points d'appui qui pourraient favoriser un nouveau souffle dans le programme ECLAIR.

Au niveau de l'établissement, la marge de progrès devrait porter sur la mise en cohérence des actions conduites autour de quelques objectifs bien cernés. Un projet d'établissement innovant, réaliste et fédérateur, constituerait le fondement d'un contrat d'objectifs réellement opérationnel. Les efforts devraient surtout contribuer à porter l'innovation dans la classe, au cœur des enseignements. C'est dans ce domaine que la marge de progression est la plus forte, et la plus nécessaire. La période de renouvellement des

programmes est extrêmement favorable en termes de réflexion pédagogique pour optimiser, dans les établissements ECLAIR, la mise en œuvre des objectifs d'apprentissage des programmes, en intégrant notamment ceux du socle commun de connaissances et de compétences. Les enseignements disciplinaires constituant la majeure partie du temps consacré aux apprentissages, il apparaît logique qu'ils soient aussi un lieu privilégié des innovations.

Le pilotage pédagogique doit faire de la classe un laboratoire d'initiatives et d'innovation, et pour ce faire il suppose un accompagnement très volontariste des inspecteurs pédagogiques pour aider les professeurs à dédramatiser le traitement des programmes et à définir des pistes différentes de travail pour en atteindre les objectifs. Il importe ainsi de libérer les initiatives et de renouveler les pratiques favorisant une meilleure appropriation des savoirs et des compétences par les élèves.

Pour cela, il convient d'actionner deux leviers majeurs : les expérimentations et l'usage des TICE. Les observations des inspections générales ont mis en évidence une certaine frilosité des équipes pédagogiques à investir les champs d'expérimentation définis par la loi d'orientation du 23 avril 2005¹. Les établissements labellisés ECLAIR sont pourtant des lieux où la liberté d'expérimenter peut trouver à s'exprimer de manière privilégiée. Là aussi, l'incitation et le soutien des responsables académiques sont une nécessité.

La circulaire du 7 juillet 2010 ne fait qu'une place modeste à l'usage des TICE. Ces dernières constituent pourtant des outils majeurs pour expérimenter de nouvelles pistes de travail propices à la recherche d'autres modalités d'apprentissage dans les CLAIR, dès lors institués laboratoires d'innovation numérique.

L'innovation dans le champ de la vie scolaire

Le développement de la fonction de préfet des études et une meilleure prise en considération du souci de sécurisation du cadre scolaire représentent des acquis notables en cette année d'expérimentation du programme CLAIR.

La circulaire du 7 juillet 2010 dispose qu'un préfet des études est désigné pour chaque niveau et marque une forte ambition pour la fonction. Élément central de la cohérence des pratiques, du respect des règles communes et de l'implication des familles, il exerce une responsabilité sur le plan pédagogique et éducatif. Il assiste le chef d'établissement dans l'organisation et l'animation de la vie de l'établissement. Il participe à la coordination et à l'animation du travail pédagogique et éducatif des équipes. Il est chargé de

1. L'article 34 de la Loi d'orientation pour l'avenir de l'École du 23 avril 2005 offre l'opportunité pour chaque école ou établissement de s'engager dans un processus expérimental : « Sous réserve de l'autorisation préalable des autorités académiques, le projet d'école ou d'établissement peut prévoir la réalisation d'expérimentations, pour une durée maximum de cinq ans, portant sur l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité, l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement, la coopération avec les partenaires du système éducatif, les échanges ou le jumelage avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire. Ces expérimentations font l'objet d'une évaluation annuelle. »

l'accompagnement individualisé des élèves et de l'organisation de liens avec les parents. Il est membre de l'équipe de direction.

L'enquête précitée de la DGESCO a révélé l'hétérogénéité de l'implantation des préfets des études : ces derniers ont souvent été choisis parmi les enseignants (71 %), la situation des CPE (27 %) rendant, en effet, leur désignation plus complexe.

Perçu comme sensible, le dispositif a souvent suscité réserves, interrogations ou oppositions. Les recteurs et les équipes de direction se sont engagés progressivement dans l'expérimentation, avec l'objectif principal de vaincre ces réticences, la dénomination employée étant elle-même sources de réactions. Celle de « coordonnateurs », utilisés par certains établissements a pu rassurer les personnels¹ réticents à l'idée de voir les préfets des études empiéter sur leurs missions.

Malgré l'intérêt porté à la mission, les pressions syndicales, la peur de la marginalisation, les craintes de se trouver en porte à faux entre la direction et leurs collègues ont pu décourager certains enseignants. Si des réunions ont permis de combattre des préjugés, si les oppositions se sont atténuées au fil de l'année, celles-ci ont subsisté, empêchant toute nomination et générant trois types de situations : un rejet portant sur le principe même de la fonction ; une intégration progressive, cas le plus fréquent ; une intégration réussie, situation qui n'est pas si rare, mais qui a nécessité que le choix se fût porté sur une personne reconnue dans l'établissement.

L'enquête de la DGESCO fait apparaître que, parmi les 168 préfets des études enseignants, 70 % n'ont aucune décharge de service ; près d'un quart d'entre eux bénéficient d'une décharge inférieure à un mi-temps de professeur certifié, et seuls 6 % de ces enseignants sont déchargés au-delà de ce seuil.

Ainsi, pour cette année expérimentale, la rémunération des préfets des études a souvent été fournie sous forme de HSE, plus exceptionnellement de HSA. Eu égard au rôle qui est attendu des préfets, les décharges de service conditionnent la réalité des missions. Certains professeurs ont dès lors refusé d'exercer la fonction en plus de leur service. Dans le même temps, des établissements qui avaient fait le choix d'un temps plein dévolu à la fonction s'orientent vers une redéfinition des services afin de maintenir une double mission d'enseignement et de préfet. En outre certains recteurs ont aussi voulu éviter une professionnalisation risquant de créer des difficultés avec les autres personnels, et de compromettre la crédibilité de ces enseignants auprès de leurs pairs.

L'éventail des missions des préfets des études diffère selon le contexte de l'établissement, le nombre des préfets, les moyens alloués. Dans la plupart des cas, les préfets ont contribué à décloisonner les champs éducatif et

1. CPE, professeurs principaux, professeurs-référents, assistants sociaux, conseillers d'orientation.

pédagogique, s'appropriant un espace nouveau que les autres acteurs n'avaient pas le temps d'occuper.

Les préfets sont chargés de la prévention et du traitement du décrochage, de la coordination des actions de remédiation et de remotivation en direction des élèves les plus en difficulté. Là où l'implantation est réussie, les préfets, interface avec les familles, les partenaires de l'école, les élèves et les enseignants, ont joué un rôle d'appui et de conseil auprès des collègues et des élèves ou de mise en synergie des acteurs internes et externes à l'établissement.

Les lettres de mission ont été inégalement développées. Dans plusieurs académies, elles n'étaient pas encore établies à la date de l'enquête. Leur contenu, très diversifié, est rarement individualisé.

Les difficultés en matière de climat scolaire et de violence ont été un élément majeur du choix des établissements par les recteurs, comme les y invitaient les instructions ministérielles du 3 mai 2010¹. Bien qu'elle ait donné la priorité à l'action pédagogique et éducative, la circulaire du 7 juillet 2010 a invité les établissements à réaliser les préconisations des diagnostics de sécurité, en lien avec les collectivités ; à renforcer les partenariats avec les correspondants police ou gendarmerie ; et à agir en coordination avec les équipes mobiles de sécurité (EMS) des académies qui doivent intervenir prioritairement dans les établissements CLAIR pour des actions de sécurisation, de prévention et d'accompagnement des élèves ou des personnels victimes de violences.

Le bilan dressé par la DGESCO a attesté d'une prise en compte dans les établissements CLAIR de l'exigence de sécurisation scolaire. Dans plusieurs académies, les EMS ont fait une offre ouverte de collaboration aux établissements inscrits dans le dispositif CLAIR et sont intervenues à leur demande.

Le souci de sécurisation demeure inégal dans les 105 établissements du programme. Pour certains, celle-ci a été considérée comme un élément préalable à l'action pédagogique et éducative et comme la justification de leur désignation. Pour d'autres, elle ne représente pas une préoccupation majeure. Les évolutions du contexte et du climat scolaire appellent à ne pas figer une labellisation qui serait essentiellement fondée sur cette donnée.

L'innovation dans le champ de la gestion des ressources humaines

Les mesures relatives à la GRH contenues dans le dispositif ECLAIR ont focalisé toute la contestation menée contre celui-ci dans les établissements les plus en pointe et ont provoqué une inquiétude diffuse dans les autres.

1. Le programme CLAIR a été annoncé par le ministre, le 8 avril 2010, dans son discours de clôture des états généraux de la sécurité à l'école (point 5 : « Engager des actions ciblées dans les établissements les plus exposés à la violence »).

La constitution d'équipes volontaires et stables fondant l'ensemble des dispositions annoncées par la circulaire du 7 juillet 2010 est jugée légitime par la quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés. Mais ces mesures ont suscité d'autant plus d'inquiétudes que nul n'a été capable d'en préciser les modalités d'application. Pourtant, certaines dispositions n'ont pas de caractère statutaire et relevaient de modalités de gestion des personnels. Elles ne sont d'ailleurs pas nouvelles dans l'éducation nationale.

Ce qui était attendu, en réalité, de l'administration centrale, concernant les lettres de mission, c'étaient des informations précises sur les personnels concernés, le calendrier de mise en œuvre, leur contenu, les modalités de l'évaluation et ses conséquences.

En revanche, une mesure telle que la durée d'affectation de cinq années n'eût pu revêtir de caractère contraignant qu'après modification des règles statutaires relatives aux personnels considérés. Dès lors, les termes de la circulaire relevaient, à ce stade, de la recommandation.

D'autres éléments de la circulaire relatifs à la carrière ou à la rémunération des personnels exerçant en établissements CLAIR sont demeurés trop imprécis pour constituer un point d'appui à la communication institutionnelle. Dans ce contexte, les académies se sont efforcées de les expliquer, en fonction des informations orales émanant des responsables de l'administration centrale.

Pour ce qui concerne les équipes de direction, dont la stabilité et la qualité sont essentielles à la réussite du programme, les académies ont pu dépassionner le débat dans un dialogue personnalisé.

La circulaire du 7 juillet 2010 dispose que *« le recrutement des personnels [...] sera effectué sur proposition des chefs d'établissement après publication de postes à profil pour l'ensemble des disciplines et des fonctions »*.

Ce profilage des postes vacants a été, en réalité, de peu d'effet à la rentrée scolaire 2010. Compte tenu du calendrier des opérations du mouvement, seules les affectations sur postes déclarés vacants postérieurement à celui-ci ont pu faire l'objet de la procédure particulière CLAIR.

Pour ce qui concerne la rentrée scolaire 2011, les académies ont mis en œuvre des stratégies dissemblables en fonction de leur analyse du contexte académique, notamment de son attractivité et de celle des établissements, de son niveau de recrutement de contractuels. Certaines ont offert au mouvement spécifique l'ensemble des postes vacants des établissements labellisés ECLAIR. D'autres ont procédé à une démarche plus sélective, fondée sur une consultation préalable des chefs d'établissement.

En matière indemnitaire, la circulaire a prévu *« des dispositifs spécifiques de rémunération complémentaire [...] dans le cadre d'une refonte de l'ensemble des régimes s'appliquant actuellement à l'éducation prioritaire »*, afin de *« rationaliser les dispositifs existants en les rendant plus lisibles et plus cohérents et en les concentrant sur les établissements du programme CLAIR »*.

Deux mesures financières ont, d'ores et déjà, suivi la mise en œuvre du programme CLAIR : tout d'abord, l'extension de l'indemnité de sujétion spéciale (ISS) aux personnels de direction, d'enseignement et d'éducation des 25 établissements qui étaient en dehors du champ de cette disposition ; et ensuite, l'attribution aux préfets des études de la nouvelle indemnité pour fonctions d'intérêt collectif (IFIC).

Alors qu'une douzaine de régimes indemnitaires coexistent, une harmonisation a été parallèlement engagée pour accompagner le recentrage et l'extension du programme CLAIR sur des établissements relevant de l'éducation prioritaire. De plus, la perspective d'un régime indemnitaire modulable va renforcer l'exigence d'un dialogue social transparent dans les établissements.

Il n'en demeure pas moins que les mesures indemnitaires, si elles témoignent de la reconnaissance de conditions d'exercice professionnel particulières, contribuent à figer les situations des personnels et des établissements. Elles ne constituent d'ailleurs pas la demande première des personnels qui espèrent une amélioration de leurs conditions de travail, notamment par une décharge de service pour les préfets des études, et des mesures favorisant la mutation au terme de leur activité en établissement ECLAIR.

Conclusion

Des difficultés et des imperfections ont accompagné cette année d'expérimentation du programme CLAIR. Il n'en demeure pas moins que, dans un contexte d'inquiétude et parfois d'une contestation des principes mêmes du programme, cette année 2010-2011 a joué son rôle expérimental.

Le choix de laisser une marge de manœuvre aux académies et aux établissements a permis une maturation et des prises d'initiatives.

Les visites d'établissements ont fait aussi ressortir certains acquis : une relégitimation des actions d'expérimentation et d'innovation ; une installation inégale, mais progressive et parfois réussie, des préfets des études autour d'une mission prioritairement d'interface et de lien entre les différents acteurs ; et une exigence de sécurisation confortée.

L'annonce du programme ECLAIR et sa mise en œuvre à la rentrée 2011 ont constitué une nouvelle donne, avec un élargissement à la quasi-totalité des RAR et un retour à une logique de réseaux. L'enjeu pour l'éducation nationale est de donner une nouvelle ambition à l'éducation prioritaire. Cette perspective s'appuiera utilement sur les acquis pédagogiques et éducatifs des réseaux ambition-réussite.

Dans cette optique, les observations des inspections générales ont permis de dégager des points d'appui et des leviers possibles pour le développement du programme ECLAIR.

Préconisations

- Réaffirmer la focalisation des objectifs majeurs sur les trois grands champs d'innovation définis par la circulaire du 7 juillet 2010.
- Redéployer le pilotage opérationnel académique pour sortir les ECLAIR d'une position marginale et en faire des « laboratoires » d'innovation éducative et pédagogique.
- Fédérer l'action éducative et pédagogique des établissements dans un « projet innovant d'établissement » rassemblant quelques finalités bien ciblées, traduites dans le contrat d'objectifs. Ce projet prendrait en compte une double logique dont l'objectif essentiel serait le renforcement des interfaces et des liens entre les personnes, les structures et les dispositifs : une logique d'établissement et une logique de réseau.

La mise en place des internats d'excellence

Les ministres ont demandé aux inspections générales d'étudier la mise en place des internats d'excellence¹. Le dispositif s'adresse à des élèves méritants ne bénéficiant pas d'un environnement familial et social favorable à la réussite de leurs études, auxquels il est proposé un accompagnement. Il présente deux formes d'une même démarche éducative : l'internat d'excellence proprement dit (IE), dont tous les élèves sont internes au sein de structures exclusivement dédiées ; la réservation au sein d'internats existants, de places labellisées « excellence »².

La mission s'est donné pour objectif d'observer les conditions de mise en place des internats d'excellence, d'examiner le contenu des actions conduites et de mettre en évidence les points de vigilance à considérer dans la perspective d'une extension de cette politique publique.

Le contexte

L'internat d'excellence dans une histoire

Au regard des chiffres, le pourcentage d'internes dans les établissements secondaires publics n'a cessé de décroître depuis quarante ans. L'internat d'excellence s'inscrit dans l'histoire de ce déclin, que des facteurs structurels expliquent : le maillage éducatif du territoire a été considérablement renforcé, l'amélioration des moyens de communication et le développement des transports scolaires ont réduit l'obstacle géographique. En outre, le rapport entre les enfants et leur famille a évolué au profit de la cohésion et du rassemblement.

Pourtant, l'internat garde des atouts. Il permet d'offrir une solution à une difficulté parentale ou organisationnelle. Plus généralement, il apporte à l'élève un cadre spatial, temporel et éducatif. Il est ainsi un levier efficace sur les effets socioculturels déterminant la réussite scolaire.

À la fin des années 1990, des internats-relais ont été ouverts, destinés à accueillir des élèves en voie de déscolarisation et de désocialisation ; en 2000, un plan de relance de l'internat scolaire public fut engagé afin « de diversifier les modes de scolarisation et, par là, d'élargir les voies de la réussite scolaire » ; la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 créa, quant à elle, les internats de réussite éducative (IRE), destinés à accueillir des jeunes fragilisés pour leur offrir un parcours de réussite ; enfin, en février 2008,

1. *La mise en place des premiers internats d'excellence*, rapport n° 2011-057, juin 2011.

2. Les sites où ont été implantés, en 2010-2011, les internats d'excellence sont les suivants : Barcelonnette (académie d'Aix-Marseille) ; Cachan (académie de Créteil) ; Douai (académie de Lille) ; Langres (académie de Reims) ; Le Havre (académie de Rouen) ; Maripasoula (académie de Guyane) ; Marly-le-Roi (académie de Versailles) ; Metz (académie de Nancy-Metz) ; Montpellier ; Nice ; Noyon (académie d'Amiens) ; Paris ; Sourdun (académie de Créteil).

dans le cadre du plan Espoir Banlieues, fut lancé le programme des internats d'excellence, mesure phare du volet éducation de ce plan. Cette politique a consisté, dans un premier temps, à réserver des places labellisées dans les structures d'internat existantes. Puis, elle s'est proposé de créer des internats spécifiques, susceptibles d'accueillir de larges promotions d'élèves.

L'internat d'excellence, un dispositif original

Avec un objectif, un public et une démarche propres, l'internat d'excellence offre un nouveau modèle de scolarisation. Il vise « à promouvoir l'égalité des chances pour les élèves et les étudiants d'origine modeste, notamment issus des quartiers de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire, et à favoriser la mixité sociale au sein des établissements »¹.

L'internat d'excellence propose donc aux élèves ayant un potentiel scolaire, mais ne disposant pas d'un contexte favorable aux études, un parcours de réussite en offrant des conditions de travail optimales et un accompagnement dans le cadre d'un projet éducatif renforcé.

Tandis que le système des bourses représente une aide à la personne et que l'éducation prioritaire constitue une aide au territoire, l'internat d'excellence conjugue ces aspects en proposant un soutien à la personne en fonction de son territoire d'origine.

En s'adressant à des jeunes motivés, l'internat d'excellence, en visant l'excellence, se distingue de l'internat de réussite éducative : ce dernier accueille des élèves qui éprouvent des difficultés à se plier aux exigences de la scolarité.

Un volontarisme d'État

Créé à l'initiative du Président de la République², l'internat d'excellence est alors présenté, avec le programme CLAIR, devenu ÉCLAIR, comme le poste avancé de la politique d'éducation prioritaire, fort de moyens importants, engagés à un rythme soutenu. L'objectif est de disposer rapidement de 20 000 places.

La loi de finances rectificative pour 2010 a créé le programme 324 « internats d'excellence et égalité des chances », doté de 500 M €, dont 200 M € pour les internats d'excellence.

À un financement public s'ajoutent des financements privés par l'intermédiaire de fondations ou du mécénat. On mesure à la consultation des montants engagés l'ampleur des projets immobiliers qui conditionnent l'avenir des internats d'excellence.

1. Circulaire du 8 juillet 2010.

2. Le Président de la République a rendu ses arbitrages sur le grand emprunt et les investissements d'avenir le 14 décembre 2009.

Le rôle décisif des ingénieurs régionaux de l'équipement, placés auprès des recteurs et, plus encore, celui des chefs d'établissement recrutés par les recteurs pour prendre la direction des internats d'excellence, ont souvent été signalés.

Certes, l'urgence a parfois entraîné une certaine improvisation. Il s'agit cependant là d'un bon exemple de réactivité et d'efficacité de l'ensemble des services publics.

Un portage fort et centralisé

L'impulsion nationale s'est accompagnée d'une couverture médiatique exceptionnelle. Le comité d'instruction, piloté par le directeur de l'ANRU (Agence nationale de rénovation urbaine)¹ et le comité de pilotage et de suivi, présidé par le directeur de la DGESCO, instances essentielles, assurent le pilotage interministériel. L'implication de cette direction apparaît aussi dans diverses actions d'animation.

Sur le terrain, le relais du pilotage a été assuré par les représentants de l'État et leurs services déconcentrés. Très impliqués, les recteurs ont le plus souvent constitué des groupes de suivi et ont toujours désigné un pilote académique. Les services académiques sont parvenus à trouver la juste mesure entre un encadrement trop présent, qui freine les initiatives locales et un suivi trop lointain qui n'offre pas suffisamment d'appui aux équipes locales.

■ *Un partenariat inégal avec des collectivités territoriales*

L'État a joué le rôle essentiel, en assurant le financement et souvent la maîtrise d'ouvrage. Les collectivités territoriales, à l'inverse, sont restées en retrait, volontairement tenues à l'écart des projets ou refusant d'y être associées. Mais la situation géographique a souvent pris le pas sur d'autres considérations, de sorte que le degré d'implication des collectivités a eu tendance à croître avec la proximité territoriale des projets.

Les conseils régionaux ont été les instances les plus réservées, voire les plus hostiles. Ils ont généralement refusé leur participation financière, du moins aux travaux d'investissement, quelquefois même aux besoins en fonctionnement. Les raisons de cette attitude sont le plus souvent la conséquence d'une opposition de principe au dispositif lui-même.

Les conseils généraux se sont montrés en général plus ouverts. Mais ce sont généralement les municipalités qui se révèlent les plus coopératives, surtout lorsque l'internat d'excellence, comme à Barcelonnette (Hautes Alpes), constitue un élément pionnier et attractif d'un projet plus ambitieux.

1. L'ANRU approuve des projets globaux qu'elle finance sur des fonds publics et privés. L'Agence apporte son soutien financier aux collectivités locales, aux établissements publics et aux organismes privés ou publics qui conduisent des opérations de rénovation urbaine dans les ZUS et dans les quartiers présentant les mêmes difficultés socio-économiques (article 6 de la loi du 1^{er} août 2003).

Si le partenariat est généralement médiocre, il existe quelques exemples de bonne implication de toutes les collectivités territoriales, comme à Douai.

Une grande diversité de situations

La pression de l'urgence et le souci de saisir les opportunités expliquent la part importante des solutions provisoires. La diversité des formules retenues porte non seulement sur le lieu d'implantation, mais aussi sur la taille de l'internat ou sur le type de public accueilli. Elle concerne davantage encore le statut juridique et le modèle de scolarisation. S'agissant d'abord du statut juridique, trois situations peuvent être distinguées : des établissements d'État, comme l'internat d'excellence de Montpellier, créé par le décret du 12 juillet 2010 ; des EPLE, comme l'internat d'excellence de Douai, créé par arrêté préfectoral ; un service annexe d'un EPLE¹ : l'internat d'excellence de Nice, rattaché au lycée Honoré d'Estienne d'Orves.

Une première distinction majeure s'impose entre les établissements accueillant, dans leurs internats, des places « labellisées excellence », et les internats d'excellence de plein droit, dans lesquels tous les élèves sont des internes d'excellence. Parmi les internats d'excellence *ex nihilo*, trois types de structures sont identifiées : des internats d'excellence autonomes où les élèves sont hébergés et formés ; des internats d'excellence greffés sur l'existant ; des internats d'excellence créés qui n'assurent que l'hébergement et l'accompagnement du soir, leurs élèves étant scolarisés dans divers établissements partenaires.

Une situation originale est celle de l'internat d'excellence de Guyane, qui s'inspire d'une conception réticulaire : il est composé d'un élément central et de places labellisées dans cinq lycées. Une telle formule est adaptée à une académie où l'éloignement géographique et les conditions de transport constituent un handicap à la scolarisation.

Les réalités du terrain

Si les conditions d'hébergement dans les internats d'excellence sont encore inégales, les moyens d'accueil témoignent de l'effort engagé. Les budgets de fonctionnement apparaissent confortables et les dotations en ressources humaines exceptionnelles.

Des conditions d'hébergement inégales

Les délais très courts dont disposaient les recteurs pour arrêter les décisions d'implantation et procéder aux premiers aménagements nécessaires ont nécessité une mobilisation exceptionnelle pour assurer la rentrée 2010,

parfois dans l'urgence et en recourant à des solutions provisoires. La mise aux normes de sécurité a souvent été la priorité, dans l'attente d'une rénovation d'envergure.

Les casernes désaffectées furent une opportunité pour la moitié des premiers internats d'excellence. L'internat d'excellence de Sourdu, établissement pionnier, a ouvert dès la rentrée 2009, et fut implanté au prix de travaux très lourds qui ne seront totalement achevés qu'en 2012-2013. Deux autres internats d'excellence ont suivi cette voie. Trois autres devraient occuper d'anciennes casernes.

Une rapide évocation des autres sites d'accueil suffira à illustrer la diversité des solutions retenues : les deux étages disponibles d'un château, une ancienne école normale devenue IUFM, les locaux d'une congrégation religieuse, une résidence universitaire, les anciens locaux de l'INJEP, un établissement scolaire existant ou encore des locaux appartenant au CROUS.

Des conditions d'accueil variables sont observées, notamment la qualité inégale des chambres et de leur équipement. L'accessibilité, la fonctionnalité de l'équipement, les espaces personnels, ainsi que les sanitaires, sont diversement traités. Mais le point de différence essentiel d'un internat d'excellence à l'autre tient à la qualité variable des lieux de vie communs.

Des budgets de fonctionnement importants

À ce stade de la mise en place des internats d'excellence, on constate que les moyens, manifestement très importants en valeur absolue, eu égard aux effectifs d'élèves concernés, sont aussi d'ampleur très variable : ainsi, on peut estimer que le coût d'un interne d'excellence, hors masse salariale, oscille en moyenne entre 2 000 et 10 000 €. Ces différences s'expliquent par la diversité des situations et par celle des sources de financement. Dans certains cas, le financement des dispositifs est puissamment aidé par la participation de fondations. L'importance des crédits de fonctionnement dont disposent les internats d'excellence leur permet également, parfois, d'assurer aux familles la gratuité totale.

Des dotations en ressources humaines exceptionnelles

Les conditions d'encadrement sont exceptionnelles, comme le montrent les ratios aussi bien en enseignement qu'en vie scolaire. Elles le sont aussi d'un point de vue qualitatif, par le biais du profilage des postes ajustant les compétences des personnels aux besoins du public.

Le cas de Sourdu est emblématique. Le rectorat attribue à l'internat d'excellence une dotation globale horaire importante, doublement bonifiée : 10 % au titre des moyens ZEP, 10 % au titre de l'internat d'excellence. La DHG est de 663 heures, soit un H/E de 2,50 environ. Cet effort académique a notamment permis à l'établissement de faire le choix de limiter les effectifs à 20 élèves par classe. Si l'on considère les quatre emplois de direction, les

32 emplois d'enseignants, les 25,5 emplois de vie scolaire, les 18 emplois ATOSS, l'internat d'excellence dispose au total de 79,5 ETP, soit un ETP pour 3,5 élèves environ, un encadrement sans comparaison avec l'encadrement habituel d'un établissement de taille similaire. Il faut souligner que le temps de présence des adultes dans l'internat d'excellence est supérieur à ce qu'il serait dans un autre établissement. En résumé, les personnels sont plus nombreux et travaillent davantage. On ne s'étonnera pas, dans ces conditions, que ces personnels reconnaissent que leurs conditions de travail sont optimales.

Ces derniers ont généralement été recrutés sur des postes à profil. Sur un site (Montpellier), on a pu enregistrer 400 candidatures pour 12 postes d'enseignants : le recrutement s'est fait à partir d'un premier classement effectué par les IA-IPR de chaque discipline. Une commission a statué et le recteur a arrêté les nominations. Un équilibre des genres et des générations a été recherché. La motivation des candidats, leur engagement à intervenir dans le suivi pédagogique interdisciplinaire ont déterminé le choix des enseignants retenus.

Ce mode de recrutement explique le fait que les personnels rencontrés à l'occasion des visites de la mission sont apparus très engagés, motivés par des conditions de travail satisfaisantes, la mise en œuvre d'un projet commun et le bénéfice d'un public motivé.

Les internes accueillis : recrutement et identité

L'effectif, pour l'année 2010-2011, était de 1 007 élèves. Alors que les jeunes filles sont en général peu présentes dans les internats, on constate une évolution significative dans les internats d'excellence où elles sont plus nombreuses que les garçons (55 % contre 45 %).

■ *Des modalités de recrutement improvisées*

Dès le printemps 2010, les établissements scolaires ont été informés des projets d'internat d'excellence.

Des commissions académiques, le plus souvent composées de l'autorité académique, du chef d'établissement responsable de l'internat d'excellence, d'une assistante sociale, rarement de professeurs ou *a fortiori* de CPE, ont procédé à une sélection des internes fondée sur les dossiers de candidature et les bulletins scolaires. L'analyse des dossiers a reposé sur des critères essentiellement liés à la situation de la famille, à la motivation de l'élève et aux appréciations portées sur son travail. Dans un seul cas, celui de Langres, une dimension pédagogique a complété le profil des élèves à recruter : en effet, à l'initiative du recteur, c'est un public à potentiel scientifique qui a été recherché.

L'adéquation du recrutement au profil souhaité a bien sûr été conditionnée par le rapport entre le nombre de dossiers présentés et celui des

places offertes. La situation est à cet égard pour le moins contrastée. Le petit nombre de candidats constaté dans certains cas ne constituait cependant pas une raison pour intégrer à l'effectif des élèves ne relevant manifestement pas de la politique d'internat d'excellence.

De fait, les profils sociaux des internes révèlent que 60 % des élèves sont boursiers, 32 % relevant de la politique de la ville. Ainsi, le profil social des internes accueillis correspond globalement à celui préconisé par les textes officiels.

Mis à part les cas de Barcelonnette et du Havre, où tous les internes relèvent de la politique de la ville, on observe partout un décalage entre les effectifs accueillis et les internes d'excellence éligibles à la subvention de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Mais, sans habiter nécessairement dans des quartiers difficiles, les internes proviennent le plus souvent de familles qui connaissent des difficultés de diverses natures.

Parfois, pour tenir compte des spécificités de certains territoires, la question s'est posée de l'accueil des populations scolaires défavorisées, mais qui n'habitent pas nécessairement les secteurs urbains. La situation la plus extrême est celle de l'internat d'excellence de Maripasoula, en Guyane.

Ici ou là, on perçoit la volonté d'ouvrir les internats d'excellence à un public plus large, en prenant en compte des situations difficiles de familles vivant en zone rurale ou de familles monoparentales pour lesquelles des difficultés spécifiques entraînent des perturbations profondes chez les enfants. La question de l'accueil d'enfants de classes moyennes est parfois envisagée pour des raisons d'équité et de mixité sociale, justifiant une participation modulée des familles.

Quoiqu'un nombre important d'internes soient boursiers (60 %), tous ne le sont pas, comme on aurait pu s'y attendre. Seul diffère l'internat d'excellence de Paris, exclusivement destiné aux élèves de classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE). Il est du reste hébergé par le CROUS qui, lui-même, sélectionne systématiquement des étudiants boursiers.

Les collégiens représentent plus de la moitié des effectifs accueillis (52 %) ¹. On n'y trouve pas d'élèves de l'enseignement primaire, même si l'internat d'excellence de Montpellier prévoit d'accueillir 21 élèves de CM2 en 2011-2012. S'agissant des classes post-bac, il faut noter que l'internat de Langres aura accueilli 15 élèves de CPGE ou BTS issus de lycées professionnels en 2011-2012. De même, celui de Noyon a engagé l'ouverture d'une CPGE en 2011-2012.

1. 31 % de lycéens, 3 % de lycéens professionnels, 14 % d'élèves de CPGE-BTS.

■ *Un public qui n'est pas toujours celui attendu*

Le recrutement sur dossier aura pu paraître aléatoire. Certes, les candidats internes recrutés sont majoritairement motivés et volontaires. C'est notamment le cas à l'internat de Barcelonnette où les élèves accueillis correspondent, de l'avis général, au profil attendu. Néanmoins, dans la plupart des internats d'excellence, on rencontre une minorité d'élèves ne correspondant pas au public cible. Il s'agit parfois d'une inadéquation par le haut (comment ne pas s'étonner, dans tel internat, de la présence d'un enfant de professeur des écoles, d'un enfant de notaire, d'autres de vétérinaire et même de proviseur ?), mais, la plupart du temps, par le bas (élèves perturbateurs ou souffrant de problèmes psychologiques). Assurément, « certains élèves fuient davantage une situation de départ qu'ils n'adhèrent au projet d'établissement », les responsables ayant ainsi le sentiment de tenir le rôle de substitut à un placement social.

L'attitude des établissements d'origine n'est, à cet égard, pas toujours correcte et certains dossiers sont insincères, conduisant parfois à l'inscription d'élèves peu motivés ou perturbateurs dont on se serait débarrassé. Il semble que ces aléas regrettables du recrutement concernent principalement des collégiens n'ayant pas toujours la maturité suffisante pour apprécier la chance que leur offre l'internat d'excellence.

Des niveaux scolaires sont parfois décevants. Pour certains enseignants, les élèves recrutés devaient avoir préalablement un excellent niveau scolaire, ce qui n'est pas toujours le cas. Au contraire, on observe une grande hétérogénéité, surtout en collège, et ce sont les élèves de lycée qui se montrent plus motivés. On retrouve cette même incompréhension parmi les élèves eux-mêmes, parfois déçus du mauvais niveau de leurs camarades. Les représentants des parents expriment la même déception.

Un peu partout, quelques élèves ont posé des problèmes de comportement. Le refus de la discipline peut d'ailleurs être une cause de démission. Les inspecteurs généraux ont été attentifs au nombre de départs des internats, soit par démission – pour difficulté d'adaptation à la vie collective, à ses règles ou au règlement intérieur – soit par exclusion. En relevant quelques données relatives à plusieurs sites, on constate que les départs concernent de 10 à 30 % environ des effectifs.

Des actions destinées aux internes

L'internat d'excellence ne se contente pas d'offrir à ses élèves un hébergement, il a l'ambition de leur apporter, dans un cadre structurant, les moyens de la réussite.

■ *Des projets d'inégale consistance*

Compte tenu des délais très courts dont ont disposé les équipes, les projets pédagogiques et éducatifs ont souvent souffert d'une réflexion

inaboutie. On repère néanmoins des constantes. L'ambition générale des internats d'excellence est résumée dans le projet de l'un des sites visités : il s'agit « de construire pour les élèves un environnement apaisé, régulier et calme, encadré par des adultes divers mais proposant d'abord une autorité, une écoute et un accompagnement bienveillant, quelle que soit la nature de la relation de chacun des adultes avec les élèves ».

Au-delà des objectifs de toute formation, trois axes se dégagent : accompagnement personnel de chaque élève ; pratiques sportives, artistiques et culturelles grâce aux possibilités offertes par le partenariat ; ouverture linguistique et internationale. La mission a pu observer qu'il est plus délicat d'élaborer un projet lorsque l'internat d'excellence est greffé sur un établissement traditionnel qui se trouve conduit, de ce fait, à revoir tel ou tel aspect de son propre projet.

■ *Une prise en charge renforcée des élèves*

L'organisation du temps scolaire et périscolaire, structurée en plages successives d'activités obligatoires, est très contraignante. Par souci de performance ou de contrôle, les adultes, animés d'intentions louables, proposent ou imposent des activités très denses, au risque d'ailleurs d'induire une confusion entre les exigences scolaires et les exigences périscolaires¹.

Des règles de vie pour le moins strictes prévalent généralement. Dans cet esprit, chaque internat d'excellence a rédigé un règlement intérieur. Généralement, ce dernier définit les règles essentielles de la vie collective en internat, énonce les valeurs de l'établissement et organise le rythme quotidien des élèves. Leurs droits et obligations y sont énumérés. En particulier, on y décrit la tenue vestimentaire décente et correcte attendue des élèves, de même que l'usage encadré des outils de communication.

Le rythme de vie à l'internat et les normes imposées mériteraient de faire l'objet d'une information aux familles et aux élèves : certains semblent avoir du mal à s'habituer à des règles inconnues jusqu'alors ou parfois connues, mais toujours négligées.

■ *Un accompagnement pédagogique partout présent*

La démarche est fondée sur l'aide et le soutien : de fait, l'accompagnement, très attendu par les familles, est au cœur des projets pédagogiques. Il peut se présenter sous les formes diverses d'une aide aux devoirs adaptée aux besoins des élèves : études surveillées ; études encadrées par des AED ; études accompagnées par des enseignants ; aide aux devoirs ; aides ciblées ; séquences d'aide personnalisée ; séquences de méthodologie en français et en mathématiques ; ateliers de conversation en anglais ; tutorat ; fréquents partenariats dans le cadre des cordées de la réussite. Dans toute cette diversité,

1. Le temps d'encadrement d'un interne de Sourdu est de 44 h par semaine.

il s'agit de répondre à la demande et aux besoins des élèves, qui apprécient ces moments privilégiés, et d'organiser un suivi et un accompagnement personnalisés.

L'innovation pédagogique, quant à elle, ne constitue pas un but en soi, et elle n'est pas davantage l'objectif premier des internats d'excellence; mais elle pourrait être un moyen privilégié de leur action. Or, il semble que les équipes préfèrent s'en remettre à des méthodes éprouvées et que les internats d'excellence ne constituent pas des creusets d'innovation. Les devoirs sur table ou les interrogations écrites n'ont rien d'expérimental et se pratiquent depuis longtemps dans bien d'autres établissements. Ils n'en sont pas moins caractéristiques de la notion d'internat d'excellence. Quelques innovations pédagogiques ont cependant été relevées. C'est d'abord sur l'organisation globale des horaires scolaires et périscolaires que les internats d'excellence ont orienté leurs réflexions. Il arrive aussi que l'innovation relative aux horaires contribue à résoudre quelques problèmes matériels, pas forcément au service des élèves.

À l'origine du caractère innovant des pratiques, se trouve parfois non l'internat d'excellence lui-même, mais l'autorité académique. Ainsi, par exemple, à Langres, le recteur a défini le projet pédagogique de l'internat d'excellence pour lui donner une orientation scientifique.

■ *Une offre socioéducative riche et diversifiée*

On ne peut pas encore parler de véritables projets éducatifs articulés et maîtrisés dans les internats d'excellence. En raison des délais très contraints, les équipes des établissements n'ont pas eu la possibilité de concevoir une politique éducative globale.

Les projets peuvent en cela paraître lacunaires. C'est ainsi que la question de l'éducation aux technologies de l'information et de la communication, ou aux médias modernes, est rarement posée, alors qu'elle pourrait être un axe important de chaque projet.

Les activités proposées sont multiples et variées. On trouve partout une offre sportive ainsi qu'une offre de pratique artistique, culturelle ou scientifique; des actions d'ouverture internationale et d'approfondissement linguistique sont couramment offertes.

Les internats d'excellence entretiennent de nombreux partenariats leur permettant d'élargir la palette des activités. Les municipalités engagées à leurs côtés prêtent des installations et facilitent l'accès à certains sites. Les internats d'excellence bénéficient aussi de l'appui d'autres services de l'État. Enfin, des partenariats sont organisés avec des universités, des grandes écoles, mais aussi des clubs, des associations, des fondations ou des entreprises.

Alors que certaines activités supposent engagement et régularité sur l'ensemble de l'année scolaire pour atteindre leur but, d'autres peuvent être proposées ponctuellement et atteindre l'objectif poursuivi : ainsi, il est

possible de conduire des élèves vers les arts, la culture et le sport grâce à la richesse d'un contexte général proposant une large gamme d'actions, chacune identifiée par ses objectifs et ses exigences propres.

Au bénéfice de la réussite des élèves internes d'excellence, une telle structuration du projet éducatif devrait contribuer à développer des liens avec les enseignements scolaires. Or, cette offre d'activités, dont la densité est partout constatée, devrait être plus étroitement articulée avec ces enseignements dans le cadre d'un projet plus global.

■ *Les modes de régulation interne*

Pour tirer le meilleur bénéfice du dispositif des actions offertes à leurs internes, les internats d'excellence s'efforcent par ailleurs de se doter d'instances de suivi et de régulation.

Le rôle des personnes en charge de la coordination et de l'animation du dispositif est ainsi déterminant. Il l'est particulièrement lorsque l'internat lui-même n'est pas un établissement et qu'il faut alors savoir organiser des relations fonctionnelles avec les établissements de scolarisation des internes. Il en est de même lorsque l'internat a plusieurs chefs d'établissement coresponsables. Pour tenter de dépasser certaines difficultés, des internats ont mis en place un conseil de suivi scolaire visant à réguler l'action des acteurs, ou encore des comités de suivi ou des cellules de veille destinées à repérer les besoins de chaque élève sur des critères aussi bien cognitifs que comportementaux.

La question de l'articulation entre la vie scolaire et l'enseignement demeure en effet posée. De façon générale, il semble y avoir peu de porosité entre le temps de l'enseignement et celui de l'internat d'excellence. Les équipes enseignantes et éducatives fonctionnent souvent sur des logiques différentes, ce qui nuit à la qualité du travail pédagogique d'accompagnement.

Un ressenti positif de la part des bénéficiaires

■ *La satisfaction des internes*

Les élèves, actifs et concentrés, heureux de l'attention qui leur est portée, apprécient dans leur grande majorité les apports de l'internat d'excellence, l'aide et les activités dont ils bénéficient. L'encadrement leur permet de mieux travailler. La mission a d'ailleurs pu constater l'excellent état d'esprit d'un grand nombre d'internes, satisfaits d'avoir été admis, fiers de leur statut, solidaires, y compris pendant le temps du travail personnel où il n'est pas rare de voir les élèves plus âgés se comporter en véritables tuteurs de leurs camarades les plus jeunes.

Quelques réserves s'expriment néanmoins de manière récurrente : comme dans tous les internats, une minorité d'élèves a pu souffrir de l'éloignement de leurs relations familiales et amicales ; les critiques essentielles portent sur la gestion du temps, élément central de la réussite à partir du

lycée. La question de la densité de l'emploi du temps et de la pléthore d'activités proposées ou imposées se pose avec, en corollaire, la demande de davantage de souplesse dans l'encadrement; enfin, des regrets sont émis à propos de la quasi-absence de liberté et d'autonomie, notamment lorsqu'une comparaison est établie, sur un même site, entre internes appartenant ou non à l'internat d'excellence.

■ *Des parents reconnaissants envers l'institution*

Alors que l'internat d'excellence consiste à retirer des jeunes de leur milieu, la relation avec les familles est essentielle. Le paradoxe n'est qu'apparent : il est indispensable que les parents adhèrent au projet et qu'ils assurent une continuité hors du temps scolaire. De fait, même s'ils ne sont que très peu associés au fonctionnement des internats d'excellence dans des instances *ad hoc*, les parents sont partout correctement informés.

Les responsables des internats ont su instaurer avec eux des relations de qualité. Il est d'ailleurs remarquable que les familles soient en général très présentes lors des réunions parents-professeurs. On ne s'étonnera donc pas que les parents rencontrés aient exprimé, comme leurs enfants, une grande satisfaction. Selon leurs représentants élus, les activités éducatives sont appréciées des familles, mais l'aide au travail personnel reste une attente prioritaire.

Quelques retouches doivent cependant être apportées à ce tableau favorable. Dans les internats d'excellence comme ailleurs, les représentants élus sont souvent les seuls partenaires de l'établissement et peinent à entretenir la communication avec leurs mandants. Il arrive aussi que certaines familles ne soient pas les alliées de l'internat d'excellence, ni d'ailleurs de leur enfant. Parmi les causes de défection et de démissions, on cite enfin la difficulté de certains parents à supporter la séparation d'avec leur enfant.

Les prémices d'une évaluation

Les résultats disponibles, recueillis en 2010-2011, sont encourageants. À Sourdun, en juin 2010, les 36 candidats au diplôme national du brevet (DNB)¹ ont été reçus, soit 100 % de réussite pour un taux attendu de 75 %. Aucun élève n'a redoublé. En fin de troisième, sur les 36 élèves, 31 sont passés en seconde générale, 5 en seconde professionnelle.

Ailleurs, les premiers résultats sont parfois plus nuancés. Qu'ils soient bons, au regard des ambitions initiales et du surencadrement pédagogique et éducatif, ou qu'ils soient modestes ou incertains, les résultats disponibles relèvent plus de l'impression que du constat rigoureux et n'offrent pas de validité statistique. Dans l'avenir, l'appui des services académiques paraît

1. Le diplôme national du brevet évalue les connaissances et les compétences acquises à la fin du collège. Il fait une large part au contrôle continu et comporte une épreuve orale et trois épreuves écrites à la fin de la troisième.

indispensable pour aider les établissements à se doter d'outils d'évaluation fiables ou à assurer des suivis de cohortes.

En outre, seules quelques amorces d'une évaluation sont en place. Là encore, Sourdun a pris une longueur d'avance en passant avec l'École d'économie de Paris une convention pluriannuelle d'expérimentation, soutenue par le fonds d'expérimentation pour la jeunesse, pour une évaluation scientifique des actions. En 2010-2011, la mission n'a pas trouvé d'autres dispositifs aussi élaborés. Seules quelques initiatives ont été évoquées, notamment au Havre.

Il est indispensable que soit mesurée, sur une certaine durée, la valeur ajoutée de ce mode de scolarisation.

Les difficultés identifiées et les voies de remédiation

Des incompréhensions, des pratiques imparfaites, parfois des dysfonctionnements se manifestent. Ils constituent quatre points de vigilance principaux portant sur le principe et l'objectif de l'internat d'excellence, sur le financement des projets et des structures, sur le fonctionnement des internats eux-mêmes, enfin sur la formule des places dites « labellisées ».

■ *L'internat d'excellence, un concept parfois mal compris*

La notion d'excellence a quelquefois fait l'objet d'une confusion sémantique, pas seulement chez certains élèves et chez leurs parents, mais aussi chez certains enseignants, dans la mesure où elle a pu être entendue comme la condition pour être admis dans un internat, alors qu'il doit s'agir d'accueillir des élèves à fort potentiel et qui méritent de participer à des parcours d'excellence. Or, si les internats d'excellence ont pu être perçus comme des structures réservées à d'excellents sujets, on leur a aussi prêté, à l'inverse, le rôle de substitut à un placement social¹.

La mission a effectivement enregistré plusieurs critiques. Il n'est pas rare, tout d'abord, que l'idée de distinguer positivement des élèves suscite des réserves, certains la jugeant peu compatible avec le principe d'égalité républicaine. Ce qui constitue une justice au niveau de l'individu peut ainsi être ressenti comme une injustice à l'échelle collective. En outre, l'opération est également suspectée d'être une réalisation en trompe-l'œil qui, à travers une expérience faussée par l'engagement de moyens considérables, permettrait au « système » de se donner bonne conscience.

Une autre crainte est fréquemment exprimée : celle de voir s'homogénéiser davantage la population scolaire des territoires en très grande difficulté, dès lors qu'on retirerait de leurs établissements les élèves les plus méritants.

1. Les établissements de réinsertion scolaire (ERS) proposent, depuis la rentrée 2010, une scolarité aménagée pour des élèves perturbateurs. L'ouverture concomitante des IE et des ERS a contribué sans doute à nourrir cette confusion, dommageable, dans certains esprits.

La critique porte bien souvent sur l'importance des moyens mobilisés pour un nombre très restreint d'élèves, dans un contexte de budget contraint et de suppressions de postes.

Enfin, selon de nombreux interlocuteurs, l'étroitesse de la cible visée – les quartiers défavorisés des zones urbaines – laisse de côté une part non négligeable de la population scolairement défavorisée, en milieu suburbain comme en zone rurale.

Ici se pose la question récurrente du financement des internats par l'Acse. Fidèle à sa mission originelle, l'agence réserve en effet son financement aux seuls élèves résidant en zone urbaine sensible (ZUS)¹ ou dans les quartiers prioritaires des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)². Or, le plus souvent, les élèves relevant de la politique de la ville ne représentent, dans les internats d'excellence, qu'une minorité.

■ *Des incertitudes sur la « soutenabilité » financière du dispositif*

Les coûts de fonctionnement des internats d'excellence sont élevés. Il est encore trop tôt pour se livrer à une analyse financière permettant d'établir le surcoût d'un interne d'excellence, même si sa réalité n'est pas douteuse au regard de la situation d'un internat de droit commun³. En lui-même, l'hébergement proprement dit n'implique pas de dépenses supplémentaires par rapport à un autre internat. Le transport ne représente pas non plus un surcoût. Les surcoûts de fonctionnement d'un internat d'excellence sont principalement liés aux conditions exceptionnelles d'encadrement en personnels d'enseignement et d'éducation ainsi qu'aux activités d'accompagnement que n'offre pas un internat ordinaire.

La soutenabilité financière est incertaine pour des projets exigeant des moyens exorbitants du droit commun et qui ne peuvent être mobilisés que dans le cadre d'une opération exceptionnelle comme celle du grand emprunt. Au-delà de cas particuliers, beaucoup se demandent si, dans un contexte de restriction budgétaire, le rythme de financement pourra être maintenu.

1. Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont des territoires infra-urbains définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires. La loi du 14 novembre 1996 de mise en œuvre du pacte de relance de la politique de la ville distingue trois niveaux d'intervention : les zones urbaines sensibles (ZUS) ; les zones de redynamisation urbaine (ZRU) ; les zones franches urbaines (ZFU). Les trois niveaux d'intervention ZUS, ZRU et ZFU, caractérisés par des dispositifs d'ordre fiscal et social d'importance croissante, visent à répondre à des degrés différents de difficultés rencontrées dans ces quartiers.

2. Les contrats urbains de cohésion sociale ont succédé en 2007 aux contrats de ville comme cadre du projet de territoire développé au bénéfice des quartiers en difficultés. Le contrat urbain de cohésion sociale est un contrat passé entre l'État et les collectivités territoriales qui engage chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers connaissant des difficultés. Il est élaboré à l'initiative conjointe du maire, ou du président de l'EPCI, et du préfet de département. Le cadre général et les orientations ont été définis par le comité interministériel à la ville du 9 mars 2006.

3. Il s'agit néanmoins d'un surcoût relatif et la dépense pour un interne d'excellence doit être rapportée aux coûts moyens d'un élève ordinaire tels qu'ils apparaissent notamment dans *L'état de l'École* (édition 2010) : 8 020 € pour un collégien, 11 400 € pour un lycéen d'enseignement général ou technologique, 11 810 € pour un lycéen de lycée professionnel, 13 730 € pour un étudiant de STS et 14 850 € pour un élève de CPGE en 2009.

■ *Sur le terrain, une situation et des pratiques imparfaites*

La cohabitation entre des jeunes issus de milieux sociaux défavorisés et les élèves des classes dans lesquelles ils sont intégrés peut apparaître difficile. Il y a là le signe, qui dépasse les seuls internats d'excellence, de la difficulté à faire accepter la mixité sociale par toutes les composantes de la société.

En outre, si elle est organisée sans précautions, la juxtaposition de deux types de traitement sur un même site, internes d'excellence et internes de droit commun, pourrait nuire à la notion d'équité, pourtant au cœur des principes de l'institution scolaire, et susciter des incompréhensions.

Si, par exemple, dans l'internat d'excellence du Havre, les actions éducatives sont proposées la plupart du temps sans distinction de cible entre les internes d'excellence et les autres élèves, tel n'est pas toujours le cas, tant dans certains internats d'excellence que dans les internats à places labellisées. Des tensions peuvent alors apparaître, comme dans deux structures où a été observée une forte césure entre les internes d'excellence considérés comme des « privilégiés » et les autres internes, eux aussi de condition modeste.

La mission a pu constater une certaine saturation des élèves devant une offre surabondante d'activités. Certains se disent même angoissés ou contraints, et réclament du temps libre le mercredi après-midi. Le risque, presque partout avéré, est bien celui d'une sollicitation excessive des élèves. Trop souvent, l'effet vitrine l'emporte sur la préoccupation éducative, avec une accumulation d'activités et une juxtaposition de dispositifs dans une absence de cohérence globale. La question du bon équilibre à instaurer entre activités scolaires et activités post ou périscolaires est ainsi souvent posée.

À l'inverse, l'accompagnement des internes laisse apparaître des lacunes : le centre de documentation et d'information devrait être un élément essentiel de la politique pédagogique et éducative des internats d'excellence. La mission a rencontré, à cet égard, quelques situations favorables, comme à Cachan où les élèves fréquentent assidûment le CDI, ou encore à Langres, où la politique documentaire a été renforcée. Partout ailleurs, le CDI ne constitue pas encore l'outil privilégié qu'il pourrait et qu'il devrait être. Le problème est parfois celui de l'espace ; il est plus fréquemment celui des horaires d'accès.

Le soutien pose, de même, certains problèmes : hormis quelques situations positives, où les assistants d'éducation, recrutés sur postes profilés, donnent entière satisfaction, le constat est qu'ils sont rarement en mesure d'apporter aux internes le soutien souhaitable. D'une part, le vivier local n'est pas toujours important ; d'autre part, les assistants d'éducation n'ont, le plus souvent, reçu aucune formation avant de prendre leur poste de travail à l'internat.

Enfin, d'une manière générale, la fonction d'orientation est pour l'instant négligée¹. On semble considérer que les élèves présents ont déjà été orientés par le fait même d'avoir été sélectionnés. Au contraire, parce qu'ils sont socialement fragiles, parce qu'eux-mêmes et leurs familles n'ont qu'une médiocre connaissance des voies de formation, parce qu'il importe aussi de préparer leur future sortie, ils ont besoin, plus encore que d'autres, d'être accompagnés dans le choix d'un cursus.

■ *Les dysfonctionnements de la formule des places labellisées*

Le volet éducatif du plan « dynamique espoir banlieues » de 2008 a prévu des places réservées, dans un internat existant, pour accueillir « certains élèves appliqués, souffrant dans leur environnement de situations difficiles compromettant leurs chances de réussite »² ou destinées à des élèves sans difficulté scolaire majeure, issus des établissements inscrits en ZUS ou en ZEP. La labellisation exige que soit mis en œuvre un projet pédagogique et éducatif spécifique.

Les places labellisées représentent ainsi une composante importante de la politique visant à promouvoir les internats d'excellence. Elles en ont même constitué la formule exclusive avant l'ouverture de Sourduin.

La mission n'a porté sur elles qu'un regard complémentaire, mais qui a permis de montrer que, si le dispositif de labellisation permet à certains élèves d'accéder à l'internat et de bénéficier de quelques actions, une série de lacunes et de difficultés subsistent.

La labellisation attribuée à une place d'internat se traduit par une aide financière au profit de l'élève qui l'occupe³. L'hébergement et de meilleures conditions d'études sont ainsi assurés à des élèves qui n'auraient probablement pas été internes sans ce financement spécifique. La labellisation est alors souvent perçue comme l'octroi d'une bourse en sus des fonds sociaux habituels, dans une logique d'aide sociale plutôt que de dynamique pédagogique.

Quelques-uns seulement des quatorze établissements visités se sont dotés d'un projet. Celui-ci repose alors généralement sur trois piliers : cadre de travail favorable, accompagnement scolaire par des études encadrées, ouverture culturelle et sociale.

Un problème cependant se pose parfois, comme dans les internats d'excellence de plein exercice, celui de la coexistence entre places de droit commun et places labellisées, susceptible de susciter des rancœurs si certains services sont réservés à quelques-uns.

1. On retrouve ici les mêmes faiblesses que celles rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme du lycée, bien qu'introduite par l'objectif « mieux orienter ».

2. Note aux recteurs et aux préfets du 23 mai 2008, sous la double signature du ministre de l'éducation nationale et de la secrétaire d'État chargée de la politique de la ville.

3. Aide accordée soit par l'Acisé, sous réserve que le jeune soit issu d'un quartier de la politique de la ville, soit par l'autorité académique, par prélèvement sur sa dotation des fonds sociaux.

Une série de lacunes et de difficultés ont été identifiées et concernent le pilotage, l'accompagnement des élèves et le financement du dispositif.

Dans le souci d'harmoniser et de réguler les pratiques, la DGESCO a élaboré une charte relative aux places labellisées, insistant sur la nécessité du projet pédagogique et éducatif. L'initiative de la DGESCO est d'autant plus nécessaire que le sens même de la politique mise en œuvre n'est pas toujours bien compris. On en reste parfois au seul objectif de relance des internats.

En outre, la hâte qui a souvent présidé à la création des places labellisées a emporté des conséquences plutôt négatives : une information insuffisante des nouveaux établissements d'accueil ; une sélection dans l'urgence et parfois discutable des bénéficiaires ; enfin, un suivi incertain des places labellisées. Certaines équipes académiques, mobilisées par la mise en place des premiers internats d'excellence, n'ont pas toujours eu la possibilité d'assurer le pilotage souhaitable du dispositif des places labellisées. Il n'en reste pas moins que, lors des visites en académie de quelques établissements dotés de places labellisées, la mission a pu constater un écart entre les situations déclarées et les réalités effectivement observées.

L'accompagnement scolaire et éducatif semble encore trop limité : un élève inscrit dans un internat à places labellisées devrait avoir la garantie de bénéficier, grâce à un accompagnement approprié, de meilleures conditions d'études. Néanmoins, dans la plupart des établissements visités, les constats montrent que ces élèves ne se distinguent guère des autres internes et qu'on leur propose rarement un accompagnement spécifique. En outre, trois faiblesses ont été relevées dans l'accompagnement lorsqu'il se pratique : souvent, l'établissement n'a pas élaboré de projet spécifique ; dans plusieurs cas, alors que le projet existe, les mesures d'accompagnement annoncées sont encore au stade du projet ; enfin, là où des actions sont en place, il est rare que des enseignants s'y trouvent impliqués.

Le rôle de l'Acsé, qui n'est que relatif dans les internats d'excellence de plein exercice, compte tenu de la diversité des sources de financement, paraît ici déterminant : d'une part, l'agence accorde une subvention de 2 000 € par élève relevant de sa politique, d'autre part, au-delà de 12 élèves labellisés et justiciables de ses critères, elle peut financer un poste de coordonnateur pour la prise en charge éducative et les relations avec les familles. Cette fonction de coordination et d'animation est essentielle pour qu'un projet soit correctement réalisé.

Dans les faits, les places labellisées se sont ouvertes à des élèves habitant des zones rurales, comme à des élèves issus de milieux économiquement moins modestes, mais confrontés à des difficultés susceptibles de compromettre leur scolarité. Il en résulte que seule une minorité d'internes bénéficie du financement de l'Acsé.

Dans toutes les académies, l'accueil des internes ne relevant pas de l'Acsé est assuré grâce au prélèvement effectué sur l'enveloppe des fonds

sociaux, mais la reconduction de ces crédits n'est pas assurée dans le contexte budgétaire actuel.

La mise en œuvre de la politique des places labellisées reste donc balbutiante. On est encore loin des engagements de la charte, en particulier pour ce qui concerne le projet pédagogique et éducatif, l'implication de l'ensemble des équipes, notamment enseignantes, ou encore l'évaluation des effets du dispositif.

Conclusion

D'un point de vue administratif, l'objectif d'une mise en place rapide des premiers internats d'excellence est largement atteint, grâce, notamment, au volontarisme de la puissance publique et à l'ampleur des moyens dégagés. L'institution scolaire a su montrer à cette occasion, sa capacité de mobilisation dans l'urgence. Avec ardeur, loyauté et créativité, l'ensemble des personnels a su, en un temps record, créer et faire exister ces internats.

Du point de vue pédagogique et éducatif, il est prématuré de se prononcer sur l'atteinte des objectifs. Les rares éléments d'évaluation disponibles sont certes encourageants, mais leur rareté invalide toute extrapolation. On ne saurait trop insister sur la dimension temporelle de l'opération : elle doit s'inscrire dans la durée et s'accompagner d'un travail de suivi.

L'observation des premières expériences suscite, à ce stade, non pas des réserves, mais certaines interrogations qui portent sur le profil des internes accueillis, sur les actions mises en place à destination des internes, ou sur le bilan encore décevant des places dites labellisées.

Au-delà de ces interrogations et des préconisations formulées pour y répondre, deux questions demeurent. La première est celle de la pérennité des internats d'excellence tels qu'ils fonctionnent aujourd'hui. C'est tout l'enjeu de la *soutenabilité* d'une opération qui a pu bénéficier, dans le cadre des investissements d'avenir, de moyens exceptionnels, mais que leur caractère d'exception, précisément, fragilise.

La seconde question tient aux limites intrinsèques de l'internat d'excellence lui-même qui ne saurait constituer qu'une réponse partielle à un besoin plus global.

On touche ici à sa dimension proprement politique, puisqu'il s'inscrit dans un objectif démocratique de lutte contre les inégalités et de renforcement de la cohésion sociale. S'ils peuvent néanmoins servir de laboratoire et de levier pour les autres internats, en vue d'y conduire de véritables projets d'accompagnement pédagogique et éducatif, les internats d'excellence ne concernent qu'un public restreint. Cette forme de méritocratie expérimentale est donc à replacer dans un *continuum* d'actions, seul à même de répondre pleinement au défi de l'équité devant l'accès au savoir.

Préconisations

- Assurer la pérennité financière de l'opération : en levant les incertitudes sur les financements futurs ; en associant davantage les collectivités territoriales.
- Reformuler les objectifs des internats d'excellence : dans le recrutement, priorité doit être donnée à des élèves désireux et capables de réussir, ceux qui rencontrent des problèmes de niveau ou de comportement relevant d'autres dispositifs.
- Élargir la cible : l'investigation a montré la nécessité de prendre en compte d'autres publics que celui des seuls élèves relevant de la politique de la ville.
- Privilégier les scolarités complètes : l'adaptation de l'élève aux conditions de vie et d'étude de l'internat d'excellence est d'autant plus aisée qu'elle est précoce. Privilégier les premières entrées en internat aux niveaux des classes de sixième et de seconde.
- Maintenir un suivi personnalisé des élèves, malgré l'importante augmentation programmée des effectifs.
- Trouver un équilibre raisonnable et pertinent, dans l'offre proposée aux élèves, entre activités scolaires et périscolaires.
- Responsabiliser davantage les internats d'excellence en leur permettant d'être davantage acteurs de leur projet.
- Mieux mobiliser les corps d'inspection territoriaux dans l'accompagnement des internats d'excellence.
- Mettre en place des dispositifs d'évaluation.
- Donner un véritable contenu au dispositif des « places labellisées », dispositif recentré sur l'organisation des activités d'accompagnement pédagogique et éducatif et concentré dans un nombre réduit d'établissements.

Éléments de suivi

Toutes les observations présentées dans le présent rapport concernent l'année 2010-2011. Depuis lors, la situation a sensiblement évolué et les données chiffrées, en particulier, ne sont plus les mêmes. Ainsi, alors que l'on comptait en 2010-2011 1 089 places dans 13 internats d'excellence, ce nombre est passé, à la rentrée 2011, à 2 200 places dans 26 internats d'excellence. Et tandis que l'on comptait 4 823 places labellisées dans 520 internats existants, on en dénombre 7 900 dans 679 internats.



DEUXIÈME PARTIE

Enseignement supérieur et recherche



*Rapporteur pour la partie enseignement supérieur
et recherche*

Amaury Fleges

Au-delà de sa mission traditionnelle de contrôle, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche exerce deux activités principales :

- le suivi et l'évaluation des politiques publiques, qu'il s'agisse de réformes en cours ou de dispositifs existants, dont il convient de mesurer l'incidence et de définir, le cas échéant, les perspectives d'évolution (dans le premier cas, il lui arrive de produire, non pas un rapport, mais des notes permettant d'apprécier les effets de la réforme au fur et à mesure de sa mise en œuvre) ;
- l'audit des organisations, qui tantôt se limite à un seul établissement en vue d'une échéance précise ou à l'occasion de difficultés ponctuelles, tantôt revêt un caractère plus systémique, comme ce fut le cas en 2011 pour les fonctions support des organismes de recherche ou en 2011-2012 pour la fonction formation dans les universités.

Cette activité d'audit s'est développée depuis 2007 dans le contexte de la modernisation de la gestion publique et de la réforme des universités – laquelle nécessitait d'évaluer la capacité de chacune d'entre elles à exercer de nouvelles compétences en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines. Elle se distingue du contrôle, à la fois par son objet (il ne s'agit pas de vérifier la conformité d'actes ou de procédures à la réglementation en vigueur, mais d'identifier les marges de progrès d'un établissement et le type d'action à mettre en œuvre pour les utiliser au mieux) et par sa démarche, qui repose sur le dialogue avec les acteurs et vise à établir un diagnostic partagé. Il s'agit d'éclairer l'établissement autant que sa tutelle et de l'accompagner, souvent à sa demande, dans la conduite du changement. Elle a permis à l'IGAENR d'élaborer des outils d'analyse et une méthodologie propre, sous forme, en particulier, de guides d'audit ou de grilles d'autoévaluation mises à la disposition des établissements.

Certaines missions, comme celle consacrée en 2011 à la culture scientifique et technique, participent des deux types d'activité : il s'agit, en effet, d'analyser la gouvernance et le mode de pilotage, non d'un établissement ou d'un ensemble d'établissements, mais d'une politique publique faisant l'objet d'une réforme en cours. Si la logique est bien celle de l'audit, elle ne s'applique pas ici à un opérateur ou à une catégorie d'opérateurs, mais à un dispositif impliquant de nombreux acteurs sur l'ensemble du territoire. L'objectif est alors de proposer l'organisation la plus opérationnelle possible au service d'une mission d'intérêt général.

On notera enfin que deux des missions présentées ici ont été conduites avec un autre corps de contrôle : l'inspection générale des finances pour le rapport sur l'Institut de recherche technologique de Grenoble, et celle des affaires culturelles pour la culture scientifique et technique. La multiplication de ces travaux conjoints favorise les transferts de problématiques et de méthodes entre milieux professionnels et témoigne du développement d'une culture commune en matière d'audit et d'évaluation, auquel l'IGAENR participe activement.

La modernisation de la gestion publique

Il convient, pour apprécier l'évolution récente des missions de l'IGAENR, de la replacer dans le contexte de la modernisation des politiques publiques engagée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), par la réforme de l'État et, directement dans son domaine de compétences, par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU).

La LOLF, en instituant de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'État, poursuit trois objectifs : améliorer la transparence des informations budgétaires, favoriser une approche pluriannuelle et accroître l'efficacité de la gestion publique en passant d'une logique de moyens à une logique de résultat. La discussion budgétaire porte ainsi sur l'efficacité des actions, et donc des dépenses, au regard d'indicateurs définis pour chacun des objectifs fixés. La globalisation des crédits au sein des programmes et la possibilité de modifier leur répartition par action et par nature de dépense offrent, en outre, une souplesse de gestion permettant d'optimiser l'allocation des moyens. Ce pilotage par la performance, qui repose sur l'analyse du rapport entre les coûts et l'activité déployée, renforce l'autonomie et la responsabilité des acteurs. Il vise à dépenser mieux et répond à une exigence accrue d'efficacité dans un contexte budgétaire marqué par la nécessité du retour à l'équilibre des finances publiques.

La réforme de l'État participe de la même dynamique. Elle consiste à repenser l'organisation des services afin de réduire la dépense publique tout en améliorant la qualité du service rendu. Cette démarche, qui s'inscrit dans le prolongement des audits de modernisation lancés en 2005, repose en partie sur la rationalisation et la mutualisation des fonctions support, non directement liées au cœur de métier des organisations concernées. Il s'agit de créer le maximum de valeur pour l'utilisateur en mobilisant le minimum de ressources. Le regroupement, la dématérialisation ou encore l'externalisation de certaines tâches, l'optimisation des procédures et la recherche du meilleur rapport coût-efficacité permettent de consacrer davantage de moyens aux missions principales d'un service ou d'un établissement. Cet exercice a fait évoluer la démarche même d'évaluation en la rendant plus globale et systémique, et en articulant plus étroitement la phase de diagnostic avec l'élaboration de scénarios d'évolution de la politique analysée.

Quant à la loi LRU, si ses enjeux dépassent largement le seul cadre budgétaire, en rapprochant les modes de fonctionnement des universités des standards internationaux et en leur donnant les moyens de conduire une véritable politique d'établissement, elle n'en met pas moins l'accent, comme la LOLF, sur la transparence de l'information financière (en obligeant les établissements à se doter d'instruments de pilotage et d'audit interne et à faire certifier annuellement leurs comptes), sur le développement d'une vision pluriannuelle et sur la mise en œuvre de nouveaux modes de gestion orientés vers la performance. Elle poursuit, à cet égard, les évolutions amorcées dans le cadre des lois de finances : pilotage de la masse salariale dans le cadre d'un plafond d'emplois exprimé en équivalents temps plein (assorti de la possibilité de recruter sur des contrats à durée déterminée et de faire jouer en cours d'année la fongibilité entre les trois enveloppes, masse salariale, fonctionnement, et investissement), renforcement de l'efficacité de la chaîne de la dépense et rénovation des outils budgétaires et comptables. La réussite de la réforme repose sur la capacité des universités à définir une stratégie et des objectifs clairs en matière de formation et de recherche, mais aussi à formaliser et à rendre sûrs leurs processus de gestion, à consolider leurs systèmes d'information et à maîtriser leur masse salariale dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Ces évolutions n'ont pas été sans conséquence sur l'activité de l'inspection générale et l'évolution de ses missions. Soucieuse d'accompagner la mise en œuvre de la loi LRU, le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche l'a en effet chargée d'établir, pour chaque établissement, un état des lieux préalable à son passage aux nouvelles compétences afin de s'assurer qu'il maîtrisait l'ensemble des processus indispensables à l'exercice de ces dernières et d'élaborer un plan d'action pour l'aider à conduire les changements nécessaires.

Cette demande et l'ampleur même du chantier qui lui a ainsi été confié ont placé l'IGAENR au cœur du processus de modernisation de la gestion publique. Ils l'ont conduite à développer une activité tournée vers la prévention des risques, l'accompagnement des établissements et l'évaluation de leurs résultats. Elle s'est dotée pour cela d'outils d'analyse qu'elle a consolidés au fur et à mesure du déroulement des audits et a progressivement renforcé son expertise sur les modes de fonctionnement des EPSCP.

Elle a ainsi réalisé, dès l'automne 2007, en collaboration avec l'inspection générale des finances, un guide d'audit portant sur quatre thématiques essentielles en vue du passage aux RCE : fonction financière et comptable, gestion des ressources humaines, systèmes d'information et gestion du patrimoine immobilier. Ce premier travail et l'expérience accumulée dans l'intervalle ont débouché sur la mise en ligne, en 2010, de deux ouvrages destinés à aider les établissements, ainsi que l'administration centrale, à poursuivre le processus de modernisation engagé avec l'accession à l'autonomie :

- le *Guide d'autoanalyse des fonctions support*, qui propose à la fois un répertoire des fonctions et sous-fonctions concernées, une grille d'analyse

des moyens humains qui leur sont consacrés et un guide pour les aider à optimiser leurs fonctions support ;

– le *Guide d'analyse budgétaire pluriannuelle*, qui met à leur disposition une méthode de modélisation financière fondée sur une approche plus économique que strictement budgétaire et comptable. Il s'agit de permettre à l'établissement de clarifier la relation entre sa stratégie à moyen terme et ses équilibres économiques, de mesurer les conséquences de ses choix sur sa situation financière et d'élaborer des scénarios alternatifs à partir de bases de données reliant l'évolution des grandes activités et les coûts associés.

Ces outils, qui s'appuient sur les audits menés depuis 2007, témoignent de la professionnalisation des missions de l'IGAENR et de sa capacité à développer une méthodologie adaptée à chaque type d'établissement. Ainsi, en 2011, a-t-elle simultanément :

– conduit les cinq derniers audits d'universités, dont certains ont donné lieu à un suivi particulier. Ainsi, la mission chargée d'évaluer le degré de préparation à l'autonomie d'un établissement qui sortait à peine d'une longue période de crise a-t-elle élaboré à l'issue de sa première visite en juin 2011 un plan d'action pour lui permettre de maîtriser, dans un temps très court, l'ensemble des processus indispensables à l'exercice de l'autonomie. Elle a, ensuite, accompagné tout au long de l'été la nouvelle équipe dirigeante dans sa mise en œuvre et s'est de nouveau rendue sur place fin septembre pour constater que l'établissement avait restructuré l'ensemble de ses fonctions support et qu'il remplissait désormais les conditions d'un passage aux RCE au 1^{er} janvier 2012 ;

– poursuivi les audits, entrepris l'année précédente, des écoles d'ingénieurs et des grands établissements éligibles aux compétences élargies. Ce nouveau chantier repose sur un travail conjoint avec la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI) et avec un groupe d'écoles test, qui a permis de bâtir, à partir du guide d'audit des universités, une méthodologie originale fondée sur l'autoévaluation. Un cinquième volet, dédié au pilotage de l'établissement, a été ajouté au quatre existants afin de tenir compte de la gouvernance affirmée des écoles d'ingénieurs. Pour chacun des cinq domaines, les points-clés donnent lieu à des fiches d'analyse et de synthèse élaborées à partir d'indicateurs préalablement définis. Celles-ci font apparaître les points de fragilité, les risques qui y sont attachés et les actions à mettre en œuvre pour y remédier. Cette autoévaluation est l'un des éléments qui permettent à l'IGAENR, avec l'examen de la documentation fournie et la visite sur place, d'apprécier la situation de l'établissement au regard de la LRU ;

– entrepris l'analyse approfondie des fonctions support de cinq organismes de recherche, sur la base d'un premier audit réalisé dans l'un d'entre eux en 2010 dans le cadre de la RGPP et de la méthodologie élaborée à cette occasion. Si la démarche est ici différente de celle des audits RCE, puisqu'il s'agit de mesurer la capacité d'un établissement non pas à mettre en œuvre des processus définis à l'avance, mais à optimiser l'allocation de ses ressources en vue d'améliorer le service rendu à l'utilisateur, l'objet d'étude, la méthode utilisée et le but poursuivi n'en sont pas moins comparables.

Ce dernier exercice reflète assez bien l'évolution des missions de l'IGAENR. Il articule en effet une activité d'audit relativement classique avec une approche plus systémique fondée sur la comparaison entre établissements, sur la base d'une typologie prenant en compte leur organisation territoriale et les partenariats développés avec les autres acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il présente ainsi un double intérêt : pour chaque établissement audité, en lui permettant d'identifier ses marges de progrès et d'en tirer le meilleur parti ; pour le pilotage global du système, en offrant une vision d'ensemble d'un domaine ou d'une activité donnés – ici les fonctions support des EPST. L'ampleur de ce travail, le nombre d'inspecteurs généraux mobilisés pour le mener à bien et la richesse des enseignements qu'on peut en tirer justifiaient qu'il occupât une place privilégiée dans le présent rapport.

Pour autant, tous les travaux de l'IGAENR ne revêtent pas le même caractère systémique. L'audit du groupement d'intérêt public Renater, que nous avons également choisi de présenter ici, participe d'une d'activité de conseil et d'accompagnement qui, sans se substituer à ses missions traditionnelles de contrôle et d'évaluation, tend à se développer dans un contexte marqué par l'évolution rapide du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche et par l'attention portée à la performance d'opérateurs autonomes, dotés d'un budget global et liés à l'État par un contrat d'objectifs et de moyens. Tel événement survenu dans la gestion de l'un d'entre eux peut être ainsi l'occasion d'une réflexion plus générale sur sa gouvernance, son mode de pilotage ou l'évolution de ses missions.

Enfin, certaines missions répondent à une question plus ponctuelle et technique. C'est le cas de celle menée conjointement avec l'inspection générale des finances sur le projet d'Institut de recherche technologique (IRT) de Grenoble, déposé dans le cadre des Investissements d'avenir. Il s'agissait en effet de déterminer si celui-ci pouvait bénéficier d'une dérogation à la règle selon laquelle les instituts de recherche technologique doivent se doter d'une structure juridique propre et de proposer le cas échéant un dispositif permettant d'assurer l'implication des partenaires, la transparence de l'exécution budgétaire et le suivi des fonds publics. La mission s'inscrit ainsi dans une double démarche de prévention des risques et d'aide à la décision. Le caractère technique de l'analyse et des propositions qui en découlent ne doit pas occulter l'importance de l'enjeu ni la possibilité d'en tirer des enseignements plus généraux en matière d'organisation et de montage de projets.

Les audits des fonctions support des organismes de recherche

Les organismes se sont posé très tôt la question de l'efficacité de leurs fonctions support. Soucieux d'en améliorer la qualité afin de rendre le meilleur service possible à leurs équipes de recherche, ils ont cherché, parallèlement, à maîtriser leur coût, dont l'augmentation dans leur budget global risquait de diminuer d'autant leur potentiel de recherche. Ils ont ainsi entrepris ces dernières années, de façon plus ou moins empirique, un effort d'optimisation dont l'ampleur et la nature varient en fonction de leur histoire et de leur organisation respectives.

Dans ce contexte, le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a souhaité disposer d'une analyse approfondie de la situation de cinq d'entre eux – le CNRS, l'INSERM, l'INRA, l'INRIA et le CIRAD – au regard de l'organisation, de la gouvernance, du coût, du mode de financement et de l'efficacité de leurs fonctions support.

L'IGAENR a construit, à partir du guide méthodologique d'audit des fonctions support des établissements d'enseignement supérieur élaboré en 2010, une méthode d'analyse adaptée aux organismes, avec le souci de permettre, ultérieurement, des comparaisons entre les différents types d'établissement. Elle repose sur une définition et une cartographie précises des fonctions support (finances, ressources humaines, patrimoine, systèmes d'information et, dans une moindre mesure, restauration collective et politique d'achat), distinctes des fonctions soutien, comme la valorisation, qui concourent directement à la réalisation des missions de recherche.

La mission s'est d'abord attachée à identifier et à mesurer les ressources humaines qui leur sont affectées au sein de chaque organisme, au niveau national comme déconcentré (dans les centres régionaux et les unités de recherche), en tenant compte des fonctions externalisées converties en équivalents temps plein (ETP).

Elle a ensuite complété cette analyse quantitative par un examen de la qualité du service rendu par les fonctions support et de leurs modalités de gouvernance, d'organisation territoriale et de financement. Elle a rapproché les données collectées des caractéristiques propres à chaque établissement et de leurs choix opérationnels afin de dessiner pour chacun différents scénarios d'optimisation.

Elle a enfin analysé en détail chacune de ces fonctions, identifié les points forts et les marges de progrès de chacun des organismes et formulé des préconisations susceptibles d'être appliquées à court ou moyen terme.

L'analyse quantitative des fonctions support fait apparaître des situations contrastées

Le poids global et respectif des fonctions support varie sensiblement d'un établissement à l'autre : il représente ainsi de 14,6 % à 22,2 % de l'effectif total (contre 12,1 % dans le secteur industriel et 11,1 % dans le secteur bancaire). Cet écart s'explique moins par l'effet de taille que par les modalités d'organisation interne : les économies d'échelle que pourrait réaliser le CNRS se heurtent ainsi à sa répartition sur l'ensemble du territoire, à la déconcentration de sa gestion dans des unités de recherche partagées avec l'université, dont il assure une part importante du fonctionnement, et à son action au service de la communauté scientifique au niveau national. Leur coût complet par ETP support, qui s'échelonne selon les organismes de 53 000 € à plus de 78 000 € et représente de 9,5 % à 14 % des charges de l'établissement, n'est pas non plus lié à la taille de ce dernier. Enfin, leur taux d'encadrement, défini comme la proportion de personnels de catégorie A, apparaît nettement supérieur à celui constaté dans les universités (de 32,7 % à 65 % contre 20 % en moyenne).

Pour certaines fonctions, en particulier la GRH, les indicateurs d'activité sont comparables, mais très différents pour d'autres (de 1,4 M€ à 2,1 M€ de budget exécuté par ETP finances) ; ils ne sont corrélés ni à la taille de l'établissement, ni à son type d'organisation (gestion déconcentrée au niveau des équipes de recherche ou mutualisée dans des centres régionaux). Les écarts les plus significatifs révèlent en revanche une inadéquation entre les ressources et les besoins ou un défaut d'organisation des fonctions concernées. De façon générale, les établissements les plus performants ne le sont pas systématiquement sur tous les métiers liés à une fonction donnée, notamment en matière de patrimoine et de systèmes d'information, où les indicateurs de charge par ETP varient d'une sous-fonction à une autre, ce qui nécessite de construire des scénarios d'optimisation différenciés. Enfin, si l'efficacité de la fonction RH des EPST apparaît comparable à celle des universités, celle de leur fonction finance se révèle inférieure, contrairement aux idées reçues, malgré un taux d'encadrement largement favorable.

La part de l'activité externalisée des fonctions support est globalement comparable dans les différents établissements : elle représente environ 20 % du potentiel en ETP qui leur est consacré et concerne principalement la restauration collective, le patrimoine immobilier (entre 42,8 % et 62,4 % de l'activité, en particulier dans les domaines de la maintenance et du nettoyage) et, dans une moindre mesure, les systèmes d'information (études, développement de logiciels, support aux utilisateurs). Ces données recouvrent parfois des situations très différentes au niveau régional. Les organismes considèrent que l'externalisation représente une charge sensible pour leur budget de fonctionnement, qui ne se traduit pas toujours par des économies équivalentes sur leur masse salariale. La mission leur recommande de mieux

la piloter en interne, de définir une politique pour chaque fonction support et de veiller à son application sur l'ensemble du territoire.

La qualité du service rendu varie enfin selon les organismes et les fonctions. Afin de permettre des comparaisons entre établissements, la mission a construit des indicateurs à partir de données objectivement mesurables : délais moyens de paiement et taux d'exécution du budget en matière financière, part de personnels recrutés au 1^{er} du mois qui perçoivent leur salaire dans un délai de 30 jours et politique de formation pour la RH, délais de réalisation des programmes immobiliers et montant des crédits consacrés à la maintenance dans le domaine du patrimoine, délai de résolution des incidents et durée cumulée d'indisponibilité des applications de gestion au cours des douze derniers mois pour les systèmes d'information, enfin taux de couverture des achats courants par un marché.

La plupart des établissements audités peinent à répartir équitablement leurs fonctions support entre leurs délégations ou leurs centres régionaux, dont la dotation, à périmètre égal, peut varier du simple au triple. Cette situation appelle un rééquilibrage, qui peut être l'occasion d'une réflexion plus générale sur l'optimisation des fonctions support.

Des scénarios d'évolution différents pour chaque organisme en fonction de son organisation territoriale et de ses partenariats

Il est apparu à la mission que la taille, le statut juridique et la nature des missions des organismes audités pesaient en définitive moins sur l'importance des effectifs dédiés aux fonctions support, sur leur performance et sur leur coût que leur organisation territoriale, leurs modes de gestion et leurs partenariats scientifiques. Elle a donc établi une typologie fondée sur ces trois critères, comparé les résultats des établissements de même type et dessiné des scénarios d'évolution possible pour chacun d'entre eux.

Le CNRS et l'INSERM, dont l'activité scientifique repose respectivement à 65,3 % et à 70 % sur des unités mixtes de recherche (le plus souvent avec une seule université) et dont les délégations régionales sont presque toujours implantées dans les mêmes villes, pourraient ainsi envisager une évolution commune de leurs fonctions support : extension de la délégation globale de gestion, mutualisation inter-établissement au niveau régional, création de plates-formes de services partagés et externalisation de certaines fonctions. La mission préconise le développement de politiques de site incluant, dans le cas de l'INSERM, les centres hospitaliers, qui accueillent une part importante de ses unités et dont le rôle en matière de recherche est amené à évoluer avec la loi Hôpital Patient Santé Territoire (HPST) du 21 juillet 2009, la montée en puissance des Agences régionales de santé et la

création, dans le cadre des investissements d'avenir, des Instituts hospitaliers universitaires (IHU).

Concernant l'Île-de-France, où les deux organismes disposent de plusieurs délégations régionales, la mission préconise la mise en œuvre d'un scénario de réorganisation en deux temps :

- mutualiser les fonctions support « détachables » des unités de recherche (paiement des dépenses, formation permanente, gestion du patrimoine immobilier, systèmes d'information, achats et restauration collective) dans des services rattachés chacun à une délégation régionale ;
- revoir le périmètre d'activité des délégations et réduire, le cas échéant, leur nombre en tenant compte à la fois des effets de cette mutualisation (locaux, ETP, etc.) et des partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur dans le cadre des PRES et des Initiatives d'excellence.

L'INRA et l'INRIA, qui présentent une organisation territoriale comparable, avec une majorité de structures de recherche hébergées dans des centres régionaux, se distinguent en revanche par leurs résultats et leurs modes de gestion : ainsi, les fonctions support de l'INRA, dont l'efficacité mérite d'être soulignée, sont dispersées entre 19 centres, contre 8 pour l'INRIA, qui a poussé plus loin l'effort de mutualisation, mais doit mieux adapter ses effectifs à ses besoins et renforcer son système d'information. L'activité de l'INRA repose, par ailleurs, sur les unités mixtes, alors que l'INRIA a développé son propre modèle d'équipes-projet qui accueillent un nombre important de chercheurs d'autres établissements, mais constituent rarement des structures mixtes pilotées conjointement avec ses partenaires.

Ce constat a conduit la mission à proposer des pistes d'optimisation différentes pour les deux établissements :

- pour l'INRA, dont 52 % des UMR sont partenaires d'un seul établissement d'enseignement supérieur, la priorité réside dans le développement de la délégation globale de gestion avec les universités, de campus intégrés avec les écoles d'agronomie et d'unités sous contrat. La mutualisation des fonctions supports passe moins par la fusion de centres régionaux, du fait de leur spécialisation, que par le regroupement de certaines compétences au sein de plates-formes interrégionales – ce qui implique de dissocier l'activité de gestion de l'activité scientifique, organisée au niveau régional ;
- pour l'INRIA, il convient avant tout de limiter le coût et la dispersion des fonctions support en évitant de développer à court terme de nouveaux centres et d'améliorer les processus de gestion et le système d'information, afin de réduire le nombre de personnels affectés aux fonctions support. La mise en œuvre systématique de la délégation globale devrait conduire l'INRIA à assurer la gestion de l'ensemble des moyens financiers des équipes-projet qu'elle héberge ainsi que la valorisation de leurs travaux et à confier dans le cas contraire ces deux missions à l'établissement hébergeur.

Le CIRAD se distingue des autres organismes audités par son statut d'établissement public industriel et commercial, sa forte vocation internationale (une part importante de ses personnels est expatriée) et son organisation

territoriale (son siège est situé à Paris mais son activité organisée autour d'un centre important à Montpellier, qui regroupe 34 de ses 37 unités de recherche, et d'implantations outre-mer). L'établissement a déjà effectué un travail important en matière de mutualisation de ses fonctions support, qui lui a permis d'harmoniser ses processus de gestion et de professionnaliser ses personnels. Leurs indicateurs d'activité et de qualité demeurent cependant contrastés : leur poids relatif par rapport à l'effectif global est ainsi le plus important des cinq établissements (22,2 %) et leur coût le plus faible (9,5 % des charges de l'établissement).

La présence des principales forces de recherche sur le site de Montpellier et les partenariats engagés sur place avec l'INRA, Montpellier SupAgro, l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le CNRS et les universités Montpellier 1 et Montpellier 3 conduisent à privilégier des pistes d'évolution fondées sur le critère géographique : poursuite de la démarche d'optimisation des fonctions support avec le regroupement à Montpellier des directions fonctionnelles et des services localisés à Paris, mutualisation avec l'IRD, dont les missions sont proches de celles du CIRAD, et avec l'INRA dans le cadre du consortium Agreenium, créé en 2007 pour héberger une direction des relations internationales commune aux deux organismes. Les spécificités liées à la gestion des personnels expatriés et au modèle économique du CIRAD, qui doit assurer en tant qu'EPIC le financement d'une part significative de son activité de recherche, la priorité donnée par l'INRA à la construction d'un campus intégré avec Montpellier SupAgro et le relatif éloignement des différents campus constituent cependant autant d'obstacles au développement de collaborations avec les autres établissements du site montpellierain.

Des marges de progrès en matière de gouvernance, en dépit des bonnes pratiques observées

La mission s'est également intéressée à la gouvernance des fonctions support de chaque établissement, dans la mesure où celle-ci peut éclairer leur performance et jouer un rôle décisif dans la conduite du changement. Elle recommande notamment de :

- confier au directeur général délégué en charge des ressources la gestion de l'ensemble des moyens dédiés aux fonctions support, quel que soit le lieu d'affectation des personnels. Le mode de fonctionnement consistant à déléguer aux départements ou instituts l'allocation et le suivi des moyens affectés aux unités de recherche ne permet pas en effet de disposer d'une vision d'ensemble des fonctions support de l'établissement ni d'optimiser leur organisation et leur coût ;
- conforter la légitimité des équipes de direction à appréhender la question de l'optimisation des fonctions support en introduisant dans leur contrat d'objectifs un plan d'action spécifique, assorti d'indicateurs. Ce dernier serait

alors décliné au niveau de chaque structure opérationnelle, dans le cadre d'un véritable dialogue de gestion, sur le modèle de celui mis en œuvre par le CNRS depuis 2011 ;

- définir et mettre en œuvre dans chaque établissement un schéma directeur pluriannuel d'amélioration de la gestion décliné en plans d'action annuels, du type de celui en cours de réalisation à l'INRA depuis 2006 ;
- établir pour chaque cadre responsable d'une ou plusieurs fonctions support, au niveau national comme régional, une lettre de mission précisant les objectifs concrets qui lui sont assignés et prendre en compte la réalisation de ces derniers dans le dispositif indemnitaire de l'établissement ;
- renforcer le rôle des directeurs des centres régionaux (pour les établissements qui en disposent) en plaçant plus clairement sous leur autorité hiérarchique et fonctionnelle les responsables des services support, qui dépendent parfois directement des directions nationales ;
- améliorer en revanche le pilotage et l'animation des structures de gestion régionales, qui relèvent souvent de plusieurs directions, en confiant ce soin à une structure dédiée au niveau national.

La mission a par ailleurs observé, dans chaque établissement, des initiatives intéressantes en matière d'organisation et de fonctionnement. Souvent destinées à promouvoir une politique de site, elles peuvent s'accompagner d'une optimisation des fonctions support, mais n'en font pas leur principal objectif ni n'en garantissent à elles seules le succès, également conditionné par le niveau de dotation en ETP, la formalisation des processus de gestion et la qualité du système d'information.

Ainsi la décision de l'INRIA de mutualiser au niveau régional les fonctions support des équipes-projet et de les placer au sein des services administratifs et techniques rattachés aux directeurs de centres, si elle a permis d'harmoniser leur fonctionnement et d'améliorer la qualité du service, semble avoir eu peu d'effet sur leur efficacité globale. De même, au CIRAD, le rattachement des services d'appui aux unités de recherche à la DRH et à la direction des comptes et des affaires financières (et non plus aux différents départements, dont les directeurs se sont ainsi recentrés sur leur rôle d'animation scientifique), la mise en place d'une démarche qualité et la formalisation des procédures n'ont pas encore permis de dégager les marges de manœuvre attendues, faute d'avoir optimisé l'organisation de ces services et leur dotation en ressources humaines.

La création de campus intégrés INRA-écoles supérieures d'agronomie a débouché sur l'organisation d'un service RH commun à l'INRA et à Montpellier SupAgro ainsi que sur la construction pour le compte de ce dernier établissement et d'AgroCampus Ouest à Rennes d'un nouveau système d'information à partir des outils opérationnels de l'INRA, qui supporte le coût de l'opération et coordonne sa mise en œuvre. Les fonctions déjà mutualisées à Montpellier enregistrent les meilleurs ratios d'efficacité au sein de l'INRA, qui compte retirer de son investissement dans ces chantiers complexes un gain significatif en matière de politique scientifique et de simplification du

fonctionnement des unités de recherche. La mission préconise, au vu des effets positifs de cette politique, que l'objectif de création des campus intégrés soit introduit dans les contrats des établissements concernés.

La plate-forme de services partagés CNRS-Université de Strasbourg vise à articuler l'offre de services aux laboratoires autour de deux niveaux : des centres de gestion de proximité regroupant des personnels dédiés à la gestion d'un portefeuille d'unités et un niveau back office unique comprenant un service facturier pour la recherche et des fonctions d'appui et de pilotage communes aux deux établissements (pilotage budgétaire, contrôle interne, audit). Le protocole signé en mai 2010 prévoit également la création, à terme, d'une unité mixte de service (UMS) et la généralisation de la délégation globale de gestion (DGG) au 1^{er} janvier 2013. Ce projet doit permettre aux unités de recherche de se recentrer sur leur cœur de métier grâce à l'harmonisation et à la simplification de leur gestion et au CNRS de dégager des marges significatives en matière d'emploi.

Le schéma directeur pluriannuel d'amélioration de la gestion, mis en place depuis 2006 par l'INRA, couvre l'ensemble des fonctions support, de la restitution des informations de gestion dans un format aisément accessible à la mise en place d'une comptabilité analytique, en passant par le développement du contrôle interne ou la mise en place d'outils de modélisation pour une gestion infra et pluriannuelle de la masse salariale. Il définit dix orientations mises en œuvre par les directions et les services d'appui au travers de plans d'action annuels, organisés autour d'objectifs, de jalons et de livrables clairement identifiés, faisant l'objet d'un pilotage et d'un suivi au niveau du directeur général délégué. Chaque plan d'action est structuré en portefeuille de chantiers placés sous la responsabilité d'une direction pilote et mis en œuvre par des groupes de travail. Ce dispositif, très opérationnel, permet de formaliser des objectifs de modernisation des fonctions support, de désigner pour chacun d'entre eux un chef de projet et de fixer des délais de réalisation. Il donne en outre une visibilité et une légitimité fortes à l'ensemble de la démarche et pourrait être adopté avec profit par les autres organismes.

Si la volonté d'offrir un service de qualité à la communauté scientifique est commune aux cinq établissements et se traduit par exemple au CIRAD par le développement progressif d'une démarche qualité et par la formalisation des procédures, la mission a souhaité mettre en exergue l'initiative récente du CNRS de mettre en place, entre ses délégations régionales et les laboratoires dont elles assurent la gestion, des contrats de service formalisant les engagements des deux parties et garantissant un niveau de qualité en matière de remplacement d'emplois clés, de production des rapports financiers dans les délais prévus ou encore d'accompagnement des unités dans leur politique d'achat ou de développement des compétences des gestionnaires. Cette action est complétée par la décision de communiquer aux unités de recherche, avant la fin janvier, l'ensemble des moyens dont elles bénéficieront au cours de l'exercice, par le déploiement progressif de la délégation globale de gestion

et par le travail mené avec l'AMUE en vue de simplifier et d'harmoniser les outils informatiques de gestion des laboratoires.

Le projet de création, par le même CNRS, d'un service national de la dépense rattaché à l'agent comptable principal permettrait de traiter en un lieu unique (ou un nombre réduit d'antennes), sur la base de données entièrement dématérialisées, toutes les dépenses hors personnel, de leur prise en charge à leur règlement. Il simplifierait les processus de gestion, améliorerait les délais de paiement et libérerait des ressources humaines qui pourraient se consacrer à de nouvelles tâches (politique d'achat, aide au montage des contrats, etc.).

Au-delà de ces initiatives prometteuses, la mission considère :

– qu'un plan de relance de la délégation globale de gestion est nécessaire au plan national, seules 10,4 % des UMR de l'INSERM et 4,3 % de celles du CNRS étant actuellement placées sous ce régime. Il s'agirait :

- de mettre en œuvre les propositions de la commission d'Aubert encore en suspens : réduction du nombre de tutelles des unités de recherche, convergence des cadres réglementaires en matière financière et fiscale, exonération de la taxe sur les salaires des personnels contractuels et clarification des règles applicables en matière de report ;
- d'introduire un certain nombre d'évolutions : assouplissement de la règle de l'hébergeur gestionnaire au profit d'un accord de gré à gré, développement d'une interface avec les applications de gestion des tutelles, autorisation donnée au responsable d'un établissement délégataire de signer les ordres de mission de l'ensemble des personnels gérés dans le cadre de la délégation, quelle que soit leur affectation, mise en œuvre de la DGG entre EPST partageant des UMR, etc.
- de demander aux établissements non engagés dans la DGG d'élaborer un plan d'action relatif à la simplification de la gestion de leurs laboratoires, qui serait annexé à leur contrat, et à chaque EPST concerné d'arrêter une cible opérationnelle indiquant les outils et les délais de mise en œuvre de la DGG. Celle-ci serait attribuée selon des critères simples, fondés par exemple sur la part des moyens consolidés alloués par chacune des tutelles. Ainsi, la gestion des unités auxquelles le CNRS apporte moins de 30 % de la masse salariale des personnels titulaires pourrait être confiée systématiquement à l'université, l'organisme assurant celle des unités auxquelles il apporte au moins 70 % de leurs moyens.

– que la piste d'une mutualisation entre établissements des fonctions les plus facilement « détachables » de l'activité des unités de recherche ne doit pas être écartée, même si cette démarche est souvent longue à mettre en œuvre et à produire ses effets. Cette nouvelle organisation pourrait être expérimentée par le CNRS et l'INSERM, dont les délégations régionales sont implantées dans les mêmes villes et proposent souvent les mêmes services ;

– que les ressources propres des organismes, qui progressent fortement et représentent désormais près d'un tiers de leurs ressources, doivent contribuer

au financement des fonctions support, dans la mesure où la gestion des contrats issus des appels à projets ou de la valorisation de la recherche et celle des personnels contractuels représentent pour ces dernières une charge de travail significative. Le modèle économique selon lequel la subvention pour charge de service public devrait seule couvrir le coût des fonctions support et soutien, tandis que les ressources propres ne financeraient que les activités scientifiques, apparaît aujourd'hui dépassé. La mission propose ainsi que l'ANR offre à tous les opérateurs la possibilité de déposer des dossiers sur la base d'un coût complet intégrant celui des fonctions support. Cette évolution pourrait se faire en deux temps : en premier lieu, en opérant un prélèvement forfaitaire correspondant à leur coût relatif dans le budget des établissements, puis, en second lieu, en imputant sur la subvention ou le contrat le coût complet de fonctionnement des fonctions support qui s'y rapportent.

Une analyse de chaque fonction support débouchant sur des propositions applicables à tout ou partie des organismes audités

La mission s'est enfin livrée à une analyse approfondie de chaque fonction en formulant pour chaque organisme des préconisations à court ou moyen terme.

La fonction finances : l'organisation de la fonction finances, qui mobilise une part importante des ETP affectés aux fonctions support (avec une proportion de cadres A allant de 20 % à 54 %, contre moins de 10 % dans les universités), est :

- calquée sur l'organisation générale des établissements (services centraux, délégations et centres régionaux, unités de recherche et, pour le CNRS et l'INRA, instituts et départements thématiques qui constituent un quatrième niveau d'intervention) ;
- largement déconcentrée (jusqu'à 69 % des personnels concernés affectés au CNRS dans les équipes de recherche), sauf au CIRAD.

Elle connaît des évolutions profondes et une professionnalisation croissante, avec la mise en place progressive d'un nouveau cadre financier et comptable, l'entrée dans un processus de certification des comptes, le déploiement de progiciels de gestion intégrée, la dématérialisation des procédures et le développement (encore insuffisant) d'outils d'aide au pilotage. Essentiellement axée sur l'exécution budgétaire, qui mobilise plus de la moitié des ETP finances, elle n'accorde pas suffisamment de place à la modélisation financière et au contrôle interne. Enfin, la cartographie des procédures fait le plus souvent défaut, ce qui explique en partie la répartition très inégale des ressources humaines au niveau régional et l'existence d'écarts de performance importants (de 1 à 2,1 pour la dépense exécutée et de 0,8 à 3,5 pour le nombre de pièces traitées), qui nuisent à l'efficacité globale de chaque organisme même s'ils ne semblent pas avoir d'effet sur la qualité du service rendu.

Préconisations

La mission recommande un rééquilibrage, sur la base d'une cartographie des activités, de la charge de travail par ETP au sein de chaque délégation ou centre régional, la mutualisation du traitement de certains processus au niveau national, interrégional ou inter-établissements, la création de plates-formes de services entre unités de recherche ou encore la poursuite de la modernisation et de l'informatisation des procédures financières.

La fonction RH : la gestion des ressources humaines, qui constitue un enjeu important pour des établissements soucieux de renforcer leur attractivité internationale, se situe dans une fourchette allant de 13 % à 21 % des ETP support (dont 41 % à 55 % de personnels de catégorie A). Elle s'articule autour de quatre domaines principaux :

- la gestion individualisée des personnels (recrutement, suivi des services, paiement des salaires, carrière, etc.) représente de 50 % à 52 % des ETP consacrés à la fonction RH (sauf à l'INSERM, où elle apparaît de grande qualité bien qu'elle occupe seulement 42 % des ETP) ;
- le développement et la valorisation des ressources humaines (politique de formation et accompagnement des parcours professionnels, en particulier en cas d'évaluation défavorable ou de reconversion), particulièrement développés à l'INRA et à l'INSERM ;
- la gestion prévisionnelle des emplois et le pilotage de la masse salariale, auxquels les organismes audités consacrent une part peu importante de leurs ressources, bien qu'ils engagent la politique de l'établissement sur le long terme et aient une incidence forte sur son budget ;
- la politique sociale (fonctionnement des instances représentatives, contact avec les représentants du personnel).

Elle présente, au-delà des différences de taille et de statut, des caractéristiques communes : professionnalisme des gestionnaires, qui a permis aux établissements audités de dégager progressivement des marges de manœuvre investies dans la valorisation de leurs ressources humaines (en particulier le suivi et l'accompagnement de la carrière des chercheurs), et renforcement des compétences nécessaires à la gestion prévisionnelle des emplois et au pilotage de la masse salariale, qui permettent de garantir la soutenabilité budgétaire des politiques RH sur un horizon pluriannuel, développement enfin de la dimension sociale de la fonction RH.

La mission a identifié un certain nombre de bonnes pratiques, parmi lesquelles :

- la formalisation de la politique RH, en particulier au CNRS et à l'INRA ;
- le volet RH du contrat de services du CNRS, qui permet, avec le dispositif des « emplois clés », de garantir la continuité du fonctionnement du laboratoire ou de l'équipe ;
- le plan « emploi compétence » et le dialogue de gestion à l'INRIA, qui incitent les directeurs de centres à effectuer un travail d'analyse poussée de leurs ressources et de leurs besoins ;

- le développement d'applications de gestion performantes permettant de modéliser la masse salariale ou de sécuriser les actes de gestion en les automatisant ;
- l'externalisation de la fonction d'accompagnement des personnels dans les centres régionaux de l'INRA.

Préconisations

Ses principales préconisations pour la fonction RH portent sur :

- le rééquilibrage des dotations entre les structures de gestion au niveau régional ;
- l'optimisation de la fonction RH au niveau des unités de recherche ;
- le regroupement des opérations complexes (de type recrutement sur appel à projets) par pôles d'expertise ;
- une mutualisation plus poussée de l'ingénierie de formation en Île-de-France et au niveau interrégional ;
- l'amélioration des procédures et des outils informatiques, en particulier à l'INRIA, dont le système d'information connaît un retard significatif par rapport à ceux des autres organismes, et la dématérialisation des pièces justificatives.

La fonction patrimoine : la gestion du patrimoine immobilier se caractérise par une gouvernance plutôt affirmée – mais un pilotage souple – reposant sur une vision stratégique assez récente et mise en œuvre selon trois axes : l'ingénierie de la construction, que la plupart des organismes partagent entre une maîtrise d'ouvrage décentralisée au niveau régional et une assistance spécialisée au siège, la gestion locative (maintenance courante, nettoyage et surveillance des locaux), largement externalisée et placée sous la responsabilité du niveau régional, et la prévention-sécurité, plus développée et structurée que dans les universités en raison du niveau de risque lié à l'activité de recherche.

Longtemps conduite de façon plus ou moins empirique, la politique immobilière des organismes commence à faire l'objet d'une véritable programmation. L'état d'avancement des schémas pluriannuels imposés par France Domaine est cependant contrasté, trois d'entre eux ayant été approuvés et pouvant désormais servir de base à la programmation des investissements.

Elle est systématiquement pilotée par un service rattaché à la direction financière, un choix qui met en évidence la volonté des établissements de maîtriser ses coûts en raison de l'incidence des investissements immobiliers sur leur équilibre budgétaire. Deux types d'organisation plus ou moins centralisés se dessinent en fonction de la taille et, dans une moindre mesure, de la dispersion de l'organisme sur le territoire. La mission a relevé, de façon générale, la connaissance partielle des moyens dédiés à la fonction, l'absence de stratégie claire et la faiblesse de l'animation du réseau régional, aussi bien en matière de prescriptions que de partage d'outils et d'éléments analytiques de gestion du patrimoine. Il en résulte, en matière de gestion locative, une grande diversité de pratiques et un faible accompagnement des démarches d'externalisation (conventions types, cahiers des charges communs et marchés

nationaux). Ce constat, qui vaut également pour la fonction achat, laisse entrevoir des marges de manœuvre importantes.

En outre, le mode de sélection des travaux de maintenance lourde et de rénovation repose essentiellement sur la remontée des demandes exprimées au niveau régional, voire des unités de recherche. Enfin, le patrimoine immobilier des organismes audités est souvent surdimensionné et les moyens financiers qui lui sont consacrés demeurent trop limités.

Préconisations

La mission recommande en conséquence de :

- renforcer le pilotage et la gouvernance de la fonction : achèvement des schémas stratégiques, création d'une base de données patrimoniales, mise en place d'un système plus centralisé de sélection des projets d'investissement, réduction et/ou mutualisation entre organismes du patrimoine immobilier ;
- constituer, en matière d'ingénierie de la construction, des pôles de compétences regroupant plusieurs services régionaux d'un même établissement ou d'un pôle unique au niveau national ;
- poursuivre, pour la gestion locative, les démarches d'externalisation, l'optimisation des contrats de services grâce à l'élaboration d'un cadre national et le rééquilibrage des moyens répartis entre les différentes représentations régionales ;
- renforcer l'articulation entre le service de prévention-sécurité et le service immobilier, l'intégration plus poussée du niveau régional dans la chaîne de prévention-sécurité et la construction, sous l'égide du CNRS, d'un véritable réseau national de compétences inter-organismes associant les universités.

La fonction systèmes d'information (SI) : cette fonction revêt une dimension stratégique, dans la mesure où elle conditionne en partie l'organisation et la performance des autres fonctions support et où elle détermine la capacité de l'établissement à développer une gestion intégrée (par exemple dans le domaine du pilotage de la masse salariale ou de la programmation immobilière). Elle comprend quatre métiers principaux, faisant appel à des moyens, à des compétences et à des organisations différents : l'administration des réseaux, les études et le développement des logiciels, l'exploitation des systèmes et la gestion des parcs informatiques et de l'assistance technique aux utilisateurs.

Les cinq établissements audités ont porté une attention particulière à la mise en place d'outils de pilotage et de gestion performants. Pour autant, les différents éléments constitutifs d'un système d'information (infrastructures réseau, informatique de gestion, production de données de pilotage) ont souvent été développés de façon empirique, sous l'impulsion de structures distinctes et parfois sans véritable cohérence. Les modes d'organisation des établissements ont par ailleurs favorisé une dispersion des moyens humains et des équipements qui ne permet pas toujours de mesurer le coût réel de cette activité et constitue un obstacle à sa rationalisation.

Le développement des structures réseau, l'implantation progressive d'outils de gestion intégrée dans les établissements, l'élévation du niveau de

compétence requis pour assurer leur exploitation et le montant des investissements consentis ont cependant entraîné, depuis une dizaine d'années, un mouvement de structuration de la fonction SI. Les organismes se sont ainsi engagés dans une démarche de réflexion et de programmation encore loin d'être aboutie, mais qui s'est déjà traduite par l'élaboration, dans plusieurs établissements, d'un schéma directeur des systèmes d'information.

L'organisation de la fonction SI et le périmètre des services proposés varient d'un organisme à l'autre, la direction des systèmes d'information (DSI) maîtrisant plus ou moins les ressources humaines affectées dans les centres régionaux et les équipes de recherche. La mission a ainsi pu constater, outre des écarts importants en matière d'ETP rapportés à la charge de travail, l'existence de prestations et de services développés localement sans que le niveau national en soit toujours informé. Il apparaît difficile dans ces conditions de construire une politique homogène et d'en maîtriser les coûts. De nombreux personnels en charge de la fonction SI sont en outre affectés dans les directions fonctionnelles (services financiers et RH, agences comptables), ce qui conduit à s'interroger sur la répartition des ressources entre les différentes structures. Les DSI doivent jouer un rôle plus affirmé dans l'organisation et dans l'animation de la fonction support informatique, vis-à-vis des autres directions comme au niveau local. Il leur appartient notamment de gérer les relations avec les fournisseurs, de définir la stratégie d'évolution des applications, de s'assurer de leur cohérence avec l'ensemble du système d'information et de proposer des scénarios de mutualisation des profils communs à plusieurs directions.

Des marges de manœuvre significatives existent également en matière d'externalisation de la fonction informatique, encore peu développée (de 9 % à 27 % des ETP selon les organismes) et limitée à trois types de missions : la tierce maintenance applicative des progiciels de gestion, l'hébergement des serveurs et l'assistance aux utilisateurs. Cette démarche, si elle peut permettre de redéployer des personnels vers des activités plus proches du cœur de métier des établissements, doit cependant être maîtrisée économiquement et ne pas conduire à une perte de contrôle de la part de l'établissement.

Le CNRS, qui souhaitait faire évoluer son système d'information tout en stabilisant ses ressources informatiques, a fait ainsi le choix de l'infogérance pour les domaines finances et RH. L'accord cadre conclu en octobre 2009 avec un groupement de prestataires ne génère pas d'économies mais offre plus de souplesse dans la gestion de l'activité et permet de redéployer des personnels sur de nouveaux projets. Le CNRS prévoit d'y recourir également pour la création d'une offre de service « infrastructures et sécurité » à ses unités de recherche comprenant l'exploitation de serveurs, la gestion de la messagerie et de sites internet et la fourniture de capacités de stockage et de traitement des données, voire des prestations dans le domaine de la sécurité. Le CIRAD, de son côté, a externalisé l'assistance aux utilisateurs. Les conditions de la prestation sont strictement encadrées dans un cahier

des charges et assorties d'indicateurs qui permettent de mesurer la qualité du service et influent sur la rémunération du prestataire.

En matière de mutualisation, enfin, le CNRS et l'INSERM ont engagé avec l'AMUE une réflexion en vue de mettre à la disposition des unités de recherche un outil de gestion unique leur permettant de consolider leur budget et leurs informations financières et d'échanger des données avec chacune de leurs tutelles. Cette démarche doit contribuer à la simplification de la gestion des unités et faciliter la mise en œuvre de la délégation globale de gestion et de plates-formes de services partagés entre les EPST et les universités.

La mission a formulé, dans le domaine des systèmes d'information, plusieurs recommandations dont certaines valent uniquement pour tel ou tel organisme :

- améliorer le pilotage et la gouvernance de la fonction SI en accélérant la conclusion des schémas directeurs et en renforçant l'animation des réseaux implantés dans les délégations régionales et dans les unités de recherche ;
- mutualiser davantage les ressources humaines en créant des pôles inter-régionaux (ou régionaux en Île-de-France) chargés de la gestion du parc informatique, de l'assistance aux utilisateurs et de la politique nationale en matière d'infrastructures, en rééquilibrant les ressources affectées au différentes structures régionales en fonction de leur niveau d'activité et en dressant l'inventaire de celles consacrées à l'informatique support dans les unités de recherche ;
- engager ou poursuivre l'externalisation des sous-fonctions « gestion du parc informatique », « exploitation des systèmes » et « assistance aux utilisateurs » ;
- développer, en lien avec les établissements partenaires, un outil de gestion unique des laboratoires et proposer une véritable offre de service aux unités de recherche.

La politique d'achat des établissements : les observations et recommandations formulées dans ce domaine rejoignent en partie celles applicables aux autres fonctions support. La mission rappelle que les enjeux financiers liés à l'achat sont considérables : les montants concernés s'échelonnent de 42 M€ annuels à 686 M€ et représentent 30 % à 35 % du budget des établissements. La qualité des marchés rejaillit sur celle des prestations fournies et sur l'activité scientifique elle-même.

L'organisation de la fonction achat apparaît largement déconcentrée. Si les établissements audités maîtrisent l'ensemble des processus, organisent une veille juridique et respectent les règles de la commande publique, ils lui consacrent des moyens humains limités, mal identifiés et ne disposant pas toujours des outils de gestion appropriés – à l'exception toutefois du CNRS qui propose à ses unités de recherche un portail achat comprenant des outils de gestion de la nomenclature, de publication des marchés à procédure adaptée, de comparaison des prix et de lancement automatique de mises en concurrence. Surtout, les établissements ne disposent pour la plupart ni d'une cartographie précise des achats ni d'une véritable stratégie annuelle ou pluriannuelle. Le recours à des marchés nationaux pour les achats courants

de fournitures et de services n'est pas encore généralisé (sauf à l'INRA), pas plus que les accords-cadres ou les marchés à bons de commande pour les travaux d'entretien. Enfin, le suivi de l'exécution est souvent négligé, ce qui peut entraîner un manque à gagner et ne permet pas de prendre en compte les retours d'expérience.

La mission recommande de renforcer les moyens dédiés à l'achat et, de mieux les outiller, de conforter les réseaux d'acheteurs, de formaliser la politique d'achat dans un document assorti d'indicateurs, de poursuivre la mutualisation des achats courants dans le cadre de marchés nationaux, de groupements de commande ou en développant le recours à l'UGAP, centrale d'achat publique placée sous la tutelle des ministres chargés du budget et de l'éducation nationale, d'identifier et d'organiser au niveau local ou régional des synergies en matière d'achat scientifique entre laboratoires d'un même EPST ou entre établissements, d'améliorer enfin le suivi de l'exécution des marchés et de poursuivre l'effort engagé en matière de simplification et de dématérialisation (via notamment la mise à disposition de cartes achat).

L'audit du groupement d'intérêt public (GIP) Renater

Le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a souhaité que l'IGAENR évalue la pertinence et le modèle économique des services délivrés par le GIP Renater (Réseau national de télécommunication pour la technologie, l'enseignement et la recherche), l'adéquation de ses ressources avec son activité, la qualité de son pilotage financier, de son organisation et de sa gouvernance ainsi que ses perspectives d'évolution.

Créé le 3 février 1993 pour une durée initiale de six ans, le GIP Renater a vu sa convention constitutive modifiée par avenants successifs pour prolonger sa durée d'activité, mettre à jour la liste de ses membres et assouplir ses règles de fonctionnement, en l'autorisant notamment à recruter des personnels sur des contrats à durée déterminée. L'actuelle convention porte sur une période de dix ans, jusqu'en février 2019. Ces décisions témoignent de la qualité des services rendus par le GIP, confirment son inscription dans le paysage de l'enseignement supérieur et lui permettent de s'engager plus clairement dans une programmation pluriannuelle de son activité et de ses investissements.

Son périmètre et son organisation ont été modifiés en 2011 par l'intégration de deux cellules techniques à vocation nationale, dans un contexte de mutualisation et de pilotage global des services réseau et avec un objectif de développement de nouveaux services : le Comité Réseau des universités (CRU), équipe nationale implantée à l'université Rennes 1, spécialisée dans l'accompagnement des réseaux de services aux utilisateurs et le Réseau académique parisien (RAP), dont le directeur a été nommé en mai 2010 à la tête de la direction technique du GIP. Celle-ci s'est ainsi renforcée en matière de services aux utilisateurs et de sécurité des systèmes d'information.

Le GIP doit maîtriser son offre de services, sans exclure toutefois le développement de nouvelles activités

L'architecture et l'exploitation du réseau constituent l'activité principale de Renater, qui met à la disposition d'environ un millier de sites d'enseignement et de recherche, en métropole et outre-mer, des infrastructures de communication à haut débit majoritairement composées de fibres optiques louées et entièrement opérées par le GIP (seules les installations d'équipements, la maintenance et les fonctions de supervision du réseau sont sous-traitées à des entreprises extérieures). Celui-ci propose également un accès à l'internet à travers deux passerelles gérées par des opérateurs privés. Il participe au réseau GEANT, qui interconnecte 32 réseaux européens avec 40 millions d'utilisateurs et représente la France dans les instances internationales en charge de l'interconnexion des réseaux d'enseignement et de recherche.

Au-delà de son offre de services liée au réseau (attribution et gestion d'adresses IP et de noms de domaines, services d'authentification, services anti-spam et de sécurité, formation), le GIP s'est récemment engagé dans le déploiement de services mutualisés de téléphonie sous IP et de visioconférence, activité moins directement liée à ses missions et qui ne semble pas avoir fait l'objet d'une étude préalable d'opportunité, à la fois technique et financière, ni d'une décision du conseil d'administration. Cette évolution pose la question de la diversification des prestations offertes aux utilisateurs, *a fortiori* lorsqu'elles n'intéressent qu'une partie d'entre eux et devraient donc faire l'objet d'une facturation particulière, alors que le principe d'une offre globale a jusqu'à présent prévalu.

La mission considère à cet égard que le GIP doit :

- se concentrer sur son cœur de métier et renoncer à offrir des prestations optionnelles dans les « couches hautes » de services, qui peuvent être assurées par d'autres opérateurs publics ou privés, ou du moins à les opérer avec ses propres équipes. Selon la mission, il n'a, en effet, pas vocation à participer à des travaux de recherche et développement, en dehors de ceux conduits dans le cadre du réseau européen GEANT, qui bénéficie d'un financement communautaire ;
- effectuer, en préalable à tout nouveau développement de son offre de services, une étude d'opportunité systématique et la porter à la connaissance du conseil d'administration avant toute décision stratégique engageant son activité.

Pour autant, son activité s'inscrit dans un environnement fortement évolutif, qui doit conduire le GIP à envisager de nouveaux axes de développement. La mission considère qu'il pourrait ainsi explorer quatre nouveaux domaines d'activité :

- développer une activité de conseil et d'expertise au niveau régional, en veillant à la prise en compte des besoins des différents acteurs de l'enseignement et de la recherche dans les schémas régionaux de développement du numérique. Renater, qui assure la connexion de plusieurs réseaux régionaux ou infrarégionaux mis en place et financés par les collectivités territoriales et dispose d'une compétence reconnue en matière d'architecture, de supervision, de sécurité et d'appels d'offre, pourrait faire bénéficier de son expérience les différents projets qui voient le jour en matière de haut débit et de services associés dans le cadre des Investissements d'avenir et du plan numérique national. Cette action, qui se limiterait à une assistance à maîtrise d'ouvrage, voire à l'élaboration d'un cahier des charges en vue des appels d'offre, pourrait être menée en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations, qui intervient dans la conception des schémas directeurs et dans le montage de divers partenariats ;
- concevoir une offre de services en direction de la recherche privée, notamment partenariale, comme le prévoit sa convention constitutive ; cet axe de développement essentiel, cohérent avec la volonté de l'État de renforcer la coopération entre acteurs publics et privés, constituerait par ailleurs un moyen pour le GIP de rentabiliser ses investissements et d'augmenter ses ressources propres ;

- accompagner les universités dans leur politique de développement du numérique, en particulier à destination des étudiants. Le GIP pourrait anticiper, en partenariat avec l'AMUE, leurs nouveaux besoins en matière de :
 - développement des espaces numérique de travail et des portails associés : mise en ligne des informations relatives à l'offre de formation, à la vie étudiante, aux stages et à l'insertion professionnelle, messagerie et les outils de travail collaboratifs, formations en ligne, réseaux sociaux universitaires et accès nomades ;
 - interconnexion des amphithéâtres et diffusion multi-sites en temps réel de séquences de formation, dans le cadre de diplômes délivrés en partenariat par plusieurs établissements ou de cours dispensés simultanément dans plusieurs implantations, qui permettent de gérer les sureffectifs et/ou de délivrer le même enseignement sur les sites principaux des universités et dans leurs antennes délocalisées ;
 - montée en puissance des universités numériques (thématiques ou en région) et des services associés à l'intention des étudiants et des enseignants-chercheurs ;
- participer au développement de l'informatique en nuage dans les domaines de l'enseignement et de la recherche. La possibilité d'accéder à de vastes ensembles de ressources facturées en fonction de leur utilisation réelle ouvre aux prestataires de service de nouvelles perspectives de développement et devrait générer pour les utilisateurs des économies significatives sur les budgets consacrés aux systèmes d'information et aux usages du numérique. L'enveloppe de 1,5 Md € prévue, à cet effet, dans le cadre des Investissements d'avenir et le projet Andromède, dans lequel l'État devrait s'engager à hauteur de 150 M€ aux côtés des industriels pour aider à l'émergence d'un champion français de l'informatique en nuage, témoigne de la dynamique engagée dans ce domaine, auquel commence à s'intéresser le monde universitaire, avec, par exemple, le nuage initié par l'Université Paris Descartes pour offrir des services mutualisés au PRES Sorbonne Paris Cité, le projet de plate-forme de démonstration porté par l'Université numérique d'Île-de-France dans le cadre d'un partenariat public-privé ou encore l'utilisation par les acteurs de la recherche de certains mécanismes de calcul intensif qui peuvent s'assimiler à des formes d'informatique en nuage. Le GIP pourrait notamment accompagner les évolutions qui devraient en découler en matière d'organisation, de gestion et de performance des réseaux de communication.

Le GIP doit par ailleurs faire évoluer sa gouvernance et son mode de pilotage

Le débat sur l'évolution des missions du GIP a mis en lumière la nécessité de renforcer sa gouvernance, qui a connu récemment une période de turbulences à la suite du refus du CNRS de voter le budget 2011. S'il convient de souligner la qualité du travail accompli et la reconnaissance dont

jouit aujourd'hui Renater dans le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche, des points de fragilité sont apparus, qui dessinent autant d'axes de réflexion pour la nouvelle équipe dirigeante :

- mieux informer le conseil d'administration sur les opérations conduites par le GIP et l'associer plus étroitement aux décisions stratégiques et à la planification des investissements. La réactivité, qui a été l'une des clés de sa réussite, ne doit pas conduire à minorer le rôle de cette instance, dont les membres ont eu parfois le sentiment d'être mis devant le fait accompli. La décision de s'engager dans une politique de location de longue durée de fibres optiques ou dans la prise en charge de réseaux régionaux aurait ainsi gagné à être prise en conseil d'administration sur la base d'une étude mettant en regard l'avantage financier et les rigidités induites en matière budgétaire ou de gestion des infrastructures. L'élaboration d'un projet stratégique servant de base à une programmation pluriannuelle permettrait au conseil d'administration de mieux contrôler l'activité du GIP et de disposer des éléments requis pour apprécier la qualité des documents budgétaires qui lui sont présentés, le montant des investissements nécessaires pour assurer son développement, ainsi que le volume du fonds de roulement ;
- mettre en place une gouvernance à deux niveaux, articulée autour d'un conseil d'administration plus politique, moins systématiquement composé de directeurs des systèmes d'information et d'une instance plus spécialisée, qui pourrait prendre la forme d'un comité de programme instruisant, en liaison étroite avec l'équipe de direction, les dossiers soumis au conseil d'administration ;
- développer les outils de pilotage et de contrôle de gestion, notamment les indicateurs et tableaux de bord permettant de caractériser la situation du GIP au regard de ses différentes activités, d'asseoir la décision stratégique et d'évaluer sa mise en œuvre, d'assurer enfin un suivi financier en disposant des éléments de comptabilité analytique nécessaires pour calculer le coût réel des prestations fournies, le facturer aux clients non adhérents du GIP ou l'imputer à ses membres (en « recalant » périodiquement le montant forfaitaire de leur participation) et mesurer la performance globale du GIP.

La mission juge également souhaitable de réviser les statuts du GIP afin de remédier aux déséquilibres et aux rigidités de sa convention constitutive. En imposant, pour toute prise de décision, la règle de l'unanimité ou de la majorité qualifiée des 9/10^e, exorbitante du droit commun, celle-ci permet en effet à tout membre du conseil d'administration disposant de plus de 10 % des voix de s'opposer à une délibération. Ainsi un opérateur de l'État comme le CNRS, qui en détient 31 %, peut-il bloquer à lui seul l'adoption du budget (le cas échéant contre l'avis même de l'État, qui en est pourtant de loin le principal financeur) ou décider du montant de sa contribution, qui a automatiquement un effet sur celle des autres membres. S'il apparaît difficile de revenir sur la règle de la contribution proportionnelle aux droits de vote sans remettre en cause l'équilibre global du GIP, il est possible en revanche de simplifier le fonctionnement du conseil d'administration en retenant comme

principe général la majorité simple et en ramenant la majorité qualifiée aux deux tiers des voix des administrateurs pour les décisions les plus importantes.

Une situation financière rendue sûre, qui ne doit pas conduire à exclure une évolution du modèle économique

Le financement du GIP repose sur la subvention de l'État, la contribution de ses membres, (en partie sous forme de mise à disposition de personnels), les contrats passés avec des organismes non adhérents et des subventions de l'Union européenne pour le cofinancement de certains projets. Son budget s'élève en moyenne à 23 M€. Le niveau du fonds de roulement est au cœur des débats budgétaires. La direction du GIP a en effet décidé de lisser le financement des investissements pour éviter à ses membres une augmentation brutale de leur contribution au moment du renouvellement des équipements lourds. Ce choix, s'il a permis de dégager des marges d'autofinancement, a cependant conduit au rejet du budget 2011. Le recours à la location d'équipements, présentée comme une alternative pour limiter le fonds de roulement, présente par ailleurs l'inconvénient d'augmenter la section de fonctionnement qui sert d'assiette au calcul des contributions.

La mission recommande en conséquence de soumettre au conseil d'administration un programme d'investissement pluriannuel distinct du budget de fonctionnement. Il permettrait de fixer la contribution des différents membres au renouvellement des équipements et de l'étaler dans la durée. Il ferait, en outre, l'objet d'un suivi extrabudgétaire et d'un compte-rendu annuel lors de la présentation du compte financier.

Les évolutions structurelles intervenues depuis 2010 ont par ailleurs un effet sur les charges fixes pour la première fois en année pleine en 2012. Celles-ci s'élèvent à 21 % des dépenses (37 % avec les amortissements). L'augmentation du nombre de mises à disposition remboursées aux organismes ou venant en déduction de leur contribution, qui permet de renforcer les compétences du GIP tout en respectant son plafond d'emplois, pèse néanmoins sur le montant de la masse salariale et sur les frais de fonctionnement. La mission relève, en outre, que le rattachement de nouvelles structures au GIP s'est fait sans étude préalable ni réorganisation interne. Elle recommande d'évaluer les coûts de fonctionnement liés à ces évolutions et les besoins réels en emplois par rapport au périmètre et au volume d'activité.

Pour autant, la gestion du GIP apparaît rigoureuse et sa situation financière sécurisée. La trésorerie est très confortable et le besoin en fonds de roulement à peu près nul, ce qui atteste de l'équilibre global des flux financiers sur l'année. Les dépenses sont payées régulièrement et rattachées dans leur totalité à l'exercice en cours. De même, les créances font-elles l'objet d'un suivi attentif.

La mission considère enfin que l'évolution du modèle économique doit être envisagée avec prudence. Les infrastructures, cœur de métier du GIP, doivent continuer à être mutualisées. L'accès de tous les membres à la même qualité de service pour le même prix, quelle que soit leur implantation géographique, n'est remis en cause par aucun d'entre eux, pas plus que le principe du forfait proportionnel à leur poids respectif. Le développement de nouveaux services «à la carte», qui nécessiterait une facturation distincte, risquerait de remettre en cause le principe de mutualisation qui a fait le succès du GIP et auquel ses membres sont particulièrement attachés. Pour autant, la recherche de nouveaux financements apparaît souhaitable, en particulier pour l'outre-mer, qui pourrait bénéficier de fonds structurels européens. Les fonds propres pourraient enfin être renforcés grâce au développement de l'activité de conseil, au déploiement de l'offre de service en direction des opérateurs de recherche privés, à l'accompagnement des universités et à la montée en puissance de l'informatique en nuage.

Le projet d'Institut de recherche technologique de Grenoble

L'appel à projets « Instituts de recherche technologiques » (IRT) lancé par l'Agence nationale de la recherche (ANR) dans le cadre des Investissements d'avenir en novembre 2010 et clôturé le 31 janvier 2011 vise à renforcer les écosystèmes constitués par les pôles de compétitivité et à développer des filières industrielles à travers un partenariat public-privé. Les IRT créés à cet effet sont des instituts thématiques interdisciplinaires chargés de piloter et de mettre en œuvre des programmes de recherche couplés à des plateformes technologiques, de contribuer à l'ingénierie des formations initiales et continues et de veiller à la valorisation de l'activité de recherche.

Conformément à l'appel à projets, les IRT sont censés se doter d'une structure juridique propre pour garantir l'engagement financier à long terme des partenaires privés et leur implication dans la gestion de l'institut, favoriser l'effet de levier des fonds publics et assurer la transparence des actes de gestion et des comptes. Or, les porteurs du projet grenoblois, centré sur les nanotechnologies et les technologies de l'industrie du semi-conducteur et classé premier sur les six projets retenus par le jury international, ont demandé à bénéficier d'une dérogation à cette règle. L'institut n'aurait pas d'existence juridique et constituerait une entité virtuelle composée d'un ensemble de projets et d'actions. Ses comptes seraient cependant isolés au sein de la comptabilité du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), dont le laboratoire d'électronique et des technologies de l'information (LETI) est l'un des principaux porteurs du projet. Ces derniers prévoient une gouvernance fondée sur un conseil scientifique de dix experts internationaux, un comité des partenaires comprenant 38 membres répartis en trois collèges (industriels, organismes et développement économique), un comité de pilotage de 14 membres représentant les établissements impliqués dans le projet et un comité opérationnel composé notamment du directeur du LETI, du directeur délégué de l'IRT et de sept directeurs de programmes.

Par lettre en date du 13 septembre 2011, le directeur de cabinet du Premier ministre a demandé à l'IGAENR et à l'IGF de déterminer si l'absence de structure propre risquait de compromettre la réalisation des objectifs poursuivis par l'État et de proposer un dispositif de suivi permettant d'assurer l'implication des partenaires, en particulier privés, et le suivi des résultats de l'institut.

Au terme de ses investigations, la mission a considéré que le montant du budget de l'IRT (environ 30 M€ de charges d'exploitation annuelles au cours des trois premières années) au regard de celui du LETI (240 M€) ne justifiait pas la création d'une structure dédiée, même si le choix de loger l'IRT au sein du CEA comportait un risque plus élevé pour l'État que le schéma prévu par l'appel à projets ; que la gouvernance proposée par les porteurs du

projet permettrait, en associant les principaux partenaires publics et privés, la prise de décision ; enfin, que le régime dérogatoire demandé n'était pas contradictoire avec les objectifs de la puissance publique, sous réserve que soient remplies certaines conditions permettant de :

- garantir l'implication des partenaires : création d'un comité des nominations, d'un comité d'audit présidé par le dirigeant d'une PME pour s'assurer de la préservation des intérêts financiers des parties et mise en place d'un suivi de la gouvernance (tenue du comité de pilotage, examen régulier par le comité scientifique des projets en cours) ;
- assurer la transparence des comptes et de la gestion : nomination, pour l'ensemble des IRT, d'un commissaire aux comptes dont la mission serait étendue à Grenoble aux éléments facturés à l'institut par les partenaires du CEA ; tenue d'une comptabilité distincte au sein des comptes du CEA, retraçant l'ensemble des opérations de l'IRT, avec un compte bancaire propre, une analyse des coûts et des facturations croisées entre le CEA et l'IRT ; tenue d'une autre comptabilité présentée en annexe des comptes de l'IRT pour les plates-formes tenues par des tiers (formation, valorisation, caractérisation) ; création, enfin, d'un dispositif de contrôle interne au niveau du CEA ;
- mesurer la performance : mise en place d'un dispositif de suivi de l'activité, des résultats (brevets, taux d'utilisation des plates-formes, montant des recettes issues de contrats avec le secteur privé, etc.) et de l'incidence de l'IRT (rayonnement international, effet sur la croissance des entreprises accompagnées pour la valorisation et sur l'emploi).

La mission recommande également que l'Agence nationale de la recherche mandate tous les trois ans un expert pour s'assurer de la crédibilité du compte rendu, à l'occasion de l'examen des résultats.

De façon plus générale, elle souhaite que soient définies les modalités d'évaluation de l'effet d'ensemble des Investissements d'avenir sur l'écosystème grenoblois et sur la filière nanoélectronique, ce qui suppose l'identification rapide d'un maître d'ouvrage et la définition du protocole expérimental afin que la collecte des données utiles soit inscrite dans les conventions liant les porteurs de projet à l'ANR et à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Au-delà de la réponse à la question posée, la réflexion menée à Grenoble présente un double intérêt : non seulement elle s'appuie sur des éléments d'analyse et propose des solutions transposables à terme à d'autres structures, mais elle fait apparaître, de façon plus immédiate, certains risques liés au fonctionnement même des IRT : compatibilité des règles d'accès aux plates-formes ou des investissements pédagogiques dans un établissement d'enseignement supérieur privé avec le droit communautaire et le droit de la concurrence, robustesse à moyen terme du modèle économique des plates-formes et nécessité de définir certaines règles applicables au niveau national, par exemple en matière de défraiement par les IRT des acteurs publics de la recherche en cas de mise à disposition de personnel.

Évaluer les politiques publiques

Si l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche a engagé en 2011 de nombreux travaux au titre de sa mission d'évaluation des politiques publiques, plusieurs d'entre eux, qui concernent l'enseignement supérieur, se sont poursuivis en 2012 et ne figurent donc pas dans le présent rapport. C'est le cas notamment des études relatives au pilotage et à l'organisation de la fonction formation et aux mécanismes internes d'allocation des moyens dans les universités, qui nécessitaient, en raison de l'ampleur de leur objet et des enjeux qui leur sont liés, une enquête approfondie portant sur un large éventail d'établissements.

Nous avons choisi de présenter ici quatre rapports qui témoignent à la fois de la diversité des missions de l'IGAENR et de l'attention portée, dans les politiques actuelles, à l'ouverture sociale de l'enseignement supérieur et à la réussite des étudiants : plusieurs missions inscrites au programme de travail en 2011 recouvrent en effet un véritable enjeu d'égalité des chances, qu'il s'agisse des universités dites « de proximité », de l'emploi étudiant, de la validation des acquis de l'expérience ou, dans une moindre mesure, de la diffusion de la culture scientifique et technique – auxquels il convient d'ajouter les cordées de la réussite abordées dans la première partie consacrée à l'enseignement scolaire.

La réforme des universités ne consiste pas seulement à moderniser leur gestion ni à renforcer leur gouvernance mais vise avant tout à améliorer la qualité du service rendu aux usagers. Une université plus performante, c'est une recherche plus efficace et créatrice d'emplois, ce sont aussi des étudiants mieux formés et mieux préparés à l'insertion professionnelle. Or la réussite du plus grand nombre dépend, au-delà des questions de formation proprement dites, de l'existence d'un maillage territorial permettant de concilier excellence et proximité, de la disponibilité des étudiants, trop souvent contraints d'occuper un emploi rémunéré, ou encore de la possibilité offerte aux salariés de revenir en formation en s'appuyant sur la validation de leurs acquis professionnels. Enfin, la diffusion de la culture scientifique et technique contribue elle aussi à l'égalité des chances et à l'attractivité des formations et des métiers de la recherche, dont dépendent en partie la compétitivité de notre économie et la cohésion de notre modèle social.

Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur

Le choix d'investir massivement dans l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation pour permettre à la France de tenir son rang dans l'économie de la connaissance et pour garantir la croissance et les emplois de demain s'est accompagné ces dernières années d'un mouvement ininterrompu de réformes visant à renforcer la compétitivité et l'attractivité des universités françaises au niveau international. Cette dynamique s'ordonne autour de deux axes complémentaires :

- un mouvement de *différenciation* des universités, qui disposent désormais, dans le cadre de leur autonomie, des moyens de bâtir une véritable politique de formation et de recherche. Le renforcement de la gouvernance, la maîtrise d'un budget global intégrant la masse salariale et prenant en compte la performance en matière de recherche comme de réussite et d'insertion professionnelle des étudiants, les mesures enfin visant à élever la qualité du recrutement (nouvelles compétences en matière de gestion des ressources humaines – avec notamment la possibilité de moduler les services entre enseignement et recherche ou de recourir à des contrats à durée déterminée –, revalorisation des primes des enseignants-chercheurs dans le cadre du plan carrière, etc.) doivent leur permettre de se rapprocher des standards internationaux et d'attirer les meilleurs étudiants et enseignants chercheurs ;
- le développement, dans le cadre de politiques de site, de *nouvelles coopérations* entre universités, grandes écoles, organismes de recherche et entreprises. Créés par la loi de programme pour la recherche de 2006, les PRES ont permis de structurer le paysage de l'enseignement supérieur en faisant émerger de véritables pôles de formation et de recherche à l'échelle d'un territoire. Désormais au nombre de 21, ils rassemblent 58 universités et de très nombreux établissements (écoles d'ingénieurs et de management, instituts d'études politiques, instituts nationaux polytechniques, laboratoires de recherche, centres hospitaliers, etc.) qui exercent en commun certaines compétences (écoles doctorales, valorisation, relations internationales), proposent une offre de formation plus cohérente et plus lisible et développent des projets de recherche interdisciplinaires. La dynamique de rapprochement dont ils sont porteurs a débouché dans certains cas sur la fusion de plusieurs universités au sein d'ensembles plus vastes – grand établissement pour l'Université de Lorraine ou EPSCP pour l'Université d'Aix-Marseille.

On retrouve cette double logique, à la fois *concurrentielle* et *partenariale*, dans les deux grands appels à projets nationaux lancés en 2008 et 2010, dans lesquels les PRES ont joué un rôle majeur et qui ont accéléré, en confortant les synergies existantes ou en en créant de nouvelles, le mouvement de recomposition engagé depuis 2006 :

- le plan Campus, vaste opération de modernisation de l'immobilier universitaire dotée de plus de 5 Mds € et destinée à permettre le développement

de 12 campus d'excellence impliquant 46 universités, 40 écoles ainsi que les principaux organismes de recherche et concernant 24 000 chercheurs et 760 000 étudiants ;

– les Investissements d'avenir, et notamment les Initiatives d'excellence (I dex), qui visent à constituer de véritables écosystèmes de l'innovation capables de rivaliser avec les meilleures universités mondiales : si les 21,9 Mds € consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche ont vocation à bénéficier à un nombre limité de projets, d'équipes et d'établissements et s'ils ont à ce titre été répartis sur la base de critères privilégiant l'excellence en matière de formation et de recherche, l'efficacité de la gouvernance et la qualité des partenariats avec le secteur privé, ils n'en irriguent pas moins l'ensemble du système français d'enseignement supérieur et de recherche et favorisent le rapprochement ou le fonctionnement en réseau d'établissements ne disposant pas à eux seuls d'une visibilité suffisante.

Ces évolutions sont de nature à modifier en profondeur le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'enjeu, dès lors, est de trouver des modes de régulation permettant de concilier différenciation et coopération, valorisation de l'excellence et cohésion du tissu universitaire, émergence de pôles visibles et compétitifs au niveau mondial et développement équilibré des territoires.

Dans ce contexte, le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a souhaité disposer d'une étude sur « l'enseignement supérieur de proximité » portant à la fois sur les antennes universitaires et sur les universités de plein exercice situées à l'écart des grandes métropoles régionales ou dont le rapprochement s'inscrit dans une logique de réseau plus que de site.

Une grande diversité de situations territoriales

La mission s'est d'abord attachée à décrire la complexité d'une organisation de l'enseignement supérieur très différente selon les régions, à partir de plusieurs indicateurs : nombre de sites universitaires, nombre d'étudiants inscrits dans des antennes délocalisées, poids de la métropole régionale. Si la dilution de la carte universitaire (avec parfois une dizaine de sites pour une seule région) doit être relativisée au regard de ce dernier critère (les grandes métropoles accueillant plus de 80 % des étudiants inscrits à l'université dans la moitié des académies hors Île-de-France), le nord et l'ouest, ainsi que la Lorraine, présentent une organisation en réseau, avec plusieurs villes sièges d'université (trois en Pays-de-Loire, quatre en Bretagne et en Nord – Pas-de-Calais), de nombreux sites délocalisés et une assez forte proportion d'étudiants hors université (CPGE, STS, écoles d'ingénieurs et formations paramédicales) – un maillage territorial qui joue en faveur de la proximité mais n'est pas apparu comme un atout lors des grands appels à projets comme le plan Campus et les Investissements d'avenir. Enfin la distance et, surtout, le temps de transport entre les différentes agglomérations où sont implantées les universités déterminent en partie l'évolution de la carte de l'enseignement supérieur. Selon

qu'ils facilitent ou non les déplacements des étudiants et des enseignants-chercheurs, ils ont un effet direct sur l'attractivité des établissements et sur les coopérations qu'ils développent en matière de formation et de recherche.

La question des antennes universitaires n'a plus la même acuité qu'il y a une vingtaine d'années. Leur nombre s'est stabilisé, certaines conservant des effectifs réduits tandis que d'autres évoluaient jusqu'à devenir elles-mêmes des universités (ainsi La Rochelle et Nîmes) ou des implantations d'universités multipolaires (Bayonne, Douai-Lens, Boulogne, Calais, Béthune, Vannes ou encore Annecy). Cette évolution contrastée s'accompagne, pour celles qui ont conservé leur statut initial et se cantonnent pour l'essentiel aux formations de niveau L, d'une tendance au remplacement des filières générales par des filières professionnelles. Il s'agit alors de rechercher l'offre la plus adaptée aux caractéristiques économiques et sociales des différents sites. La maîtrise par les universités de leur budget global depuis 2007 leur permet à cet égard de mettre en œuvre, en redéployant ou non des emplois et des moyens, une politique d'ensemble à l'échelle d'un territoire conçu comme le niveau de régulation le plus pertinent de l'offre de formation.

La mission a par ailleurs relevé la difficulté à s'affranchir des frontières administratives, même si les appels à projets lancés dans le cadre des Investissements d'avenir ont permis de faire progresser la coopération universitaire interrégionale. Celles-ci ont fait obstacle à certains rapprochements fondés tantôt sur la proximité géographique (ainsi la création d'un pôle universitaire normand regroupant les universités de Caen, Rouen et Le Havre ou l'intégration des formations tarbaises à l'université de Pau), tantôt sur la complémentarité entre établissements partageant une même vocation professionnalisante et situés dans un même bassin d'emploi, comme les universités de Mulhouse et Belfort-Montbéliard. Il en va de même des frontières nationales, qui n'ont pas permis à ce jour, en dépit de nombreux projets, le développement de véritables coopérations avec les universités espagnoles, italiennes, suisses, allemandes ou belges.

Les universités de proximité entre mission de service public et logique de spécialisation

Si toutes les universités s'inscrivent dans un territoire et revêtent à ce titre un caractère de proximité, on constate des différences significatives entre les établissements situés dans les grandes métropoles régionales et ceux implantés dans des villes moyennes, auxquels nous réserverons l'appellation d'« universités de proximité » : composition sociale de la population étudiante, proportion d'étudiants (en particulier de nouveaux bacheliers) originaires du département siège de l'université, part respective des différents niveaux de formation, place des filières professionnelles, poids des organismes de recherche, structure du corps enseignant ou encore volume de production scientifique constituent autant d'éléments de différenciation plus ou moins marqués selon les régions et les universités.

Les données recueillies par la mission confirment ainsi la contribution des universités de proximité à l'ouverture sociale de l'enseignement supérieur : accueillant un plus grand nombre d'étudiants issus de milieux modestes, originaires du département où elles sont situées et titulaires d'un baccalauréat technologique ou professionnel, elles proposent une offre de formation davantage centrée sur le niveau L, en particulier en DUT et en licence professionnelle. De dimensions généralement plus modestes, elles sont pour la plupart attentives à l'accueil et au suivi des étudiants et ont développé des dispositifs de prévention du décrochage et de réorientation qui facilitent la transition entre enseignement scolaire et enseignement supérieur et leur confèrent une réelle valeur ajoutée dans la réussite en licence. Elles se distinguent également par la composition du corps enseignant, qui dénote une plus faible attractivité : moins de professeurs (en particulier de 1^{re} classe) parmi les enseignants-chercheurs (28,6 % contre 35,4 % dans les universités métropolitaines) et un pourcentage plus élevé d'enseignants du second degré (27,5 % contre 21,6 %).

Ce constat recoupe en grande partie les différents essais de typologie des sites universitaires, en particulier celui établi en 2002 dans le cadre du premier schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur, qui les regroupait en trois catégories :

- les grands centres pluridisciplinaires, qui regroupent souvent plusieurs établissements et offrent des formations supérieures de haut niveau et disposent de laboratoires de recherche dotés d'un potentiel scientifique et d'infrastructures de niveau international ;
- les autres pôles sièges d'universités, qui proposent un large éventail de formations au niveau L mais un nombre plus réduit de masters et dont l'excellence en matière de recherche se concentre sur quelques créneaux thématiques ;
- les antennes universitaires situées dans des agglomérations de taille moyenne, centrées sur un nombre limité de formations de niveau L à vocation souvent professionnalisante.

La distinction demeure aujourd'hui pertinente, même si les ensembles universitaires des grandes métropoles régionales ont tendance à développer à leur tour des « marqueurs » d'excellence (Strasbourg pour la chimie, Grenoble pour les nanotechnologies, Lyon pour l'inféctiologie, etc.), en réponse notamment aux appels à projets des Investissements d'avenir. Cette logique de spécialisation territoriale résulte à la fois de décisions nationales, liées à la volonté des pouvoirs publics de constituer de grands pôles d'activité (l'aéronautique à Toulouse, l'agronomie au service du développement à Montpellier, etc.), du tissu économique local (l'électronique en Bretagne, le commerce au Havre, la chimie à Mulhouse) et de la proximité des organismes de recherche (l'IFREMER et le CNRS à Brest, les centres de l'INRA à Angers et Avignon, le laboratoire central des Ponts et chaussées et l'IFSTTAR à Marne-la-Vallée, etc.). Elle dépend aussi du jeu des acteurs universitaires, qui peuvent tirer plus ou moins parti de leur environnement

pour renforcer leur identité et se différencier de leurs concurrents. Si les universités de proximité ont particulièrement intérêt à développer des domaines d'excellence tout en conservant une large palette de formations au niveau licence, la mission note que :

- la spécialisation thématique ne signifie pas une spécialisation disciplinaire étroite mais doit permettre au contraire le croisement de plusieurs disciplines. Il convient, notamment, d'intégrer l'apport des sciences et technologies de l'information et celui des sciences humaines et sociales, qui peuvent trouver là le moyen de structurer leur effort de recherche. Ainsi, le choix, à La Rochelle, du développement durable et du littoral s'appuie sur la constitution d'équipes de recherche pluridisciplinaires allant de la biologie appliquée aux matériaux en passant par les sciences humaines ;
- il existe aussi des formes de spécialisation fonctionnelle : c'est le cas à Lille 1 avec le développement de la formation continue et de la VAE ou pour les universités du PRES Paris Est avec les formations en alternance ;
- il peut y avoir un écart important entre la stratégie affichée par l'université et la réalité de sa politique, mesurée à travers l'allocation des moyens et la répartition des emplois d'enseignants-chercheurs. Un axe fort de spécialisation ne correspond pas toujours en effet à l'évolution des effectifs étudiants par grand domaine de formation. Ainsi telle université accueille-t-elle 83 % de ses étudiants dans le secteur des sciences humaines et sociales, alors que ses unités de recherche les mieux classées sont concentrées dans celui des sciences exactes et expérimentales, qui ne représente que 18 % de ses effectifs.

Gestion des ressources humaines et rationalisation de la carte universitaire : des outils pour concilier différenciation et cohésion territoriale

Les universités de proximité se trouvent ainsi placées devant une forme d'*injonction contradictoire* : d'un côté elles doivent accueillir et accompagner des étudiants souvent fragiles, pour lesquels elles constituent parfois la seule voie d'accès à l'enseignement supérieur ; de l'autre, elles sont conduites à se spécialiser dans un nombre limité de domaines d'excellence afin de conforter leur activité de recherche et de renforcer leur attractivité. Comment concilier dès lors formation et recherche, enseignement de proximité et rayonnement national, voire international ? Comment mettre en œuvre une stratégie de développement efficace, sans renoncer pour autant à leur mission de service public ?

Les éléments de réponse à ces questions s'ordonnent autour de deux axes, la gestion des ressources humaines et la rationalisation de la carte universitaire. La mission recommande ainsi :

- d'analyser de façon précise, en utilisant la base de données de la DGRH, les parcours des enseignants-chercheurs, en particulier l'influence de leur première affectation sur leur carrière ultérieure. Il convient de porter une

attention particulière à ceux qui exercent leur activité d'enseignement dans un établissement ne disposant pas de laboratoire de recherche reconnu dans leur discipline. Elle propose ainsi de limiter le nombre d'heures complémentaires que pourrait effectuer un enseignant-chercheur en première affectation, de prévoir des modulations de service pour ceux qui sont conduits à effectuer leur recherche sur un autre site, plus ou moins éloigné, et de leur accorder en priorité des congés pour recherche et conversion thématique ;

– de permettre à un enseignant-chercheur de mener son activité de formation et son activité de recherche dans deux établissements distincts. Ainsi un spécialiste en langues ou en sciences humaines exerçant dans une école d'ingénieurs pourrait-il être rattaché à un laboratoire de l'université voisine ; de même un enseignant-chercheur d'un IUT relativement éloigné du siège de l'université mais proche en revanche d'une école ayant une équipe de recherche dans sa spécialité pourrait-il intégrer cette dernière. Cette dissociation du lieu de recherche et du lieu d'enseignement doit être organisée et faire l'objet d'une convention entre les deux établissements ;

– de simplifier l'organisation territoriale de l'enseignement supérieur en réfléchissant à l'intégration dans des ensembles plus vastes d'établissements n'ayant pas la taille critique pour acquérir les compétences élargies. Ainsi la présence dans une agglomération de taille moyenne d'un département d'IUT tertiaire, d'un IAE et d'une école consulaire pourrait-elle déboucher sur la création d'un pôle de gestion ou un établissement de proximité être rattaché à une université plus importante sur la base de l'article L. 719-10 du code de l'éducation (ex article 43 de la loi de 1984), qui lui permet de conserver sa personnalité morale et son autonomie financière. Utilisé lors de la création en 2008 de l'Institut polytechnique de Bordeaux, grand établissement rattaché aux universités Bordeaux 1 et Bordeaux 2, et plus récemment dans le cadre du projet de rattachement de l'université de Haute-Alsace à celle de Strasbourg, voté par les conseils des deux établissements avec effet au 1^{er} janvier 2013, ce texte a vu son domaine d'application élargi avec l'adoption de la proposition de loi permettant de rattacher à un EPSCP tout établissement assurant une des missions du service public de l'enseignement supérieur ;

– de donner un véritable contenu aux conventions de rattachement : celles-ci doivent, aux yeux de la mission, définir une offre de formation et une politique de recherche coordonnées permettant l'accueil dans les équipes de recherche de l'un des établissements partenaires d'enseignants-chercheurs ne disposant pas dans l'autre de laboratoire dans leur spécialité, instaurer des comités de sélection communs qui garantissent l'homogénéité du recrutement et la mobilité ultérieure des intéressés, prévoir la présence de représentants de chaque établissement dans les instances de l'autre et envisager la possibilité d'une mutualisation de leurs fonctions support. La négociation contractuelle et le cas échéant la demande de passage aux compétences élargies pourraient être l'occasion pour les établissements rattachés d'engager une réflexion stratégique sur leur avenir en s'interrogeant sur le contenu des conventions et sur le renforcement éventuel des conditions de rattachement.

Cette dynamique de rapprochement constitue également un élément de réponse à la question plus générale de la cohésion territoriale de l'enseignement supérieur. Cette préoccupation n'est pas absente des Investissements d'avenir, qui prévoient un effet d'entraînement des Idex sur l'ensemble des sites concernés, au-delà de leur périmètre d'excellence. Le niveau pertinent de régulation peut être infrarégional, régional ou interrégional, selon le potentiel scientifique des établissements, les relations qui les unissent et les infrastructures existantes. La mission juge cependant nécessaire dans tous les cas :

- d'assurer une véritable coordination de l'offre de formation au niveau local, au-delà des seules écoles doctorales. Cela favoriserait la fluidité des parcours, de façon à permettre à tout étudiant inscrit en licence d'avoir la même probabilité d'accéder au master quel que soit son établissement d'origine – ce qui implique de connaître et d'analyser ces parcours, en mesurant notamment l'incidence de la première inscription sur l'accès au master ;
- de prendre en compte de façon concrète la diversité des formes d'excellence, à la fois dans la répartition des moyens – en valorisant davantage la performance en matière de formation – et dans l'évaluation des enseignants-chercheurs – en invitant l'AERES à se saisir de sa compétence à ce sujet et en vérifiant que la déconcentration de la moitié des promotions dans les établissements a bien atteint son objectif, qui est d'encourager l'investissement pédagogique, traditionnellement sous-évalué par rapport à l'activité de recherche ;
- de réfléchir aux adaptations législatives et réglementaires nécessaires au développement d'universités en réseau, sur le modèle de la nouvelle Université de Lorraine, afin de concilier l'identité de chaque établissement et la création d'un *espace commun* d'enseignement supérieur et de recherche qui facilite la mobilité des étudiants et des enseignants-chercheurs et articule, à l'échelle d'un territoire, service public de proximité et performance en matière de recherche ;
- de faire évoluer le dialogue contractuel en se plaçant non plus au niveau de l'établissement, mais du site ou du territoire pertinent. Cela permettrait de surmonter les défis auxquels il est actuellement confronté du fait de l'évolution du modèle de répartition des moyens et de l'incidence des Investissements d'avenir, de prendre en compte la recomposition du paysage de l'enseignement supérieur intervenue ces dernières années avec le développement des PRES, de renforcer la dimension stratégique du contrat, d'éviter enfin la dispersion des moyens et la contradiction éventuelle entre les orientations définies par les collectivités territoriales dans le cadre des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche et les objectifs fixés individuellement dans les contrats pluriannuels avec l'État. Ces nouveaux contrats s'appuieraient sur une évaluation commune par l'AERES de l'ensemble des établissements présents sur un même site et sur l'exercice STRATER, qui vise à développer une vision territoriale de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation à l'horizon 2020 et à mieux articuler les stratégies des acteurs (État, collectivités, universités et organismes).

L'emploi étudiant dans l'enseignement supérieur : bilan et perspectives

La situation matérielle des étudiants n'est pas sans conséquence sur leur réussite. Faute de disposer de ressources suffisantes ou de pouvoir accéder à un logement à coût modéré, une partie d'entre eux doit en effet exercer une activité rémunérée qui ne leur permet pas de se consacrer entièrement à leurs études. Ainsi, en 2006, selon l'Observatoire de la vie étudiante (OVE), 46 % des étudiants travaillaient au cours de l'année universitaire (et 29 % uniquement pendant l'été), dont 13 % voyaient leurs chances de réussite hypothéquées par l'exercice d'une activité régulière concurrente de leurs études.

Il convient cependant de distinguer trois types d'emploi étudiant : les activités intégrées aux études (internes des hôpitaux, allocataires d'enseignement et de recherche...), qui contribuent à la formation et à l'acquisition d'une expérience professionnelle et constituent à ce titre un atout supplémentaire, les « petits boulots » (*baby-sitting* et cours particuliers, par exemple) et les autres emplois salariés qui, au-delà d'un mi-temps, diminuent sensiblement les chances de réussite aux examens. Aussi le gouvernement a-t-il souhaité réduire la part de ces derniers :

- en transformant en profondeur le système de bourses sur critères sociaux : l'octroi en 2010-2011 d'un dixième mois de bourses, en contrepartie de l'allongement de la durée universitaire, est ainsi venu compléter la réforme engagée en 2007 au bénéfice des étudiants issus des classes moyennes et défavorisés, avec l'augmentation de 25,4 % du nombre de boursiers et de 20 % en moyenne du montant des bourses sur la période 2007-2011 ;
- en engageant un effort important de construction et de réhabilitation de résidences universitaires, avec la livraison de 55 000 chambres en cinq ans et le doublement du budget consacré au logement étudiant (de 64 M€ à 137 M€), hors Plan Campus – lequel prévoit la construction de 8 000 logements supplémentaires ;
- en offrant enfin aux étudiants des emplois au sein même des établissements d'enseignement supérieur pour leur permettre de concilier études et activité salariée. Le décret du 26 décembre 2007 a ainsi créé un contrat de travail spécifique, rémunéré au moins au SMIC et offrant toutes les garanties d'un contrat de droit public. Il définit un cadre d'emploi pour ces agents de l'État non titulaires qui poursuivent des études tout en concourant aux missions de service public de l'enseignement supérieur. Parmi la liste des tâches susceptibles de leur être confiées figurent l'accueil des nouveaux étudiants, l'accompagnement de ceux en situation de handicap, le tutorat, le soutien informatique et l'aide à l'utilisation de nouvelles technologies, l'appui aux personnels des bibliothèques, l'animation culturelle et sportive, l'aide à l'insertion professionnelle et la promotion de l'offre de formation. Le recrutement s'opère prioritairement sur des critères académiques et sociaux.

Le contrat ne peut dépasser un mi-temps, pour ne pas entraver la réussite dans les études, et prévoit un aménagement des horaires pour permettre l'assiduité aux cours et aux examens.

Trois ans après sa mise en œuvre, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a souhaité disposer d'un bilan de ce dernier dispositif et, le cas échéant, de propositions d'amélioration. Une mission relative à l'évolution de l'emploi étudiant a ainsi été inscrite au programme de travail 2010-2011 de l'IGAENR, qui a coordonné ses travaux avec l'inspection générale des bibliothèques, également saisie.

La mission a décidé, après avoir mené une pré-enquête rapide sur l'ensemble des établissements concernés, de leur adresser un questionnaire plus détaillé. Au total, 73 universités et 20 écoles ont répondu à cette enquête, dont les résultats portent sur l'année 2010-2011. La mission s'est également rendue dans 20 universités et 5 écoles.

Les résultats de l'enquête

Les établissements se sont majoritairement saisis de la question de l'emploi étudiant en décidant de mettre en œuvre une politique de recrutement spécifique qui a fait l'objet, pour 60 % d'entre eux, d'un débat au sein de leurs conseils. En 2009-2010, près de 22 000 contrats ont ainsi bénéficié à 16 500 étudiants, dont 80 % relevant du décret de 2007 et seulement 20 % de celui de 1986 relatif aux agents non titulaires de l'État. Ils représentent environ 241 000 journées de travail, soit l'équivalent de 1 100 équivalents temps plein.

L'analyse de la répartition des contrats en nombre et en durée entre les différents types de missions prévues par le décret confirme la prééminence des emplois en bibliothèque, de l'accueil des nouveaux étudiants et du tutorat – ces deux dernières missions représentant à elles seules la moitié du temps de travail salarié des étudiants. Leur durée moyenne est par ailleurs liée à la nature de l'emploi exercé – généralement longue pour l'appui aux personnels des bibliothèques, plus courte en revanche pour les opérations de promotion de l'offre de formation. 67 % des établissements déclarent accompagner dans certains cas le recrutement d'une formation, généralement assurée par les services et composantes concernés. En revanche, 40 % ne prennent pas en compte les critères académiques et sociaux mentionnés par le décret.

La gestion des contrats est assurée de manière fortement centralisée (par les services de GRH dans 95 % des cas). Elle peut donner lieu, dans un souci d'allègement de la charge administrative, à l'établissement d'un contrat annuel assorti d'avenants pour chaque nouvelle mission confiée à l'étudiant. Leur rémunération varie dans les deux tiers des établissements en fonction des compétences requises par les différentes missions, le plus souvent dans une fourchette allant de un à deux SMIC. Seuls 15 établissements sur 76 ne

rémunèrent pas les étudiants au-delà du salaire minimum et 13 vont au-delà de 2,5 SMIC. Si 77 % considèrent que le décret est de nature à favoriser le développement de l'emploi étudiant, ils jugent cependant que le coût de l'emploi, la difficulté à aligner les horaires de travail sur l'emploi du temps de l'étudiant et le poids de la gestion des contrats constituent les principaux freins à l'embauche.

Un dispositif apprécié par l'ensemble des acteurs

Lors de sa visite dans les établissements, la mission a constaté que le décret de 2007 faisait l'objet d'un large consensus. Les débats organisés dans les conseils n'ont pas fait apparaître de tensions particulières. Les organisations étudiantes, dont certaines étaient plutôt favorables à la mise en place d'une « allocation d'autonomie », n'ont pas exprimé d'opposition de principe à l'emploi étudiant, qu'elles ont au contraire accueilli comme un complément utile aux aides existantes. Quant aux personnels de catégorie C des bibliothèques, qui se sont parfois sentis menacés dans leurs emplois, ils ont noué en définitive de bonnes relations avec les étudiants-moniteurs, qui sont placés sous l'autorité des personnels titulaires et contribuent au bon fonctionnement du service en permettant notamment d'élargir les horaires d'ouverture.

Le texte a par ailleurs offert aux établissements l'occasion de mettre en place une véritable politique en matière d'emploi étudiant (contenu et durée des contrats, montant de la rémunération, prise en compte du déroulement des études dans l'organisation des missions, établissement de fiches de postes) et de réfléchir au développement de nouveaux services. Les emplois proposés correspondent aux activités prévues par le décret, qui visent toutes à améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants et à favoriser leur réussite. Leurs bénéficiaires constituent en outre des interlocuteurs privilégiés pour les autres étudiants et sont devenus des acteurs essentiels de la vie universitaire. Ils contribuent à l'accueil des nouveaux étudiants lors des journées d'intégration (information sur les filières et les procédures d'inscription, présentation de l'espace numérique de travail et des ressources documentaires, accompagnement dans les démarches auprès du CROUS, etc.), assurent la promotion de l'offre de formation (à destination notamment des futurs bacheliers dans le cadre de l'orientation active), exercent une partie des missions de tutorat pédagogique qui se sont développées avec la mise en place du plan « Réussite en licence », jouent un rôle important au sein des bibliothèques (orientation, initiation à la recherche documentaire), accompagnent les étudiants handicapés (prise de notes, cours de soutien, transcription de documents pour les déficients visuels, etc.), encadrent et surveillent les salles informatique ou encore participent à la mise en œuvre du C2I.

Les nouveaux contrats offrent ainsi à de nombreux étudiants la possibilité de concilier études et emploi. Ceux qui sont leur sont proposés sur une longue durée leur procurent des ressources stables et relativement importantes. De façon générale, les étudiants apprécient la souplesse du dispositif, qui leur permet de moduler leurs horaires de travail en fonction de leur emploi du temps, de quelques heures hebdomadaires au moment des examens jusqu'à 35 heures en période de congés universitaires. L'exercice d'une activité au sein même de l'établissement génère en outre un gain de temps précieux lié à l'absence de transport. Il accroît enfin le sentiment d'appartenance des intéressés à la communauté universitaire, rejaillit de ce fait sur leur investissement personnel et leur permet d'acquérir ou de développer des compétences utiles en vue de leur insertion professionnelle.

Vers une nouvelle étape dans le développement de l'emploi étudiant

Si le dispositif apparaît désormais bien installé dans les établissements d'enseignement supérieur, il demeure limité par rapport à certaines universités étrangères. Ainsi moins de 1 % des étudiants en bénéficient en France, contre 7,4 % aux États-Unis. Il convient donc de poursuivre l'effort engagé en 2007 en simplifiant la gestion du dispositif et en élargissant son champ d'application.

De nombreux établissements considèrent notamment la liste des fonctions établie par le décret de 2007 comme trop limitative, ce qui les contraint à recourir au décret de 1986 pour les autres missions qu'ils souhaitent confier à des étudiants. Celles-ci relèvent dans la quasi-totalité de l'appui à d'autres services que les bibliothèques et présentent le plus souvent un caractère ponctuel qui permet d'écarter toute volonté de substitution des emplois étudiants aux emplois permanent de type BIATOSS.

La mission propose en conséquence de modifier le texte afin :

- d'élargir les fonctions concernées par le décret, qui doit devenir le cadre réglementaire unique de l'emploi étudiant, en leur ajoutant « l'appui occasionnel aux personnels des autres services ». De même, elle suggère de clarifier la situation des doctorants contractuels, qui ne peuvent pas cumuler actuellement leur emploi principal avec des missions assurées au titre du décret de 2007, en mentionnant « l'appui à l'encadrement d'activités scientifiques ou pédagogiques » dans la liste des fonctions qu'ils peuvent exercer en complément de leur activité de recherche, telle qu'elle est définie par le décret du 23 avril 2009 ;
- de lever les contraintes inutiles, comme celle que fait peser sur l'accompagnement des étudiants handicapés l'article 4 du décret actuel, qui dispose que les étudiants ne peuvent être astreint à une obligation de travail pendant leurs enseignements obligatoires, ou encore celle introduite par l'article 8, qui

interdit à un étudiant de bénéficier d'un contrat dans deux établissements différents, même lorsque le nombre total d'heures assurées n'excède pas la durée maximum autorisée;

- de clarifier les conditions d'emploi en limitant de manière explicite à un mi-temps la durée hebdomadaire de travail (hors périodes de congés), en rendant obligatoire l'adoption par le conseil d'administration des règles applicables en matière de rémunération (qui ne saurait être inférieure au SMIC, comme c'est parfois le cas actuellement pour certaines fonctions exercées au bénéfice des étudiants handicapés) et en s'assurant que certains étudiants étrangers ne soient pas soumis à des conditions de recrutement plus restrictives que celle du décret de 2007 du fait d'accords bilatéraux antérieurs à ce dernier;

- de valoriser les compétences acquises par les étudiants dans le cadre des contrats qui les lient à leur établissement, en prévoyant qu'elles puissent donner lieu à l'attribution de crédits capitalisables pour l'obtention du diplôme et en délivrant à l'étudiant, pour les missions dépassant une certaine durée, un certificat décrivant la nature de la mission et le type de compétences acquises.

Au-delà de ces quelques évolutions réglementaires, la mission recommande de prolonger et de structurer l'action engagée en 2007 en :

- prévoyant l'adoption dans chaque établissement d'une charte de l'emploi étudiant qui prolongerait l'obligation faite au conseil des études et de la vie universitaire ou à l'instance qui en tient lieu dans les écoles de consacrer chaque année un débat à la politique de l'emploi étudiant. L'élaboration de ce texte pourrait contribuer, en formalisant des règles collectives, au développement du dialogue social autour des principaux enjeux du dispositif : type d'emplois proposés, articulation avec les études, critères et procédures de recrutement, formation, droits et devoirs, valorisation des acquis;

- élargissant le dispositif au réseau des œuvres universitaires, qui prévoyait dès 2009 de clarifier et d'améliorer les conditions d'emploi des étudiants dans les CROUS en s'inspirant des principes du décret de 2007. Le recours aux contrats étudiants paraît particulièrement adapté à l'exercice d'un ensemble de missions allant de l'accueil et de l'information des étudiants à l'animation des résidences universitaires en passant par l'appui aux actions culturelles ou internationales. Cet élargissement pourrait prendre la forme soit d'une circulaire, soit d'une charte adoptée par le conseil d'administration du CNOUS, soit encore d'un protocole d'accord avec les organisations étudiantes et les représentants des personnels;

- incitant les PRES à se saisir d'une mission de coordination des politiques menées par les établissements en matière d'emploi étudiant à laquelle seraient associés les CROUS; il s'agirait notamment de faciliter le suivi des étudiants sous contrat avec plusieurs établissements au cours d'une même année universitaire;

- simplifiant, améliorant et facilitant la gestion de l'emploi étudiant : la mission préconise à cet égard l'adoption d'une formule simplifiée de contrat pouvant couvrir plusieurs types de fonctions et plusieurs périodes d'emploi, l'affiliation des établissements aux ASSÉDIC, qui limite la charge de travail

et les risques liés à la perte d'emploi, et un meilleur suivi de la dépense au sein de la masse salariale (les contrats étudiants n'étant pas toujours identifiables au sein de la dépense liée à la rémunération des personnels contractuels) ;

- diminuant son coût grâce à la création d'un « chèque mission étudiant » : cette mesure incitative consisterait à étendre aux établissements eux-mêmes le régime de rémunération actuellement réservé aux junior entreprises créées en leur sein. Les prestations réalisées par des étudiants dans le cadre de ces associations bénéficient en effet d'un double allègement de charges, au plan fiscal depuis 1984 (assimilation à des honoraires) et social depuis 1988 (assimilation, du point de vue des charges de sécurité sociale, d'une journée de travail étudiant à quatre heures payées au SMIC). La mission propose de généraliser ces dispositions à l'ensemble des contrats relevant du décret de 2007 et d'intégrer à la liste des missions prévues par ce dernier les études à caractère pédagogique ou scientifique réalisées auprès de tiers au nom d'un établissement d'enseignement supérieur.

Enfin, la mission propose de faire de l'emploi étudiant un instrument au service de la politique nationale d'enseignement supérieur en matière :

- d'égalité des chances, en incitant les étudiants à participer davantage aux actions en faveur de l'ouverture sociale de l'enseignement supérieur, qu'elles soient destinées aux lycéens, comme l'orientation active et les « cordées de la réussite », ou aux étudiants eux-mêmes, avec le plan « Réussite en licence » ;
- d'assouplissement des rythmes et des modalités d'études afin d'améliorer l'articulation emploi-formation : le développement de l'apprentissage et de l'emploi étudiant dans le cadre de la formation initiale est l'occasion de réfléchir à la construction de parcours de formation plus modulaires et personnalisés, au développement des usages du numérique ou encore à la validation des acquis de l'expérience ;
- d'élargissement des horaires d'ouverture des services universitaires aux usagers : le recours aux contrats étudiants, qui a contribué à l'amélioration substantielle du service rendu aux usagers des bibliothèques, pourrait être étendu à d'autres services, tels que les installations sportives et culturelles ou les espaces de travail et d'autoformation offrant l'accès à des ressources numériques.

À ce titre, elle recommande de susciter, dans le cadre du dialogue contractuel, l'élaboration de plans de développement de l'emploi étudiant en appui aux politiques de formation, de vie étudiante et d'attractivité des campus.

Le fonctionnement des jurys de VAE

Dans son rapport 2008, en partie consacré à la validation des acquis de l'expérience (VAE), le Médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur recommandait que soit confiée à l'inspection générale une mission visant à mieux connaître et à améliorer le fonctionnement des jurys de VAE. Reprise en 2009, cette recommandation a débouché sur l'inscription de ce thème au programme de travail de l'IGAENR pour l'année 2010-2011.

Créée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 et désormais inscrite dans le code du travail, la validation des acquis de l'expérience constitue une avancée majeure. Elle permet en effet à toute personne, quels que soient son âge, son niveau d'études et son statut, d'accéder aux mêmes certifications que par la voie de la formation initiale ou continue. Tous les diplômes et les titres inscrits au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) et tous les systèmes de formation (publics, consulaires, associatifs et de droit privé) sont ainsi concernés par ce dispositif appelé à jouer un rôle essentiel dans la mobilité sociale et dans le développement de la formation tout au long de la vie, en facilitant la reconnaissance des connaissances et compétences acquises dans le cadre de l'activité professionnelle et le cas échéant la reprise d'études.

Pour autant, la VAE n'a pas connu depuis 2002 l'expansion attendue : le nombre de demandes annuelles de validation examinées par des jurys entre 2007 et 2010 ne dépasse pas 53 000 à 57 000 toutes certifications confondues, dont près de la moitié par le ministère de l'éducation nationale et par les établissements publics relevant du ministère de l'enseignement supérieur. Ces derniers examinent en moyenne 52 candidatures par an, soit un dixième environ de l'ensemble, avec un écart allant de 0 à 5 candidatures pour certains jusqu'à près de 300 à Lille 1 et plus de 400 au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM).

La mission s'est donc interrogée sur la performance du dispositif du point de vue du fonctionnement des jurys, analysé sous l'angle des modalités de constitution et de réunion, de l'identification des compétences des candidats et de la nature des décisions rendues. Ses investigations ont porté à la fois sur le pilotage national du dispositif, sur son organisation déconcentrée dans les académies et les universités et sur la pratique interne des jurys. Les six académies retenues dans le cadre de l'enquête (Aix-Marseille, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Lille, Orléans-Tours et Versailles) présentent des profils différents (urbain/rural, etc.) et des résultats contrastés en matière de VAE (nombre de dossiers présentés et de validation totale ou partielle). Seules les analyses et recommandations relatives à la VAE dans l'enseignement supérieur sont présentées ici.

Il est d'abord apparu que les données statistiques et la documentation disponible ne permettaient pas d'évaluer précisément la performance du dispositif. Elles renseignent en effet sur la *décision* des jurys, mais non sur le *parcours ultérieur* des candidats, notamment en cas de validation partielle pour ce qu'il en est de la poursuite ou de l'abandon de la procédure, des taux d'accès à la certification complète ou encore du temps écoulé entre le premier jury et l'obtention du titre ou du diplôme. Il est ainsi difficile de déterminer, faute d'un véritable suivi des candidats, le taux réel de réussite au terme de la procédure, pas plus qu'on ne peut le comparer à celui des candidats à une certification donnant accès à une profession réglementée ou non – la démarche de VAE étant dans le premier cas obligatoire pour exercer les fonctions souhaitées et donc tentée quelles que soient les chances

de succès, alors qu'elle est dans le second facultative et souvent engagée « après coup » pour obtenir une reconnaissance ou conforter une légitimité professionnelle déjà partiellement acquises.

La mission a également relevé, de façon générale, la nécessité de :

- mieux coordonner l'action des services publics concernés, dont les personnels, indépendamment de leur implication, ignorent pour la plupart l'existence même de la charte nationale VAE, établie dans un cadre interministériel ;
- développer l'accès au dispositif pour les demandeurs d'emploi, en ne les recensant plus, dès lors qu'ils ont engagé une démarche de VAE, parmi les demandeurs « actifs », mais en les dispensant, comme les stagiaires de la formation continue, de l'obligation de rechercher un emploi pendant la durée de la procédure.

Concernant plus particulièrement l'enseignement supérieur, où la commission VAE de la Conférence des directeurs de services universitaires de formation continue (CDSUFC) assure la coordination et l'animation du dispositif (organisation de formations, diffusion et partage de bonnes pratiques, etc.), la mission a tenu à souligner l'implication des universités et la très grande qualité du travail accompli par la plupart des jurys, qui développent, conformément à l'esprit du dispositif, une approche personnalisée des candidats, motivent leurs décisions de façon précise et détaillée (notamment en cas de validation partielle) et prescrivent le cas échéant les actions de formation jugées nécessaires à l'obtention complète de la certification.

Pour autant, elle recommande de :

- veiller, au niveau du ministère, à la qualité des pratiques développées dans les établissements, qui est parfois inégale, et au respect des dispositions réglementaires en vigueur : composition des jurys, qui doivent comprendre une majorité d'enseignants-chercheurs ainsi que des professionnels capables d'apprécier les compétences acquises par le candidat, règlement des droits universitaires au moment de l'inscription au diplôme afin d'éviter tout risque en cas d'accident à l'intérieur des locaux universitaires, notification au candidat des procédures de recours en cas de non validation ou de validation partielle ;
- assouplir le traitement des validations partielles et faciliter l'accès progressif à la certification en généralisant la possibilité offerte par l'Université d'Avignon de s'inscrire en VAE dans un « niveau de certification », par exemple en master, et de valider indifféremment des modules de première ou de seconde année ;
- mobiliser davantage les enseignants-chercheurs en valorisant leur implication dans le dispositif (participation aux jurys, accompagnement des candidats, fonction de « correspondant VAE » dans les composantes) ;
- inciter les universités à développer la VAE en prenant celle-ci en compte dans le modèle d'allocation des moyens ; en effet, les droits demandés aux candidats ne suffisent pas à couvrir le coût complet de la procédure, ce qui oblige les établissements à financer leur activité de VAE en prélevant sur les moyens dédiés à la formation.

La culture scientifique et technique, réflexions pour une gouvernance

La diffusion de la culture scientifique et technique (CST) constitue un enjeu majeur pour le développement de la recherche et de l'innovation en même temps qu'un enjeu culturel et d'égalité des chances. Elle occupe en effet une place centrale dans le renouvellement de l'enseignement des sciences et dans la mise en valeur de la dimension créative et innovante de la recherche auprès du grand public. C'est un outil essentiel de partage du savoir et un facteur d'attractivité pour les formations qui préparent aux métiers de la science.

Les ministres chargés de la recherche et de la culture ont entrepris d'engager un processus de rénovation des actions menées dans le champ de la culture scientifique et technique en créant, début 2010, un pôle de référence national dans ce domaine, Universcience. Ils ont souhaité qu'une mission d'inspection générale confiée conjointement à l'IGAENR et à l'Inspection générale des affaires culturelles puisse accompagner et appuyer cette dynamique en établissant d'abord un état des lieux du dispositif, en formulant des propositions pour sa mise en œuvre, puis en analysant le programme d'action proposé pour développer la culture scientifique et technique dans notre pays.

Un paysage complexe, peu favorable à la mise en œuvre d'une politique globale et cohérente

La mission s'est d'abord attachée à décrire le paysage de la CST, qui lui est apparu complexe, fragmenté, peu lisible pour le grand public et sans pilotage organisé. L'existence de nombreux acteurs, non entièrement recensés à ce jour et offrant une grande diversité de statuts, de moyens, de missions et de modes d'intervention, constitue certes une richesse et permet un maillage territorial relativement serré. Elle se traduit cependant par la faiblesse et la dispersion des moyens et fait obstacle à la mise en place d'une coordination efficace et d'une véritable politique en matière de culture scientifique et technique.

L'Office de coopération et d'information muséographique (OCIM), chargé d'établir la liste exhaustive des institutions concernées, distingue celles qui présentent une dimension patrimoniale (musées et structures *in situ* bénéficiant d'une protection en raison de leur valeur industrielle, architecturale, archéologique ou environnementale) et celles qui en sont dépourvues (centres de culture scientifique, technique et industrielle, établissements d'enseignement supérieur, académies, acteurs culturels, médias, associations diverses, en particulier d'éducation populaire, etc.).

Certaines de ces structures sont regroupées en associations thématiques plus ou moins actives, comme les 26 centres de culture scientifique, technique et industrielle (CCSTI), dotés depuis 2001 d'une charte et labellisés par le ministère chargé de la recherche, ou encore d'institutions plus spécialisées comme les aquariums ou les planétariums. De même, une conférence permanente des Muséums s'est récemment constituée. Plusieurs réseaux coordonnent enfin des actions sur l'ensemble du territoire (Planète Sciences, les Petits débrouillards, etc.). Deux grandes associations tentent de regrouper l'ensemble de ces acteurs, le Collectif inter-associatif pour la réalisation d'activités scientifiques et techniques (CIRASTI) et l'Association des musées et centres pour le développement de la culture scientifique et technique (AMCSTI).

Trois grands établissements publics nationaux, héritiers d'une histoire prestigieuse et dotés d'une forte notoriété dominent aujourd'hui le paysage de la CST : le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) et Universcience, créé par regroupement du Palais de la découverte et de la Cité des sciences et de l'industrie. Ils ne disposent cependant pas de réseaux territoriaux et ne coordonnent pas leurs activités, sinon de façon informelle.

Malgré l'importance des moyens apportés aux grandes institutions et le succès d'initiatives comme la Fête de la science, l'État n'a jamais réussi à avoir une politique organisée et clairement pilotée en matière de CST. La diversité des acteurs, l'existence d'une double tutelle et le caractère transversal des actions menées constituent autant d'obstacles à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie cohérente. Ainsi, il n'existe ni dispositif interministériel permettant d'organiser un pilotage conjoint, ni structure dédiée dans chacun des ministères concernés. Au plan budgétaire, les crédits consacrés à la CST se répartissent entre quatre programmes au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs), dont deux placés sous la responsabilité du ministre de la Culture. L'OCIM, créé en 1985 pour assurer la mutualisation sur l'ensemble du territoire des informations et des actions à destination des structures de CST, notamment des musées, a développé des activités de documentation, d'édition et de formation très appréciées par les membres du réseau, mais demeure un simple service à vocation générale de l'université de Bourgogne. Doté depuis 2010 d'un comité consultatif chargé de dégager des orientations stratégiques des programmations et des axes de coopération entre institutions, il doit encore trouver sa place dans l'évolution du dispositif de CST. Quant à la labellisation des CCSTI, elle est aujourd'hui suspendue.

On retrouve la même confusion au niveau territorial, où la mission a relevé une grande diversité de situations en fonction du nombre d'opérateurs présents, de la qualité de leurs relations, du degré d'implication des collectivités territoriales et du rôle joué par les différents représentants de l'État (DRRT pour la gestion des moyens, DRAC en matière de récolement, d'entretien des collections et d'aménagement des musées). Il n'existe pas aujourd'hui

de mesure précise de l'effort global consenti par les collectivités en matière de CST, en dehors des crédits alloués dans le cadre des CPER, qu'on peut estimer à une vingtaine de millions d'euros. Quant à la décision de transférer à Universcience l'ensemble des crédits destinés à l'action territoriale de l'État, jusqu'à présent gérés par ses services déconcentrés, il convient désormais d'en mesurer tous les effets et d'en accompagner la mise en œuvre.

Des propositions pour une gouvernance renforcée

Dans un contexte marqué par une relative désaffection à l'égard des filières scientifiques, en particulier universitaires, la création d'Universcience vise à mettre le savoir scientifique et technique à la portée du plus grand nombre et à développer l'intérêt des élèves pour les sciences. Dans cette perspective, le nouvel opérateur s'est vu confier la mission de « fédérer les acteurs au sein d'une nouvelle gouvernance au niveau national, garante de la concertation et de la prise en considération des intérêts de chacun ». Cette décision soulève, au regard des structures existantes, plusieurs questions relatives :

- à la gouvernance du Conseil national territorial destiné à prendre en compte les préoccupations de l'ensemble des acteurs ;
- à la pertinence des moyens mis en œuvre pour animer et fédérer les différentes actions menées en région, afin que se constitue une dynamique territoriale en matière de diffusion de la culture scientifique et technique, inscrite dans la Stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) et dans les stratégies territoriales STRATER ;
- aux modalités d'attribution des crédits transférés à Universcience.

La mission a privilégié une logique de subsidiarité où le niveau national assurerait les fonctions qui ne peuvent l'être à l'échelon territorial, tout en organisant la coopération des acteurs à trois niveaux : infrarégional, régional ou interrégional, national enfin. La nécessité de fédérer les différents réseaux ne doit pas être perçue comme un retour à la centralisation, mais se traduire par la mise en place d'une « cogouvernance » permettant de mieux articuler et de valoriser les actions initiées dans les territoires en tenant compte de la diversité des acteurs.

Universcience pourrait ainsi prendre appui sur les plates-formes et les réseaux territoriaux existants ainsi que sur les partenariats développés depuis 2004 par la Cité des sciences avec les collectivités locales pour assurer la coordination des initiatives de terrain. Ces structures, dont le périmètre peut varier selon les régions, seraient labellisées par Universcience et constitueraient autant de lieux de réflexion et d'élaboration d'une politique territoriale en matière de CST. Elles seraient chargées de mettre en cohérence les actions conduites par les différents acteurs, de mutualiser leurs compétences et d'organiser la coopération avec le système éducatif et les collectivités

locales. La répartition des crédits nationaux prendrait en compte l'efficacité de l'organisation territoriale et le programme d'activités proposé.

Les trois dimensions d'Universcience, qui est à la fois un établissement accueillant du public, un opérateur régional pour l'Île-de-France et un pôle national de référence, doivent être clairement distinctes et ses missions au plan national être pensées non seulement pour le grand public, mais aussi pour les professionnels de la CST. L'établissement doit pour cela :

- s'appuyer sur les technologies de l'information et de la communication en se dotant notamment d'un portail qui lui permette, en lien avec les portails spécialisés territoriaux ou thématiques, de diffuser largement l'information relative à la CST (cartographie des acteurs, agenda des manifestations organisées sur l'ensemble du territoire, moteur de recherche multicritères, etc.) ; de communiquer à destination du grand public, des médias et des professionnels (*via* un espace partagé) ; et d'animer enfin un forum permanent sur les questions d'intérêt sociétal ;

- disposer d'une gouvernance efficace, reposant sur :

- un conseil national représentatif des acteurs engagés sur les territoires (collectivités locales, MNHN, CNAM, éducation nationale, conférences d'établissements, AMSCTI, CIRASTI, réseaux, entreprises, etc.), qui serait un lieu de réflexion, d'orientation politique et stratégique, de validation des réponses aux appels à projets, d'accompagnement et de valorisation des actions menées sur le terrain. Il émettrait un avis sur la labellisation des plates-formes et des réseaux territoriaux, proposerait un dispositif d'évaluation et pourrait mettre en place des commissions spécialisées, thématiques ou sectorielles ;

- un comité opérationnel réunissant les directeurs de chaque plate-forme, un représentant des DRRT, des DRAC, de l'AMCSTI et du CIRASTI, le directeur du musée du CNAM et la directrice des galeries du MNHN. Ce comité serait chargé de mettre en œuvre le plan d'action validé par le conseil national et rendrait compte de l'utilisation des crédits et de l'inscription effective des actions dans le cadre de la politique nationale ;

- se rapprocher de l'OCIM, dans un souci de cohérence et d'efficacité, voire de mutualisation de moyens humains et matériels. Une convention de partenariat pourrait définir les modalités d'un pilotage conjoint. L'OCIM, au titre de sa fonction d'observatoire du patrimoine et de la CST, pourrait concourir à l'évaluation des actions menées et à la mise au point, sur la base d'indicateurs partagés entre le national et le local, d'un guide d'auto-évaluation mis à la disposition des acteurs.

Une volonté constante : accompagner les établissements

Le présent rapport ne rendrait pas entièrement compte de l'activité de l'IGAENR en 2011 s'il n'évoquait brièvement deux missions importantes – sur les mécanismes internes d'allocation des moyens et sur l'organisation de la fonction formation dans les universités – qui ont débouché sur la production d'un rapport respectivement, en avril et en juillet 2012. Si leurs conclusions ont vocation à être présentées dans un prochain rapport général, il nous a toutefois semblé intéressant de les évoquer ici, dans la mesure où elles s'inscrivent dans le prolongement direct des travaux évoqués plus haut : participant à la fois de l'audit et de l'évaluation des politiques publiques, elles ne dressent pas seulement un constat de la situation qui prévaut dans les universités, mais proposent à ces dernières des outils d'analyse et des leviers d'action pour les aider à tirer le meilleur parti des marges de manœuvre offertes par l'autonomie, à moderniser leur gestion et à structurer au mieux leur offre de formation. Cette démarche de conseil et d'accompagnement, caractéristique des missions actuelles de l'IGAENR, s'appuie sur un examen approfondi des évolutions survenues depuis cinq ans, du fonctionnement des établissements et des contraintes auxquelles ils sont aujourd'hui confrontés. Elle débouche sur des propositions visant à lever les principaux obstacles à la conduite du changement, qu'ils soient liés à l'organisation interne des universités ou aux instruments de pilotage global de l'enseignement supérieur. L'objectif est, dans les deux cas, d'améliorer la performance d'ensemble du système et de favoriser ainsi la réussite et l'insertion professionnelle des étudiants.

La première mission, inscrite aux programmes de travail 2010-2011 et 2011-2012 dans la partie « Accompagnement des réformes et contrôle de leur application » au titre des audits des fonctions support et soutien, porte sur le pilotage et sur l'organisation de la fonction formation dans les universités. Complémentaire des audits de passage aux responsabilités et compétences élargies, elle englobe le processus de construction et de régulation de l'offre de formation, les conditions de mise en œuvre des formations et l'organisation de la fonction soutien (services de scolarité, de formation continue, d'information et d'orientation, bureaux d'aide à l'insertion professionnelle, directions des études ou de la formation), dans un double souci de rationalisation des moyens mis en œuvre et d'amélioration du service rendu aux enseignants comme aux étudiants.

Cet examen d'ensemble se justifie non seulement par la mise en place du LMD, qui s'est accompagnée d'un développement plus ou moins contrôlé de l'offre de formation, mais aussi par les évolutions plus récentes du paysage de l'enseignement supérieur : renforcement de l'autonomie des établissements, qui les conduit à intégrer le coût des formations dans leurs arbitrages afin de concrétiser les marges de manœuvre théoriques liées au transfert de la masse salariale, développement des PRES, qui tend à substituer à une logique de concurrence au niveau des territoires une logique de complémentarité et de mutualisation, mise en place du « référentiel enseignant-chercheur » et possibilité de valoriser les activités à caractère pédagogique. À ces évolutions d'ordre législatif ou réglementaire, s'est ajoutée la mise en œuvre du plan « Réussite en licence », qui a relancé, depuis 2008, la réflexion sur la formation en premier cycle.

Dans ce contexte, la mission tend à mettre à la disposition des universités des outils d'analyse afin de les aider à mieux structurer et à rationaliser leurs fonctions formation et soutien à la formation. Compte tenu de l'ampleur du sujet, il a été décidé qu'elle se déroulerait sur deux années. Elle a fait l'objet, en juillet 2011, d'une note d'étape portant, à la fois, sur la méthode et sur les premiers constats effectués dans un échantillon représentatif de huit établissements. Le travail ainsi engagé s'est poursuivi, au cours des mois suivants, avec les universités auditées et s'est enrichi du recours à des exemples d'universités étrangères. Il doit déboucher sur des propositions d'évolution et pourrait donner lieu à la réalisation d'un guide d'autoévaluation à destination des établissements.

La seconde étude, consacrée aux mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités, est étroitement liée à la première. Ensemble, elles constituent les deux volets d'une même enquête sur la façon dont les établissements se sont approprié les marges de manœuvres offertes par l'autonomie. Les choix opérés en matière d'offre de formation ont en effet (ou devraient avoir) des conséquences directes sur la répartition des moyens entre activités et composantes, et au sein même de ces dernières. Inversement, la capacité à redéployer crédits et personnels conditionne, en grande partie, la mise en œuvre d'une véritable politique d'établissement.

La mission a d'abord étudié l'impact de la loi LRU sur les mécanismes internes d'allocation des moyens des universités, en identifiant les évolutions survenues depuis cinq ans, leurs limites et les obstacles auxquels se heurtent les équipes de direction dans la conduite du changement. Elle a ensuite analysé les forces et les faiblesses du modèle de répartition des moyens SYMPA ainsi que les modalités de détermination de la dotation de masse salariale État. Elle a enfin dégagé, en se fondant sur ses observations et sur les principes qui devraient guider la construction d'un processus d'allocation des moyens, plusieurs axes de travail qui permettraient d'engager rapidement les évolutions qu'elle juge souhaitable : ajustement du modèle SYMPA, rénovation du rôle du contrat d'établissement, meilleure articulation des procédures

classiques d'allocation des moyens (modèle et contrat d'établissement) avec les financements sur projet (grands appels à projets nationaux, contrats de recherche), développement d'une vision globale des moyens disponibles à l'échelle du site, et non pas seulement de l'établissement, construction d'un outil permettant d'analyser l'incidence économique des choix effectués en matière d'allocation des moyens, évolutions enfin dans l'organisation même des établissements et la répartition des compétences en interne.

Cette réflexion d'ensemble, qui repose sur un examen détaillé de la situation et du fonctionnement de plusieurs universités, débouche sur un ensemble de préconisations adressées pour certaines aux établissements eux-mêmes, pour d'autres au ministère, avec pour objectif de fournir à l'ensemble des acteurs des outils d'analyse objective du fonctionnement du système d'enseignement supérieur et de recherche, à l'échelle nationale comme au niveau des opérateurs, et de les accompagner dans la conduite du changement, la modernisation des procédures de gestion et l'amélioration du service rendu à l'utilisateur. Elle relève, à la fois, de l'audit et de l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit, ainsi, d'apprécier les effets produits par la réforme des universités à travers l'analyse de leur organisation interne et de leurs mécanismes de décision (procédures de répartition des moyens, organisation du dialogue de gestion, utilisation du processus d'élaboration budgétaire comme un outil au service d'une stratégie). La mission a notamment cherché à déterminer dans quelle mesure les établissements avaient tiré parti des nouvelles compétences dont ils disposent pour construire, comme les y incitait la loi, une véritable politique de formation et de recherche, et s'il était nécessaire de faire évoluer leurs différents modes de financement, en particulier le modèle de répartition des moyens et le contrat. Ses analyses et ses propositions présentent ainsi, comme la plupart des travaux de l'IGAENR, une double finalité : aider à la prise de décision publique tout en accompagnant les établissements dans un contexte d'évolution rapide du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Liste des principaux sigles utilisés

2CA-SH	certificat complémentaire pour les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap
ACB	avis conditionnel de bourse
ACSÉ	Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AEPS	animations éducatives et périscolaires
AFEV	Association de la fondation étudiante pour la ville
AICarnot	Association des instituts Carnot
AIS	adaptation et intégration scolaire
AMF	Association des maires de France
AMUE	Agence de mutualisation des universités et établissements
ANAEM	Agence nationale de l'immigration et des migrations
ANDEV	Association nationale des directeurs de l'éducation des villes
ANLCI	Agence nationale de lutte contre l'illettrisme
ANR	Agence nationale de la recherche
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APB	admission post-bac
APE	allocations pour perte d'emploi
APIE	Agence du patrimoine immatériel de l'État
APLCPGE	Association des proviseurs ayant des CPGE
APLV	Association des professeurs de langues vivantes
APSA	activités physiques, sportives et artistiques
ASE	aide sociale à l'enfance
ASH	adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés
ASSR	attestation scolaire de sécurité routière
ATP	assistant au travail personnel
ATS	adaptation techniciens supérieurs
ATSEM	agent territorial spécialisé des écoles maternelles
AVP	audit à visée participative
AVS	auxiliaire de vie scolaire

B2i	brevet informatique et Internet
BAFA	brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BAIP	bureau d'aide à l'insertion professionnelle
BCD	Bibliothèque centre de documentation
BCS	boursiers sur critères sociaux
BEA	base élèves académique
BEL	banque d'épreuves littéraires
BEP	brevet d'études professionnelles
BIATOSS	bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers, de service et de santé
BOEN	Bulletin officiel de l'Éducation nationale
BSEDS	bilan de santé – évaluation du développement pour la scolarité
BTS	brevets de techniciens supérieurs
C2I	certificat informatique et Internet
CA	conseil d'administration
CADA	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAFIPEMF	certificat d'aptitude aux fonctions instituteur ou professeur d'école maître formateur
CAI	contrat d'accueil et d'intégration
CAP	certificat d'aptitude professionnelle
CAPA-SH	certificat d'aptitude professionnelle pour les aides spécialisées, les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap
CAREP	Centre académique de ressources pour l'éducation prioritaire
CASNAV	Centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage
CC	contrôle continu
CCF	contrôle en cours de formation
CCSD	Commission de circonscription du second degré
CDA	Commission des droits et de l'autonomie
CDDP	Centre départemental de documentation pédagogique
CDEFI	Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs
CDI	Centre de documentation et d'information
CE	cours élémentaire

CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CECRL	Cadre européen commun de référence pour les langues
CEF	centre éducatif fermé
CEFISEM	centre de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants
CEL	contrat éducatif local
CEMAGREF	Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement (Anciennement : Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts)
CEREQ	Centre d'étude et de recherche sur les qualifications
CEVU	Conseil des études et de la vie universitaire
CFC	Centre français d'exploitation du droit de copie
CFG	certificat de formation générale
CGA	Contrôle général des armées
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CGIET	Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies
CIAP	Comité interministériel d'audit des programmes
CIEP	Centre international d'études pédagogiques
CIO	centre d'information et d'orientation
CIPPA	cycle d'insertion préprofessionnelle par alternance
CIPPA-FLE	cycle d'insertion préprofessionnelle par alternance – Français langue étrangère
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIT	création et innovation technologiques
CLA	classe d'accueil
CLAIR	collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
CLAS	contrat local d'accompagnement à la scolarité
CLES	certificat de langues de l'enseignement supérieur
CLIN	classe d'initiation
CLIS	classe d'intégration scolaire
CM	cours moyen
CMO	congés de maladie ordinaire
CNDP	Centre national de documentation pédagogique

CNDP-VEI	Centre national de documentation pédagogique – Ville-École-Intégration
CNED	Centre national d'enseignement à distance
CNIPI	Commission nationale de l'internat et du post-internat
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COP	conseiller d'orientation – psychologue
CP	cours préparatoire
CPC	conseiller pédagogique de circonscription
CPE	conseiller principal d'éducation
CPER	contrat de projets État-Région
CPES	classe préparatoire à l'enseignement supérieur
CPGE	classe préparatoire aux grandes écoles
CPU	conférence des présidents d'université
CRAVIE	centre de ressources d'Alsace, Ville-Intégration-École
CRDP	Centre régional de documentation pédagogique
CRI	cours de rattrapage intégré
CRPE	concours de recrutement des professeurs des écoles
CSAIO	chef du service académique de l'information et de l'orientation
CT	contrôle terminal
CTP	comité technique paritaire
CTRS	Centre thématique de recherche et de soins
CUCS	contrats urbains de cohésion sociale
DAEU	diplôme d'accès à l'enseignement universitaire
DAF	direction des affaires financières
DAFPE	délégué académique à la formation des personnels d'éducation
DAP	direction de l'administration pénitentiaire
DBM	décisions budgétaires modificatives
DDASS	direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDEC	directions diocésaines de l'enseignement catholique
DDEEAS	diplôme de directeur d'établissement d'enseignement adapté et spécialisé
DELFP	diplôme d'études en langue française

DEPP	direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DES	diplôme (médical) d'études spécialisées
DGES	direction générale de l'enseignement supérieur
DGESCO	direction générale de l'enseignement scolaire
DGESIP	direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
DGME	direction générale de la modernisation de l'État
DGRH	direction générale des ressources humaines
DGRI	direction générale de la recherche et de l'innovation
DGESIP	direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DHG	dotation horaire globalisée
DILF	diplôme initial de langue française
DINA	dispositif d'insertion des nouveaux arrivants
DIPPA	dispositif d'insertion professionnelle pour primo-arrivants
DIV	délégation interministérielle à la ville
DNA	dispositif national d'accueil
DNB	diplôme national du brevet
DOM-TOM	départements d'outre-mer – territoires d'outre-mer
DPJJ	direction de la protection judiciaire de la jeunesse
DRAC	direction régionale des affaires culturelles
DREES	direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSI	développement de systèmes d'information
EAF	épreuves anticipées de français
EAJE	éducation et accueil des jeunes enfants
ECJS	enseignement commun d'éducation civique, juridique et sociale
ECLAIR	écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
ECT	(classe préparatoire) économique et commerciale option technologique
ECTS	European Credit Transfert System
EE	enseignements d'exploration

ELCO	enseignement des langues et cultures d'origine
EMALA	équipe mobile académique de liaison et d'animation
ENAF	élèves nouvellement arrivés en France
ENAF-NSA	élèves nouvellement arrivés en France, non scolarisés antérieurement
ENR	École numérique rurale
ENS	École normale supérieure
ENT	espace numérique de travail
EPA	établissement public administratif
EPCS	établissement public de coopération scientifique
EPIDE	établissement public d'insertion de la défense
EPL	établissement public local d'enseignement
EPM	établissement pour mineurs
EPPE	éducation et protection de la petite enfance
EPS	éducation physique et sportive
EPST	établissement public à caractère scientifique et technologique
ERS	établissement de réinsertion scolaire
ESEN	École supérieure de l'Éducation nationale
ETP	équivalent temps plein
EVS	établissements et vie scolaire
FAR	formateurs associés référents
FASILD	fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations
FCS	Fondation de coopération scientifique
FLE	français langue étrangère
FLM	français langue maternelle
FLS	français langue seconde
FOL	Fédération des œuvres laïques
FSE	Fonds social européen
GIP	groupement d'intérêt public
GRETA	groupement d'établissements
GRH	gestion des ressources humaines
GS	grande section/section des grands
GVT	glissement vieillesse technicité

H/E	heures d'enseignement allouées par élève
HCF	Haut conseil de la famille
HPST	Hôpital Patient Santé Territoire
HS	heure(s) supplémentaire(s)
HSA	heure(s) supplémentaire(s) année
HSE	heure(s) supplémentaire(s) effective(s)
IEP	Institut d'études politiques
IA	inspection académique
IA-DSDEN	inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale
IA-IPR	inspecteur d'académie, inspecteur pédagogique régional
IE	internat d'excellence
IEMP	indemnités d'enseignement en milieu pénitentiaire
IEN	inspecteur de l'Éducation nationale
IEN-ASH	inspecteur de l'Éducation nationale chargé de l'adaptation scolaire et de la scolarisation des élèves handicapés
IEN-CCPD	inspecteur de l'Éducation nationale, chargé d'une circonscription du premier degré
IEN-EG	inspecteur de l'Éducation nationale – enseignement général
IEN-ET	inspecteur de l'Éducation nationale – enseignement technique
IEN-IO	inspecteur de l'Éducation nationale – information et orientation
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IFSTTAR	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux
IFTS	indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires
IGA	inspection générale de l'administration
IGAC	inspection générale des affaires culturelles
IGAENR	inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche
IGAS	inspection générale des affaires sociales
IGEN	inspection générale de l'Éducation nationale
IGF	inspection générale des finances
IGJS	inspection générale de la jeunesse et des sports

IHU	Instituts hospitaliers universitaires
INETOP	Institut national d'étude du travail et d'orientation professionnelle
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INRETS	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
INRIA	Institut national de recherche en informatique et en automatique
INRP	Institut national de recherche pédagogique
INSA	Institut national des sciences appliquées
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IR	collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
IRE	internat de réussite éducative
IRT	Institut de recherche technologique
ISMAPP	Institut supérieur du management public et politique
ISOE	indemnité de suivi et d'orientation des élèves
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
JAPD	journée d'appel de préparation à la défense
JASMIN	jeune de l'académie suivi par la mission insertion de Nantes
JDD	jour de détention par détenu
LCPC	Laboratoire central des Ponts et Chaussées (aujourd'hui fusionné avec l'INRETS pour constituer l'IFSTTAR)
LEGT	lycée d'enseignement général et technique
LMD	Licence Master Doctorat
LOLF	loi organique relative aux lois de finances
LP	lycée professionnel
LRU	loi relative aux libertés et responsabilités des universités
LS	Littérature et Société
LV	langues vivantes
MC4	mentions complémentaires de niveau IV
MC5	mentions complémentaires de niveau V
MDPH	maison départementale des personnes handicapées
MEN	ministère de l'Éducation nationale
MGI ou MGIEN	mission générale d'insertion (de l'Éducation nationale)

Mission DGFP	Mission nationale d'audit de la direction générale des finances publiques
MPS	méthodes et pratiques scientifiques
MS	moyenne section/section des moyens
NBI	nouvelle bonification indiciaire
OCDE	organisation de coopération et de développement économiques
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OGM	organisme génétiquement modifié
ORS	obligation réglementaire de service
OST	Observatoire des sciences et des techniques
PAF	plan académique de formation
PAP	projet annuel de performance (LOLF)
PCS	professions et catégories socioprofessionnelles
PDA	plan départemental d'accueil
PDF	plans départementaux de formation
PDMF	parcours de découverte des métiers et des formations
PE	professeur d'école
PEMF	professeurs des écoles maîtres formateurs
PFEG	principes fondamentaux de l'économie et de la gestion
PFMP	périodes de formation en milieu professionnel
PIAD	pôle inter académique d'aide à la décision
PIP	parcours individuel de professionnalisation
PIRLS	programme international de recherche en lecture scolaire
PISA	programme international pour le suivi des acquis des élèves
PJJ	protection judiciaire de la jeunesse
PMI	protection maternelle et infantile
PNP	programme national de pilotage
PPE	projet personnel de l'étudiant
PPP	projet professionnel personnel
PPRE	programme personnalisé de réussite éducative
PPS	projet personnalisé de scolarisation
PRE	projet de réussite éducative

PRES	pôle de recherche et d'enseignement supérieur
PRL	plan pour la réussite en licence
PS	petite section/section des petits
PTA	programme de travail académique
PTR	prestation technologique réseau
QM	quartier pour mineurs
RAR	réseau ambition réussite
RAR	réseaux ambition-réussite
RASED	réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté
RAT	rapport d'atelier territorial
RCE	responsabilités et compétences élargies (loi relative aux libertés et responsabilités des universités)
RDT	réseau de développement technologique
RERS	repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche (publication du MEN/DEPP)
RGPP	révision générale des politiques publiques
RLE	responsable local d'enseignement
RRS	réseau de réussite scolaire
RTRA	réseau thématique de recherche avancée
SCD	service commun de la documentation
SCÉRÉN	services culture, éditions, ressources pour l'Éducation nationale
SEGPA	section d'enseignement général et professionnel adapté
SES	sciences économiques et sociales
SI	sciences de l'ingénieur
SIEC	service inter académique des examens et concours
SIRH	systèmes d'information « ressources humaines »
SME	sursis avec mise à l'épreuve
SSS	section sportive scolaire
STS	section de technicien supérieur
SVT	sciences de la vie et de la terre
TGPE	tableau général des propriétés de l'État
TICE	technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement

TIC-MNT	technologies de l'information et de la communication, micro et nano technologies
TOS	technicien ouvrier et de service
TPS	toute petite section/section des tout petits
TRIPE	titulaires remplaçants, instituteurs et professeurs des écoles
TSI	technologie et sciences industrielles
TZR	titulaire en zone de remplacement
UFR	unité de formation et de recherche
ULE	unité locale d'enseignement
UMR	unité mixte de recherche
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNSS	union nationale du sport scolaire
UPEAA	unité pédagogique pour élèves allophones arrivants
UPI	unité pédagogique d'intégration
UPR	unité pédagogique régionale
ZEP	zone d'éducation prioritaire
ZIL	zone d'intervention locale
ZR	zone de remplacement
ZUS	zone urbaine sensible