

Rapport public thématique

**L'éducation nationale face à l'objectif
de la réussite de tous les élèves**

	pages
Introduction.....	1
I - Les résultats et les coûts de l'enseignement scolaire...	9
A - Les objectifs fixés à l'enseignement scolaire.....	9
B - Les indicateurs de résultats.....	12
<i>1 - La maîtrise des connaissances et des compétences de base.....</i>	<i>12</i>
<i>2 - Les taux de diplômés, de non diplômés, et de non qualifiés.....</i>	<i>23</i>
<i>3 - Les inégalités sociales dans la réussite scolaire.....</i>	<i>28</i>
<i>4 - Les inégalités entre établissements.....</i>	<i>32</i>
C - Les indicateurs de coûts.....	36
<i>1 - La dépense intérieure d'éducation.....</i>	<i>36</i>
<i>2 - Les comparaisons internationales.....</i>	<i>39</i>
D - Les évaluations du système éducatif et leur utilisation.....	45
<i>1 - Les inspections du ministère de l'éducation nationale.....</i>	<i>45</i>
<i>2 - La direction de l'évaluation, de la performance et de la prospective.....</i>	<i>46</i>
<i>3 - Une « évaluation des évaluations » supprimée en 2005.....</i>	<i>46</i>
II - La gestion budgétaire de l'enseignement scolaire....	49
A - Une déconnexion par rapport à l'objectif de gestion par la performance.....	49
<i>1 - La mission interministérielle de l'enseignement scolaire.....</i>	<i>49</i>
<i>2 - Les procédures d'allocation des moyens.....</i>	<i>52</i>
<i>3 - Des marges de manœuvre limitées pour les établissements.....</i>	<i>58</i>
<i>4 - Des incohérences dans l'allocation des moyens.....</i>	<i>63</i>
B - Une connaissance insuffisante du coût des politiques éducatives	64
<i>1 - La lutte contre l'échec scolaire.....</i>	<i>65</i>
<i>2 - L'éducation prioritaire.....</i>	<i>66</i>
C - Le coût de l'éparpillement de l'offre de formation.....	68

	Pages
III - L'affectation et le service des enseignants.....	71
A - Les procédures d'affectation des enseignants.....	71
1 - L'affectation des enseignants dans les établissements.....	71
2 - La répartition des classes entre les enseignants.....	73
B - La définition du service des enseignants dans le premier degré..	75
1 - Les imprécisions.....	75
2 - Les problèmes liés au travail à temps partiel.....	76
C - La définition du service des enseignants dans le second degré...	79
1 - Une définition du service inadaptée aux missions des enseignants.....	79
2 - Les inconvénients pratiques de l'inadaptation de la définition du service des enseignants.....	87
3 - La dualité entre personnel d'enseignement et personnel d'éducation.....	94
4 - Les conséquences de la logique hebdomadaire du service des enseignants.....	97
IV - L'élève dans l'organisation de l'enseignement scolaire.....	105
A - La définition du temps scolaire.....	105
1 - Le rythme scolaire à l'école primaire.....	105
2 - Les emplois du temps au collège et au lycée.....	108
B - La gestion des parcours scolaires des élèves.....	116
1 - Les lacunes dans les études et statistiques nationales sur les parcours scolaires.....	116
2 - Un système scolaire discontinu.....	119
3 - Une composition des classes peu contrôlée.....	125
4 - Une procédure d'orientation mal maîtrisée.....	129
5 - Une offre de formation insuffisamment maîtrisée.....	137
6 - Les risques liés à l'assouplissement de la carte scolaire.....	139

	Pages
C - La prise en compte des élèves en difficulté.....	144
1 - Les dispositifs de prise en charge de la difficulté scolaire.....	144
2 - Les sanctions de l'échec scolaire.....	160
Conclusion.....	165
Recommandations.....	173
Annexes	
1 - Liste des sigles utilisés dans le rapport	176
2 – Principales caractéristiques du système éducatif français.....	180
3 - Apports et limites des enquêtes PISA à l'évaluation de l'école....	181
4 - Exemples étrangers d'organisation scolaire.....	185
5 - Liste des personnes rencontrées lors de l'enquête.....	192
Réponse du Ministre de l'Education nationale.....	201

La préparation du rapport et la procédure

Les travaux dont ce rapport est issu ont été principalement effectués par Mmes Marie-Pierre Cordier, conseillère maître, Marie Ange Mattei, conseillère référendaire, Jacqueline Barro, attachée.

Le texte du rapport a été établi par Mme Marie-Pierre Cordier, conseillère maître, et Mme Marie Ange Mattei, conseillère référendaire, rapporteurs, M. Pascal Duchadeuil, conseiller maître, étant contre-rapporteur.

La Cour a assuré la contradiction et procédé aux auditions des administrations concernées.

Elle a également recueilli, au cours d'une quinzaine d'auditions, l'avis d'une soixantaine de personnalités, d'experts et représentants de l'administration, ainsi que de fédérations de parents d'élèves et de fédérations syndicales d'enseignants et de personnels de direction de l'éducation nationale.

Le projet de rapport a été délibéré par la 3^{ème} chambre les 23 et 25 février 2010, sous la présidence de M. Jean Picq, en présence de M. Guy Mayaud, Mme Anne Froment-Meurice, MM. Pascal Duchadeuil, Francesco Frangialli, Jacques Tournier, Mme Jeanne Seyvet, MM. Edouard Couty, Christian Sabbe, Yann Petel, Robert Korb, Bernard Levallois, Jean-Louis Bourlanges, Antoine Schwarz, et Michel Clément, conseillers maîtres, et M. Louis Zeller, conseiller maître en service extraordinaire.

Ce projet a ensuite été arrêté le 23 mars 2010 par le Comité du rapport public et des programmes, présidé par M. Didier Migaud, premier Président, avant d'être communiqué au ministre de l'éducation nationale.

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie un rapport thématique intitulé « L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable au ministre de l'éducation nationale, afin de recueillir ses éventuelles observations destinées à être insérées en annexe de ce présent rapport.

Etaient présents : M. Migaud, Premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Mme Ruellan, MM. Hespel, Bayle, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Sallois, Hernandez, Mme Cornette, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Mayaud, Richard, Devaux, Gillette, Troesch, Théron, Mmes Froment-Meurice, Bellon, MM. Gasse, Moreau, Duchadeuil, Lebuy, Lesouhaitier, Lefas, Johanet, Durrleman, Frangialli, Andréani, Dupuy, Mme Morell, MM. Gautier (Louis), Braunstein, Brochier, Mme Dayries, MM. Levy, Bernicot, Vermeulen, Tournier, Mme Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Diricq, Davy de Virville, Sabbe, Pétel, Mme Camby, MM. Valdigué, Martin (Christian), Ténier, Lair, Mme Trupin, MM. Ravier, Rabaté, Doyelle, Ménard, Korb, Metzger, Mme Saliou (Monique), MM. Guibert, Uguen, Guédon, Martin (Claude), Bourlanges, Le Méné, Dahan, Castex, Schwarz, Baccou, Mme Malgorn, MM. Sépulchre, Mousson, Mmes Bouygard, Vergnet, M. Chouvet, Mme Démier, MM. Clément, Machard, Mme Cordier, MM. Le Mer, Rolland, conseillers maîtres, MM. Zeller, d'Aboville, Cadet, André, Schott, Cazenave, Hagelsteen, Klinger, Dubois, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etait présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Vallernaud, avocat général.

Etait présent en qualité de rapporteur et n'a pas pris part aux délibérations : Mme Mattei, conseiller référendaire.

Madame Mayenobe, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 11 mai 2010.

Introduction

Scolarisant 10 millions d'élèves, employant plus de 730.000 enseignants, doté d'un budget de près de 53 milliards d'euros en 2010, l'enseignement scolaire public est un enjeu central pour l'avenir de notre pays. Le développement des sociétés actuelles dépend en effet de plus en plus du niveau de formation de leur population, dans un contexte mondial où l'accès à la connaissance constitue un facteur concurrentiel déterminant. L'école est aussi l'un des fondements de la cohésion sociale. C'est à ce titre que lui a été assigné l'objectif d'assurer la réussite de tous les jeunes, dans la perspective de leur insertion professionnelle et de leur devenir citoyen.

Plus que jamais, un débat sur les résultats de l'enseignement scolaire est nécessaire. Par le présent rapport, et tout en restant dans son domaine de compétence, la Cour des comptes entend y apporter sa contribution.

Les termes du débat

Le défi actuel de l'enseignement scolaire n'est plus de faire face à l'accroissement des effectifs d'élèves. Le nombre d'élèves scolarisés a doublé entre 1960 et 1985. Cette tendance a pris fin avec les années 1990 et, depuis lors, les effectifs fluctuent selon les évolutions démographiques, sans que soit remis en cause le principe de l'accueil scolaire de l'ensemble des jeunes générations.

Cette évolution de l'enseignement scolaire, souvent désignée par le terme de « massification », a permis à l'école de remporter d'indéniables succès au cours des dernières décennies, ainsi qu'en témoigne la progression remarquable du niveau de formation de la population française. Si l'on compare, par exemple, la tranche d'âge des 55-64 ans à celle des 25-34 ans, les niveaux de diplôme atteints sont respectivement de 11% et 24% pour l'enseignement supérieur long¹, et de 5% et 18% pour l'enseignement supérieur court. De même, l'édition 2009 de *Regards sur l'éducation* publiée par l'OCDE montre que, de façon générale, la France a atteint un niveau d'éducation analogue à ceux qui sont constatés dans les pays comparables : 69% des Français âgés de 25 à

1) Les niveaux d'enseignement sont définis au sein de l'OCDE selon la classification internationale type de l'éducation (CITE) de 1997. Les formations supérieures courtes (CITE 5B) sont d'une durée de deux ans au minimum et débouchent sur une entrée directe sur le marché du travail (BTS, DUT,...). Les formations supérieures longues (CITE 5A) ont une durée de trois ans au minimum (licence, master, doctorat).

64 ans ont un niveau de formation égal ou supérieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, contre 70% en moyenne dans l'OCDE et 71% dans l'Union européenne.

Ces résultats favorables ne sauraient toutefois masquer un échec persistant du système scolaire à conduire à la réussite tous les élèves qui lui sont confiés. Alors que, selon les objectifs fixés par la loi, l'enseignement scolaire vise à donner à tous les élèves un « *socle commun de connaissances et de compétences* » à l'issue de la scolarité obligatoire, à leur assurer « *une qualification reconnue* », et à « *contribuer à l'égalité des chances* »², aucun de ces objectifs n'est atteint aujourd'hui.

Une proportion considérable d'élèves - de l'ordre de 20% - ne maîtrise pas les compétences de base en lecture au terme de la scolarité obligatoire. De nombreux jeunes quittent le système scolaire sans diplôme : en 2007, 18% des jeunes âgés de 20 à 24 ans n'avaient ni baccalauréat, ni brevet d'études professionnelles, ni certificat d'aptitude professionnelle. Enfin, de fortes inégalités sociales subsistent dans le système éducatif : 18% des élèves issus d'un milieu social défavorisé obtiennent un baccalauréat général contre 78% pour les élèves de familles favorisées.

Les inégalités sociales face à la réussite scolaire

Une étude de l'INSEE³ souligne le déterminisme très fort des évolutions des élèves entre le cours préparatoire (CP) et la sixième, selon leur milieu d'origine : « *Quand leur niveau de compétences à l'entrée au CP les situe parmi les 10% d'écoliers les plus faibles, 27% des enfants de cadres ou de professions intermédiaires, mais seulement 7% des enfants d'ouvriers atteignent aux évaluations nationales de sixième la médiane en français, c'est-à-dire figurent parmi la moitié des élèves qui réussit le mieux. Réciproquement, les élèves de milieux défavorisés sont plus exposés au risque d'une régression de leurs performances scolaires. Ainsi, quand ils faisaient partie des 10% d'élèves aux compétences les plus assurées, 18% des élèves de familles ouvrières n'atteignent pas la médiane aux évaluations nationales de français de sixième, contre seulement 3% des enfants de familles de cadres ou de professions intermédiaires* ».

Le Haut conseil de l'évaluation de l'école (Hcéé) a pu parler des années 1985-1995 comme des « *Dix Glorieuses* » pour le système scolaire, car le taux d'accès d'une génération au niveau du baccalauréat a

2) Articles L111 et L122 du code de l'éducation.

3) INSEE - France, portrait social - Les inégalités de réussite à l'école élémentaire - 2006

doublé pendant cette décennie, en passant de 35,0% à 71,2% : depuis lors, toutefois, les indicateurs stagnent, et parfois même régressent.

Face à ces résultats, le regard collectif porté sur l'école a évolué dans le sens d'un moindre optimisme vis-à-vis d'une institution qui, si elle a su relever le défi de la « massification », n'est pas parvenue à surmonter celui de la démocratisation. Cette perception est, au demeurant, partagée par les acteurs du système scolaire, dont au premier chef les enseignants qui, malgré leur investissement dans leur métier, se sentent trop souvent démunis pour lutter efficacement contre les difficultés qui entravent le parcours scolaire de leur élèves.

C'est le processus scolaire lui-même qui, de ce fait, est mis en cause du point de vue de son impact sur l'égalité des chances : les élèves des milieux sociaux les plus défavorisés sont beaucoup moins nombreux à suivre des cursus scolaires sans redoublement, à intégrer les filières d'enseignement général, ou à obtenir des diplômes. D'autres inégalités de réussite, selon le sexe et les territoires notamment, demeurent également importantes. Enfin, les enquêtes menées par l'OCDE montrent que les élèves français sont parmi ceux qui expriment le plus d'anxiété vis-à-vis de l'institution scolaire et éprouvent le moins d'attachement à l'égard de leur établissement.

En d'autres termes, si, depuis de nombreuses années, la lutte pour la réussite de tous les élèves constitue un impératif affirmé par les réformes des ministres successifs de l'éducation nationale, elle n'est pas parvenue à prendre corps dans la réalité de l'enseignement scolaire.

L'ensemble de ces éléments a conduit la Cour à s'interroger sur la pertinence actuelle de l'organisation du système scolaire public, qui n'atteint pas les objectifs que lui fixe la loi, qui ne compense pas de façon suffisamment efficace les conséquences des inégalités sociales et culturelles, et qui engendre trop fréquemment un sentiment d'insatisfaction chez ceux qui y étudient et y travaillent.

Certes, plusieurs facteurs de la réussite et de l'échec des élèves échappent dans une large mesure à l'institution scolaire : origine socioprofessionnelle des familles, rôle éducatif des parents, environnement géographique, social et culturel, ou encore problèmes individuels de toute nature qui peuvent affecter les élèves.

D'autres facteurs, en revanche, dépendent directement des politiques éducatives. Le ministère de l'éducation nationale dispose de leviers d'action essentiels : il répartit les moyens d'enseignement entre académies et établissements ; il recrute les enseignants, organise leur formation et fixe leurs missions et leurs services ; il affecte les élèves dans les établissements et les oriente dans les différentes filières ; il

définit les rythmes scolaires et les modalités de prise en charge des élèves en difficulté. Ce sont là autant de domaines dans lesquels les décisions administratives pèsent, de manière parfois décisive, sur l'avenir des enfants et des adolescents. D'autres décisions, relevant des établissements d'enseignement, peuvent être tout aussi essentielles pour la réussite ou l'échec des élèves : il en va ainsi de la composition des classes, de la désignation des enseignants qui leur sont affectés, ou de l'élaboration des emplois du temps.

La démarche de la Cour

Le dernier rapport public de la Cour consacré à l'enseignement scolaire a été publié en avril 2003 sous le titre *La gestion du système éducatif*. L'approche alors retenue était d'apprécier, d'un point de vue national, comment le ministère de l'éducation nationale assumait ses responsabilités en matière de gestion, notamment en ce qui concerne les procédures de préparation de la rentrée scolaire, d'affectation des enseignants, et d'organisation des formations à l'échelle du territoire.

Le présent rapport a une autre visée, puisqu'il entend apprécier si le système éducatif, dans le champ de l'enseignement scolaire public allant de la maternelle au baccalauréat, est bien « *conçu et organisé en fonction des élèves* », ainsi que l'affirme le premier article de loi du code de l'éducation, et s'il est de nature à favoriser la réussite scolaire de chaque élève, quelle que soit son origine sociale, culturelle, ou géographique.

La méthode utilisée par la Cour s'est délibérément fondée, depuis le début de ses travaux menés sur trois années, sur des observations recueillies sur le terrain, au sein des établissements d'enseignement et dans les services déconcentrés du ministère. Les enquêtes ont été conduites principalement dans six académies (Paris, Aix-Marseille, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Montpellier, et Orléans-Tours) et auprès d'une cinquantaine d'écoles, de collèges et de lycées⁴. La Cour a également analysé sur place le fonctionnement de trois systèmes éducatifs étrangers - l'Espagne, le Royaume-Uni, la Suisse -, afin d'établir des éléments de comparaison fondés sur des observations concrètes.

Plusieurs thèmes ont été examinés au cours de ces enquêtes, notamment la mesure de l'efficacité des établissements scolaires par le ministère de l'éducation nationale, la mesure des coûts de l'enseignement scolaire, le parcours des élèves au sein des écoles et des établissements publics locaux d'enseignement, les obligations de service des

4) Voir l'annexe relative aux personnes rencontrées et auditionnées.

enseignants, les affectations des enseignants du premier et du second degrés, ou encore le rôle des inspections du ministère de l'éducation nationale.

Au terme de ses investigations, et compte tenu de la nature du sujet, la Cour a décidé, par-delà les modes habituels de contradiction menés avec les responsables du ministère de l'éducation nationale, à Paris et dans les académies, de confronter ses principales observations et propositions, d'une part à des experts dans le domaine de l'éducation, et d'autre part à tous les acteurs de l'enseignement scolaire. Elle a ainsi auditionné des enseignants, des chefs d'établissements, des inspecteurs d'académie responsables de services départementaux, des inspecteurs pédagogiques, des recteurs, des responsables de l'administration centrale du ministère, des représentants de syndicats des personnels de l'éducation nationale et d'associations de parents d'élèves.

Le périmètre de l'enquête

L'enquête de la Cour a porté sur l'enseignement scolaire public placé sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale. Ce champ couvre 80,5% de la population scolarisée - soit environ 10 millions d'élèves sur 12,4 millions -, affectés dans quelque 50.000 écoles primaires, 5.300 collèges et 2.600 lycées. Il ne comprend pas l'enseignement scolaire public relevant d'autres ministères (2,3% des élèves)⁵, ni l'enseignement scolaire privé sous tutelle du ministère de l'éducation nationale ou du ministère de l'agriculture (17,2% des élèves).

L'enseignement privé

Un élève sur cinq fréquente un établissement scolaire privé. Cette proportion, qui reste stable au fil des années, varie fortement d'une académie à l'autre (5% en Corse, contre 40% en Bretagne et dans les Pays-de-Loire). Il existe de nombreux allers-retours d'élèves entre enseignements public et privé, ce qui rend le recours à l'enseignement privé plus fréquent que ne le laissent penser les effectifs constatés chaque année : près de 40 % des élèves passent au moins une année dans l'enseignement privé entre le CM2 et la fin de leurs études secondaires.

La loi Debré du 31 décembre 1959 définit trois types d'établissements d'enseignement privé : les établissements hors contrat, les établissements sous contrat simple dont les enseignants, salariés de droit privé, sont rémunérés par l'Etat, et les établissements sous contrat d'association, dont les enseignants, contractuels de droit public, sont également rémunérés par l'Etat, tout en étant

5) Dont principalement l'enseignement agricole, ainsi que les lycées français à l'étranger.

recrutés par des concours distincts. Le contrat d'association entraîne la prise en charge par l'Etat du financement de certaines charges de fonctionnement dans le cadre du forfait d'externat.

Dans le premier degré privé, on compte, en 2008-2009, 5.377 écoles et 37.336 classes, et, dans le second degré, 3.494 établissements et 47.536 classes. 95% des établissements relèvent de l'enseignement catholique. En janvier 2009, 141.700 enseignants étaient rémunérés au sein des établissements privés sous contrat.

L'aide de l'Etat à l'enseignement privé sous contrat représente, en 2010, 7,04 milliards d'euros, qui sont inscrits au programme 139 « enseignement privé des premier et second degrés ». Ce montant représente 11,6% des crédits de la mission interministérielle « enseignement scolaire ».

Il convient de souligner la très grande faiblesse actuelle des données et des études conduites par le ministère de l'éducation nationale sur le secteur de l'enseignement privé.

En effet, dans ses projets et rapports annuels de performance, le ministère de l'éducation nationale a retenu, pour l'enseignement privé sous contrat, un ensemble d'indicateurs qui sont le décalque de ceux utilisés pour l'enseignement public, au motif que les objectifs et programmes d'enseignement sont les mêmes dans les deux secteurs d'enseignement. Un tel choix aurait dû permettre la mise en œuvre d'évaluations comparatives. Pourtant, ce n'est que depuis 2008 que les indicateurs de l'enseignement privé sont renseignés à un niveau comparable à celui de l'enseignement public.

En outre, les études disponibles au sein du ministère sur l'enseignement privé sont en nombre très limité, ne sont pas actualisées⁷ et n'ont pas été complétées par des travaux spécifiques des inspections générales. Lorsqu'elles existent, ces études ne permettent pas de comparer de façon pertinente les performances des enseignements privé et public. En effet, elles portent sur les compétences et les résultats des élèves à un moment précis de leur parcours, mais ne donnent aucune information sur le niveau initial des élèves, ni sur leur progression au cours du cursus scolaire, alors même que les établissements privés peuvent sélectionner leurs élèves.

Une telle lacune - qui interdit toute comparaison - doit être impérativement corrigée. Il appartient au ministère de l'éducation de mettre en place un système d'évaluation régulière des modalités

7) Cf. par exemple le numéro 69 de la revue *Education et formations* de juillet 2004 - *Public-Privé : quelles différences ?*

d'organisation et des résultats de l'enseignement privé sous contrat. Pour l'heure, et compte tenu de cette absence d'information, il convient de souligner que le présent rapport, centré sur l'organisation de l'enseignement scolaire public qui scolarise plus de 80% des élèves, ne porte aucune appréciation sur l'enseignement scolaire privé, puisque ce dernier n'a pas été contrôlé.

La Cour précise également que ce rapport, qui examine l'organisation du système scolaire en matière de parcours des élèves et de service des enseignants, ne peut prétendre à l'exhaustivité. D'autres thèmes, non traités ici mais tout aussi cruciaux, seront au cœur de ses prochaines investigations : il en va ainsi de la formation des enseignants, ou encore de l'encadrement territorial de l'éducation nationale.

En outre, la démarche de cette enquête se fonde uniquement sur l'analyse de l'organisation du système scolaire, évaluée tant du point de vue de son efficacité - c'est-à-dire sa capacité à atteindre les objectifs assignés par la Nation - que de son efficience - c'est-à-dire son aptitude à le faire en maîtrisant ses coûts, la Cour n'ayant aucune compétence en matière de pédagogie et de didactique.

Il convient enfin de souligner que les critères d'appréciation de la réussite de l'enseignement scolaire sont multiples. Le rapport de la commission du Débat sur l'avenir de l'école, conduit de novembre 2003 à janvier 2004, répondait ainsi à la question « Que faut-il entendre par réussite de tous les élèves ? » : « *La réussite d'une école tient d'abord à ce qu'elle arme tous les élèves et les futurs citoyens de connaissances, de compétences et de règles de comportement jugées aujourd'hui indispensables à une vie sociale et personnelle réussie. (...) La réussite de l'école s'apprécie également en termes éducatifs, psychologiques et moraux. Les critères de la réussite proprement éducative sont à la fois individuels et collectifs. Au plan individuel, l'école doit aider les élèves à grandir, à devenir des adultes, des personnes autonomes et responsables, à cultiver le respect de soi et celui des autres, à développer la confiance en soi et dans les autres. Au plan collectif, il importe que les élèves apprennent à reconnaître l'éminence des valeurs partagées, notamment de la laïcité, et la nécessité des règles et des usages communs, afin de faire de l'école le lieu d'intégration de toute une génération, et où la mixité sociale, ethnique et culturelle demeure possible* ». Cette énumération de critères montre que l'appréciation de la réussite de l'école ne saurait se réduire à une seule approche.

Le présent rapport comporte quatre parties qui examinent successivement :

- les résultats et les coûts de l'enseignement scolaire ;
- la gestion budgétaire de l'enseignement scolaire ;
- les procédures d'affectation et la gestion du service des enseignants ;
- l'élève dans l'organisation de l'enseignement scolaire.

Il s'achève par une conclusion qui résume le diagnostic de la Cour et formule des recommandations. A ce titre, les auditions qu'elle a tenues lui ont permis de constater que ses constats sont largement partagés par les acteurs, les responsables et les experts de l'enseignement scolaire, mais restent en revanche insuffisamment connus de l'opinion publique. Au regard de l'urgence des modifications à apporter à l'organisation de l'enseignement scolaire, la Cour s'est également assurée, auprès de ses interlocuteurs, que ses recommandations étaient susceptibles d'enclencher un processus favorable d'évolution.

I - Les résultats et les coûts de l'enseignement scolaire

A - Les objectifs fixés à l'enseignement scolaire

Le premier article de loi du code de l'éducation définit les principaux objectifs de l'enseignement scolaire sans les hiérarchiser : « *contribution à l'égalité des chances* », « *transmission des connaissances* », « *partage des valeurs républicaines* », « *maîtrise de la langue française* », « *insertion sociale et professionnelle* », « *exercice de la citoyenneté* », etc.

Article L111-1 du code de l'éducation

« L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances. »

Outre la transmission des connaissances, la Nation fixe comme mission première à l'école de faire partager aux élèves les valeurs de la République.

L'école garantit à tous les élèves l'apprentissage et la maîtrise de la langue française.(...)

Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté.(...)

L'acquisition d'une culture générale et d'une qualification reconnue est assurée à tous les jeunes, quelle que soit leur origine sociale, culturelle ou géographique. »

De nombreux autres objectifs sont fixés par le code de l'éducation ou par des textes non codifiés, que ce soit en termes très généraux⁸ ou en sens inverse extrêmement précis, par exemple dans le cadre des programmes nationaux d'enseignement⁹.

8) Les lois de finances annuelles retiennent par exemple, pour l'enseignement scolaire, l'objectif de « *favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire* ».

9) L'arrêté du 24 juillet 2007 sur le programme d'enseignement des langues anciennes fixe ainsi pour l'enseignement du latin l'objectif de donner un « *bagage de 1.600 à 1.800 mots* » aux élèves de terminale.

Des objectifs majeurs peuvent être vagues : ainsi l'objectif de « l'égalité des chances » est mentionné par le code de l'éducation sans être défini¹⁰.

De même, l'objectif essentiel de réussite de tous les élèves est dépourvu de base juridique : le texte aux termes duquel « *la Nation fixe au système éducatif l'objectif de garantir que 100 % des élèves aient acquis au terme de leur formation scolaire un diplôme ou une qualification reconnue, d'assurer que 80 % d'une classe d'âge accèdent au niveau du baccalauréat, de conduire 50 % de l'ensemble d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur* », qui devait initialement être inscrit dans la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'Ecole, a dû en être retiré à la suite d'un vice de procédure¹¹, et ne figure donc pas dans le code de l'éducation.

Un autre objectif majeur, relatif aux connaissances et compétences que l'élève doit acquérir au terme de la scolarité obligatoire, est bien inscrit, en revanche, dans le code de l'éducation (article L122-1-1). Pour autant, la délimitation de cet objectif est imprécise : le code de l'éducation définit « *l'instruction obligatoire* » par l'âge des élèves (de 6 à 16 ans), alors que les textes sur le socle commun visent de fait tous les élèves à leur sortie du collège, indépendamment de leur âge.

Article L122-1-1 du code de l'éducation

« *La scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève l'acquisition d'un socle commun* », constitué « *d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel, et réussir sa vie en société* ».

Ce socle comprend : la maîtrise de la langue française ; la maîtrise des principaux éléments de mathématiques ; une culture humaniste et scientifique permettant le libre exercice de la citoyenneté ; la pratique d'au moins une langue vivante étrangère ; la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication ». (...) *Parallèlement à l'acquisition du socle commun, d'autres enseignements sont dispensés au cours de la scolarité obligatoire* ».

Les compétences du socle commun ont été définies par décret (article D122 du code de l'éducation) : « *1°) la maîtrise de la langue française ; 2°) la pratique d'une langue vivante étrangère ; 3°) les principaux éléments de*

10) Selon une définition retenue par l'Union européenne, « *un système est équitable si les résultats de l'éducation et de la formation sont indépendants du milieu socio-économique et d'autres facteurs conduisant à un handicap éducatif et que le traitement reflète les besoins spécifiques des individus en matière d'apprentissage* ».

11) Ces objectifs figuraient dans une annexe au projet de loi, qui n'a finalement pas été maintenue, à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel qui avait relevé l'absence de consultation du Conseil économique et social.

mathématiques et la culture scientifique et technologique ; 4°) la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication ; 5°) la culture humaniste ; 6°) les compétences sociales et civiques ; 7°) l'autonomie et l'esprit d'initiative ».

En définitive, la multiplicité des finalités assignées à l'enseignement scolaire traduit l'ampleur des attentes et des demandes qui lui sont adressées. Mais leur dispersion dans de nombreux textes de portée juridique inégale, la formulation imprécise des objectifs essentiels et l'absence de hiérarchisation conduisent à obscurcir le débat sur l'efficacité du système scolaire. En se fondant sur le code de l'éducation, certains mettent en avant l'objectif de transmission des connaissances ; d'autres insistent sur celui des compétences nécessaires pour la vie en société ; d'autres encore assignent le premier rang à l'objectif d'égalité des chances ; certains, en s'appuyant sur les engagements européens de la France¹², mettent l'accent sur le rôle central de l'éducation dans la croissance et la compétitivité économique du pays, en privilégiant les objectifs de taux de diplômés de l'enseignement supérieur ou d'insertion professionnelle ; d'autres enfin pondèrent ces différents critères selon des proportions variables.

Par ailleurs, aux côtés des objectifs explicites fixés dans des textes, des objectifs implicites, parfois difficilement compatibles, imprègnent fortement l'organisation scolaire. Le système éducatif français est ainsi traversé de contradictions, dont celle, fondamentale, entre une vision méritocratique de l'école, conduisant à une sélection des meilleurs élèves, et une vision plus globale, orientée vers la réussite de l'ensemble des élèves. Cette situation crée des tensions non résolues dans la gestion du système scolaire qui oscille entre le développement de filières ou de dispositifs spécifiques et le maintien d'une organisation fondée principalement sur la transmission de connaissances à un ensemble indifférencié d'élèves. Dans ce contexte, le socle commun de connaissances et de compétences, défini par la loi du 23 avril 2005, peine à émerger dans un système qui reste largement structuré par des enseignements disciplinaires cloisonnés. De même, toutes les conséquences n'ont pas été tirées de l'objectif de réussite de tous les élèves pour la définition des missions des enseignants ou de l'organisation de leur service. Dès lors, l'article L111-1 du code de

12) Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne, réunis à Lisbonne en 2000, ont déclaré vouloir faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* », et ont assigné en ce sens à l'éducation des objectifs précis de production de qualifications et de diplômes. Toutefois, ces objectifs n'ont pas été repris dans les textes nationaux : ils restent en ce sens implicites, alors même qu'ils orientent désormais fortement la politique éducative.

l'éducation, qui précise à la suite de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 que « *le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves* », n'est pas encore mis en œuvre de façon systématique, alors que plus de vingt ans se sont écoulés depuis sa rédaction.

Lors de l'enquête menée par la Cour, de nombreux responsables de l'éducation nationale ont reconnu que la réussite de tous les élèves, certes souhaitée par tous, n'était pas encore devenue un objectif véritablement partagé : elle ne s'est pas traduite par une organisation adaptée à la nécessité, désormais clairement reconnue, de conduire chacun à un diplôme ou à une qualification.

B - Les indicateurs de résultats

La Cour a examiné les résultats de l'enseignement scolaire dans trois champs : la maîtrise du socle commun de connaissances et de compétences au terme de la scolarité obligatoire, les proportions d'élèves diplômés ou sortant du système scolaire sans diplôme ni qualification, et la capacité de conduire les élèves d'origine sociale défavorisée dans les voies de la réussite scolaire.

Comme indiqué en introduction, les indicateurs disponibles mesurant les résultats de l'école dans ces domaines essentiels peuvent couvrir l'ensemble du service public de l'éducation sans distinguer, selon les cas, entre l'enseignement public et l'enseignement privé, ou bien entre les différents ministères de tutelle (éducation nationale ou agriculture).

1 - La maîtrise des connaissances et des compétences de base

Plusieurs dispositifs, nationaux ou internationaux, évaluent les connaissances et les compétences des élèves. Ils diffèrent selon les populations testées (un échantillon ou l'ensemble des élèves), les méthodologies utilisées (questions à choix multiples ou ouvertes, corrections effectuées par les enseignants ou par des tiers) et les objectifs visés (évaluations destinées aux professeurs pour adapter l'enseignement au niveau des élèves, ou aux autorités nationales et académiques pour conduire leurs politiques).

Les résultats de l'enquête internationale PISA¹³ de l'OCDE sur les compétences des élèves de quinze ans en lecture, mathématiques et sciences sont souvent utilisés, car ils permettent des comparaisons entre pays et dans le temps. Par ailleurs, dans le cadre du budget de l'Etat, les

13) Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA).

rapports annuels de performances de la « mission interministérielle de l'enseignement scolaire », découlant de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), contiennent des données sur la maîtrise du socle commun de connaissances et de compétences par les élèves de CM2 et de 3^{ème}. Les tests passés par tous les Français de dix-sept ans lors de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) constituent une autre source d'évaluation des acquis scolaires fondamentaux.

Bien que diverses dans leurs modalités, ces enquêtes livrent des résultats convergents. Ainsi, elles montrent toutes qu'au terme de l'instruction obligatoire, la proportion d'élèves éprouvant des difficultés sérieuses en lecture est de l'ordre de 21 % :

- 21,5 % des élèves de 3^{ème} ne maîtrisent pas les compétences de base en français, selon un indicateur présenté pour 2008 dans le cadre des lois de finances¹⁴ ;
- 21,7 % des élèves de 15 ans ont d'importantes difficultés de lecture, selon l'enquête internationale PISA menée par l'OCDE en 2006¹⁵ ;
- 21,3% des jeunes de 17 ans sont des « lecteurs médiocres » ou des lecteurs « à difficultés sévères », selon le test de 2007 de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD).

Ces enquêtes montrent également des évolutions analogues pour la part de mauvais ou très mauvais lecteurs : mesurée par les tests PISA de l'OCDE, elle est passée de 15% en 2000 à 21,7% en 2006 ; mesurée par le test de la JAPD, elle est passée de 20,5% en 2005 à 21,3% en 2007.

a) La maîtrise du socle commun de connaissances et de compétences

En 2007, le ministère de l'éducation nationale a mis en place des indicateurs destinés à mesurer la proportion d'élèves maîtrisant les compétences de base en français et en mathématiques. Renseignés annuellement dans le cadre de la loi de finances, ces indicateurs exploitent les résultats d'une évaluation menée sur un échantillon représentatif d'élèves de CM2 et de 3^{ème}. Les compétences sont évaluées à partir de tests basés sur des questions à choix multiples (QCM) : de ce fait, en français, les compétences liées à l'expression écrite ou orale ne

14) Cet indicateur 1.5 du programme n°141 « enseignement scolaire public du second degré » de la mission interministérielle de l'enseignement scolaire (MIES) porte sur un échantillon d'élèves des collèges publics.

15) Les indicateurs PISA portent sur un échantillon d'élèves de l'enseignement scolaire public et privé.

sont pas prises en compte ; de même, en mathématiques, la construction de figures géométriques ou la production de démonstrations ont été écartées.

Cette évaluation montre que le pourcentage d'élèves de CM2 de l'enseignement public ne maîtrisant pas les compétences de base s'élevait en 2007 à 14,8% pour le français et à 10,7% pour les mathématiques, et, en 2008, à respectivement 12,6% et 9,6%. Le même indicateur, calculé pour les élèves de 3^{ème}, aboutissait en 2007 à des pourcentages de 22,1% en français et 11,6% en mathématiques, puis en 2008 à respectivement 21,5% et 11,6%. S'il est difficile d'interpréter les variations annuelles en raison de la marge d'incertitude de l'indicateur, en revanche l'ampleur de la hausse du pourcentage d'élèves en difficulté constatée entre le CM2 et la 3^{ème} ne laisse pas de place au doute.

Il convient de préciser qu'en 2009 un autre indicateur, visant à mesurer l'ensemble des sept compétences du socle commun acquises par les élèves de CM2 et de 3^{ème}, a été mis en place. Toutefois, les résultats, publiés pour la première fois dans le projet de loi de finances pour 2010, ne sont pas fiables en raison du taux élevé de réponses incomplètes, de la faible qualité des données recueillies, et de diverses approximations méthodologiques¹⁶. Par ailleurs, en 2009 également, l'ensemble des élèves de CE1 et de CM2 - et non seulement un échantillon - ont passé des tests visant à mesurer l'acquisition des connaissances et compétences du socle commun : le bilan de ces évaluations n'était pas encore disponible au moment de la rédaction du présent rapport.

Le ministère dispose également d'autres indicateurs tels que ceux fournis par l'enquête « Lire, écrire, compter » menée tous les dix ans sur un échantillon d'élèves en fin de CM2 dans 150 écoles publiques. Les résultats montrent un creusement de l'écart entre les élèves obtenant de bons résultats et ceux obtenant de moins bons résultats.

b) La maîtrise des programmes nationaux d'enseignement

Des « évaluations-bilans » ont été mises en place par le ministère de l'éducation nationale à compter de la fin des années 1970¹⁷. Relancées en 2003 et réalisées sur un échantillon national de quelques milliers d'élèves en CM2 et en 3^{ème}, dans l'enseignement public et privé sous contrat, elles visent à mesurer l'acquisition des connaissances définies par

16) Ainsi, l'indicateur est renseigné, selon les compétences, par les résultats d'un échantillon d'élèves ou bien par les remontées des résultats au brevet. Par ailleurs, les années scolaires de référence ne sont pas homogènes.

17) En 1979 dans les écoles, en 1980 dans les collèges, et en 1984 dans les lycées.

les programmes nationaux d'enseignement. Elles couvrent un cycle de six matières, au rythme d'une discipline évaluée chaque année¹⁸.

Ces évaluations montrent qu'une proportion considérable d'élèves ne maîtrisent pas les connaissances des programmes d'enseignement. Les résultats de ces évaluations révèlent une proportion considérable d'élèves ne maîtrisant pas les connaissances des programmes d'enseignement. Ainsi, il ressort de l'évaluation de 2006 en histoire, géographie et éducation civique que les trois-quarts des élèves (72 % en fin d'école, 75 % en fin de collège) ne maîtrisent pas les acquis attendus du programme¹⁹. Pour les mathématiques, qui ont fait l'objet d'une évaluation en 2008, la proportion est de 72% en fin d'école primaire comme en fin de collège²⁰. La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale estime toutefois que, s'agissant des écoliers, 31% des élèves peuvent être considérés comme ayant développé les concepts de mathématiques leur permettant de suivre une scolarité sans difficultés majeures, de sorte que, compte tenu de la part des élèves dont l'évaluation montre qu'ils maîtrisent les acquis attendus du programme (28%), ce ne seraient plus « que » 41% des élèves de CM2 qui, en mathématiques, n'auraient pas le niveau requis. Selon la DEPP, ces pourcentages élevés ne surprendraient pas outre mesure les enseignants, ceux-ci considérant le programme davantage comme une référence idéale que comme un ensemble de connaissances obligatoires pour tous les élèves.

*c) La mesure des compétences des élèves de quinze ans
par les tests PISA*

Les tests internationaux PISA de l'OCDE, menés pour la première fois en 2000, visent à mesurer les compétences acquises par les élèves de quinze ans. Les trois enquêtes PISA réalisées en 2000, 2003 et 2006 ont porté, à titre principal, respectivement sur la lecture, les mathématiques, et les sciences. En 2006, cette enquête a été réalisée dans 56 pays, dont les 30 Etats membres de l'OCDE. Un nouveau cycle d'évaluation a été lancé en 2009 : à son terme, en 2015, les Etats disposeront d'éléments de comparaison dans le temps dans chacun des trois domaines étudiés (lecture, mathématiques et sciences).

18) Le cycle est le suivant : 2003 pour la lecture ; 2004 pour les langues vivantes ; 2005 pour la vie en société et les attitudes des élèves ; 2006 pour l'histoire, la géographie, et l'éducation civique ; 2007 pour les sciences expérimentales ; 2008 pour les mathématiques ; 2009 pour la reprise du cycle d'évaluation avec la lecture.

19) Repères et références statistiques (RERS) 2007, DEPP, pages 266-269.

20) Repères et références statistiques (RERS) 2009, DEPP, pages 270-273.

La démarche de PISA cherche à évaluer les compétences considérées comme « indispensables à 15 ans pour pouvoir vivre dans des sociétés démocratiques et à économie de marché »²¹, et non à « vérifier le degré relatif d'atteinte des objectifs affichés par les programmes scolaires des pays qui y participent ». Les évaluations PISA, fondées sur la mesure des compétences, sont donc complémentaires des évaluations-bilans nationales mentionnées ci-dessus, qui cherchent d'abord à évaluer les connaissances des élèves par rapport aux objectifs déterminés par les programmes d'enseignement. Elles sont menées en France sur un échantillon d'élèves de l'enseignement public et privé sous contrat, sans distinction entre les deux secteurs²².

Comme pour toute comparaison internationale, les résultats de PISA doivent être interprétés avec prudence. Ils n'ont pas pour objet d'établir des classements entre pays, mais de donner, conjointement avec d'autres éléments d'analyse, des informations pertinentes sur l'état des systèmes éducatifs : les enquêtes PISA sont révélatrices de l'organisation des enseignements, et ne doivent pas être hâtivement réduites à un éventuel palmarès entre des systèmes aux histoires scolaires différentes, et qui ne peuvent de ce fait être comparés sans précautions.

Les comparaisons internationales n'ont pas vocation à rendre compte à elles seules de l'ensemble des particularités, non seulement des systèmes éducatifs, mais également des systèmes sociaux auxquels ils sont confrontés. En revanche, les informations recueillies par PISA permettent d'analyser les facteurs de contexte associés aux résultats de chaque pays, les différentes variables liées à l'élève, à son milieu familial, à son établissement, mais également aux choix de politique éducative. Ainsi, pour l'épreuve de compréhension de texte, les élèves français de quinze ans ont obtenu en 2000 des résultats se situant dans la moyenne des pays de l'OCDE. Mais ces élèves se répartissaient en deux pôles très contrastés : ceux qui étaient au lycée, parce qu'ils n'avaient encore jamais redoublé, avaient des résultats qui les plaçaient au-dessus du niveau moyen des pays les plus performants ; en revanche, ceux qui étaient toujours au collège, parce qu'ils avaient redoublé au moins une fois, se situaient au niveau des pays les moins bien classés. Ces différences amènent à « s'interroger sur la signification de la moyenne globale française, tant l'écart entre ces sous-groupes d'élèves est important », et à constater que « les différences selon le retard scolaire sont amplifiées,

21) Rapport remis au Haut conseil pour l'évaluation de l'école - mai 2005.

22) En France, le champ de l'enquête PISA porte sur tous les élèves de 15 ans scolarisés dans les établissements publics et privés, sous tutelle de l'éducation nationale ou de l'agriculture. L'échantillon de PISA 2006 a été constitué par 4.700 élèves répartis en 187 établissements.

puisque les élèves de 3^{ème}, par exemple, n'ont pas bénéficié du programme de la 2^{nde} générale et technologique »²³.

Les tests PISA révèlent en outre certaines caractéristiques des conceptions nationales de l'enseignement, comme le montre l'exemple de la lecture, développé ci-après.

PISA et l'enseignement de la lecture en France

La France se positionne au-dessus de la moyenne internationale pour les compétences « *s'informer* » (qui renvoie à la capacité des élèves à « *prélever des informations dans un texte* ») et « *interpréter* » (qui apprécie leur capacité à « *dégager du sens et à établir des inférences à partir de l'écrit* »). En revanche, les élèves français obtiennent un score inférieur à la moyenne pour la compétence « *réagir* » (qui mesure leur capacité à « *mettre le texte en relation avec leurs connaissances, leurs idées et leurs expériences* »). La France obtient en fait des résultats satisfaisants pour les deux compétences qui sont le plus travaillées dans l'enseignement de la lecture et qui sont traditionnellement soumises aux évaluations nationales. En revanche, la compétence « *réagir* » est peu présente dans les pratiques françaises, à la différence de nombre de pays anglo-saxons.

Une autre particularité révélée par les enquêtes PISA est que les élèves français sont réticents à prendre le risque d'une réponse fautive et préfèrent donc parfois ne pas répondre, à la différence des élèves d'autres pays. Les chercheurs expliquent ce comportement par la crainte des élèves français que leurs erreurs appellent une sanction, ce qui constituerait une caractéristique de notre système scolaire.

Au total, les comparaisons internationales effectuées par l'OCDE font apparaître une efficacité moyenne de l'enseignement scolaire français. Qu'il s'agisse de la compréhension de l'écrit, des mathématiques ou des sciences, la France se situait en 2006 juste au-dessous de la moyenne de l'OCDE. Ainsi, sur les 30 pays figurant sur le tableau ci-après, la France figure au 17^{ème} rang pour la compréhension de l'écrit et les mathématiques et au 19^{ème} rang pour les sciences.

23) O. Cosnefroy - T. Rocher - « *Le redoublement au cours de la scolarité obligatoire : nouvelles analyses, mêmes constats* ». Education et formations, n°166 - mai 2005.

Score moyen en compréhension de l'écrit, mathématiques et sciences

	mathématiques	Compréhension de l'écrit	sciences
Finlande	548	547	563
Corée	547	556	522
Pays-Bas	531	507	525
Suisse	530	499	512
Canada	527	527	534
Japon	523	498	531
Nouvelle-Zélande	522	521	530
Australie	520	513	527
Belgique	520	501	510
Danemark	513	494	496
Rép. tchèque	510	483	513
Islande	506	484	491
Autriche	505	490	511
Allemagne	504	495	516
Suède	502	507	503
Irlande	501	517	508
Moyenne OCDE	498	492	500
France	496	488	495
Pologne	495	508	498
Royaume-Uni	495	495	515
Rép. slovaque	492	466	488
Hongrie	491	482	504
Luxembourg	490	479	486
Norvège	490	484	487
Espagne	480	461	488
Etats-Unis	474	-	489
Portugal	466	472	474
Italie	462	469	475
Grèce	459	460	473
Turquie	424	447	424
Mexique	406	410	410

Source : PISA 2006

De façon générale, la pratique du redoublement en France constitue un des facteurs explicatifs de ce résultat moyen, car les enquêtes PISA se situent par rapport à un âge (15 ans), et non par rapport à un niveau (la 3^{ème} ou la 2^{nde}, par exemple). Lors de l'enquête PISA 2003, près de 40 % des élèves français âgés de 15 ans avaient ainsi déjà redoublé une fois ou plus au cours de leur scolarité : les élèves français qui n'avaient aucun retard dans leur scolarité obtenaient en fait d'excellents résultats, supérieurs aux performances moyennes des pays placés en tête (Finlande, Corée du Sud, Pays-Bas, Japon) ; à l'inverse, les élèves ayant un an de retard se situaient juste devant les résultats moyens de la Grèce, et les élèves ayant deux ans de retard étaient au niveau moyen du Mexique, pays qui obtenait les moins bons résultats.

Scores en mathématiques - PISA 2003

Elèves français « à l'heure » (en 2nde générale et technologique)	564
Finlande	544
Corée du Sud	542
Pays-Bas	538
Japon	534
Canada	532
Belgique	529
Australie	524
République Tchèque	516
Islande	515
Danemark	514
Moyenne des élèves français (15 ans)	511
Suède	509
Royaume-Uni	508
Autriche	506
Allemagne	503
Irlande	503
Moyenne OCDE	500
Norvège	495
Pologne	490
Hongrie	490
Elèves français « à l'heure » (en 2nde professionnelle)	486
Espagne	485
États-Unis	483
Portugal	466
Italie	466
Elèves français « en retard » d'un an (3^{ème})	454
Grèce	445
Turquie	423
Elèves français « en retard » de deux ans (4^{ème})	401
Mexique	385

Source : *Education et Formation* n° 78 – novembre 2008

Ce tableau met en lumière l'écart entre deux fractions opposées de la population scolaire : dans l'enquête PISA 2003, environ 60% des élèves de 15 ans se situaient dans les meilleurs rangs de l'OCDE, et 40% dans les plus mauvais. C'est en effet l'écart entre les résultats extrêmes des élèves - plus que la situation moyenne de notre pays - qui caractérise le système scolaire français en fin de scolarité obligatoire : ainsi, en 2006, l'écart interdécile²⁴, représentatif de la différence entre élèves forts et faibles, était, par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, supérieur de 15 points en France pour la compréhension de l'écrit, de 12 points pour les mathématiques et de 17 points pour la culture scientifique.

²⁴ Cet écart mesure, sur un échantillon, la différence entre les résultats obtenus par le premier décile (10%) et par le neuvième décile (90%).

Ces résultats s'accompagnent par ailleurs du constat d'une diminution relative des performances de la France. En ce qui concerne par exemple la compréhension de l'écrit, on constate ainsi depuis 2000 une tendance à la baisse des moyennes dans de nombreux pays de l'OCDE, mais cette tendance est un peu plus marquée en France : sur les 23 pays figurant sur le tableau ci-après, la France se classe au 19^{ème} rang en ce qui concerne la variation de son score.

Évolution des scores en compréhension de l'écrit depuis PISA 2000

	Score PISA 2006	de PISA 2000 à PISA 2006
Corée	556	31
Finlande	547	0
Canada	527	-7
Nouvelle-Zélande	521	-8
Irlande	517	-9
Australie	513	-15
Pologne	508	29
Suède	507	-9
Belgique	501	-6
Japon	498	-24
Allemagne	495	11
Danemark	494	-2
<i>Moyenne OCDE</i>	492	-6
Autriche	490	-2
France	488	-17
Islande	484	-22
Norvège	484	-21
République tchèque	483	-9
Hongrie	482	2
Portugal	472	2
Italie	469	-19
Espagne	461	-32
Grèce	460	-14
Mexique	410	-11

Source : PISA 2006

Cette baisse s'explique essentiellement par l'aggravation des résultats des élèves en difficulté, ce que montre le tableau suivant.

**Evolution des scores par centiles de PISA 2000 à PISA 2006 pour la
compréhension de l'écrit**

	5 ^e	10 ^e	25 ^e	75 ^e	90 ^e	95 ^e
Pologne	31	31	27	28	30	32
Finlande	19	12	2	-5	-5	-6
Suisse	15	18	13	-1	-6	-9
Allemagne	15	14	12	10	5	7
Danemark	13	11	4	-9	-12	-12
Nlle Zélande	2	-1	-6	-11	-10	-10
Portugal	-1	2	5	2	2	3
Hongrie	-2	5	8	0	-3	-3
Irlande	-3	-6	-11	-11	-8	-8
Corée	-3	7	21	44	55	59
Australie	-5	-6	-5	-23	-27	-29
Belgique	-11	-7	-4	-6	-3	-2
Canada	-13	-8	-4	-7	-8	-7
<i>Moyenne OCDE</i>	<i>-13</i>	<i>-10</i>	<i>-7</i>	<i>-4</i>	<i>-3</i>	<i>-2</i>
Suède	-19	-13	-11	-6	-2	1
Norvège	-19	-18	-24	-21	-18	-17
Autriche	-19	-11	-8	6	8	10
Rep. tchèque	-30	-32	-25	6	12	15
Islande	-31	-28	-24	-20	-18	-15
Grèce	-33	-21	-11	-12	-12	-12
Mexique	-37	-26	-12	-4	-5	-6
Espagne	-40	-36	-31	-30	-28	-26
France	-47	-35	-23	-7	-5	-7
Japon	-49	-46	-38	-13	-2	4
Italie	-55	-43	-26	-6	-2	0

Source : PISA 2006

En définitive, le système scolaire français, mesuré par PISA à un stade proche de la fin de l'instruction obligatoire, est caractérisé, non seulement par le fait que l'élite scolaire est proportionnellement moins importante en France que dans les pays qui obtiennent les meilleurs résultats, mais aussi par un écart particulièrement élevé entre les meilleurs élèves et les plus faibles : la proportion des élèves qui se situent dans les niveaux les plus bas est deux fois plus importante que dans les pays qui obtiennent les meilleures performances. Quel que soit le domaine évalué (compréhension de l'écrit, mathématiques, culture scientifique), la France compte à peu près 50% à 60% d'élèves aux résultats satisfaisants (niveau 3 des tests PISA et au dessus), 20% à 30% d'élèves aux résultats insuffisants (niveau 2), et 20% d'élèves en grande difficulté scolaire (niveau 1 et en dessous).

Pourcentage d'élèves à chaque niveau de compétence sur l'échelle de compréhension de l'écrit

	< ou = niveau 2	niveau 3	niveaux 4 et 5
Scores	<480,18	480,18 à 552,89	>552,89
Corée	18,3	27,2	54,5
Finlande	20,3	31,2	48,5
Canada	28,9	29,4	41,7
Irlande	33,0	30,2	36,8
Nouvelle-Zélande	33,2	26,4	40,4
Australie	34,4	30,1	35,5
Pays-Bas	36,4	28,9	34,7
Suède	37,2	28,9	33,9
Pologne	37,7	27,5	34,7
Belgique	38,3	26,0	35,7
Suisse	39,4	30,4	30,3
Allemagne	40,3	27,3	32,4
Japon	40,4	28,7	30,9
Danemark	41,7	31,8	26,5
Royaume-Uni	41,8	28,7	29,6
<i>Moyenne OCDE</i>	<i>42,9</i>	<i>27,8</i>	<i>29,3</i>
France	43,1	27,9	29,1
Autriche	43,5	26,2	30,3
Islande	45,6	29,6	24,8
Norvège	45,7	27,6	26,7
Hongrie	45,9	30,6	23,5
République tchèque	47,0	24,5	28,5
Luxembourg	47,5	27,9	24,6
Portugal	50,4	28,2	21,4
Italie	50,9	26,4	22,7
République slovaque	52,9	25,9	21,1
Grèce	54,3	27,9	17,8
Espagne	55,8	29,7	14,4
Turquie	63,2	24,5	12,4
Mexique	75,9	18,2	5,9

Source : PISA 2006

De surcroît, la France est un des pays de l'OCDE où cette différenciation s'est le plus accrue au cours de la période récente. L'écart interdécile était encore inférieur en 2000 à la moyenne de l'OCDE en mathématiques et en compréhension de l'écrit : il est devenu supérieur en 2006 dans les trois domaines analysés par PISA (sciences, mathématiques, et compréhension de l'écrit). La DEPP observe également qu'en 2006, « *les élèves les moins performants représentaient 8,5% des élèves français, alors qu'ils étaient 4,2% en 2000* », tandis que « *pour l'ensemble des pays de l'OCDE, ce pourcentage est passé de 6% en 2000 à 7,4% en 2006* » : il y a donc eu une dégradation relative de la situation des élèves en difficulté dans notre pays.

En d'autres termes, les comparaisons internationales de l'OCDE entre élèves de quinze ans ne révèlent pas un problème global du système éducatif français, mais un problème aigu, spécifique, et croissant de traitement de la difficulté scolaire²⁵.

2 - Les taux de diplômés, de non diplômés, et de non qualifiés

Aux termes de l'article L331-1 du code de l'éducation, « *l'Etat sanctionne par des diplômes nationaux les formations secondaires* ». Les six principaux diplômes nationaux sont le diplôme national du brevet (DNB), le certificat d'aptitudes professionnelles (CAP), le brevet d'études professionnelles (BEP), le baccalauréat général, le baccalauréat technologique, et le baccalauréat professionnel²⁶.

Trois indicateurs présentés à l'appui des lois de finances mesurent :

- la proportion dans une génération de diplômés du brevet,
- la proportion dans une génération de diplômés du baccalauréat,
- la proportion, au sein de la population des jeunes de 20 à 24 ans, des diplômés du second cycle du secondaire (CAP, BEP ou baccalauréat).

Ces indicateurs portent sur l'ensemble des élèves, sans distinguer les résultats selon la nature des établissements, publics ou privés. Le

25) En sens inverse, les enseignements de PISA montrent que les pays qui obtiennent les meilleurs résultats (Canada, Japon, Finlande, Suède...) ont le plus souvent mené des stratégies actives de lutte contre la difficulté scolaire, passant par un soutien individualisé systématique, par un tronc commun de longue durée, par de très faibles taux de redoublement, et par un financement privilégié de l'école primaire, c'est-à-dire le niveau où s'acquièrent les savoirs fondamentaux.

26) Il existe cinq autres diplômes nationaux : le certificat de formation générale (CFG), les mentions complémentaires (MC), le brevet des métiers d'art (BMA), le brevet professionnel (BP) et le brevet de technicien (BT).

ministère considère en effet que la grande mobilité des élèves au cours de leur scolarité ne permet pas d'attribuer leur réussite ou leur échec aux examens à tel ou tel mode de gestion de l'enseignement : la DEPP rappelle ainsi qu'« *au cours d'une scolarité, 40 % des élèves du secteur public sont passés par le secteur privé, et 90 % des élèves du secteur privé sont passés par le secteur public* ». De même, dans une réponse en date du 1^{er} février 2010, le secrétaire général du ministère de l'éducation nationale a indiqué qu'« *il est délicat de comparer l'efficacité de l'enseignement public par rapport à l'enseignement privé, car les trajectoires sont fréquemment mêlées : c'est ainsi que chaque année environ 5% des élèves changent de secteur, passant du public vers le privé, ou du privé vers le public.* »

a) Les taux de diplômés de l'enseignement secondaire

La proportion des élèves ayant obtenu un diplôme de second cycle du secondaire (CAP, BEP ou baccalauréat) est en 2008 de 83,7%²⁷.

Si l'on considère le seul diplôme du baccalauréat, le taux de bacheliers dans une génération s'élève à 63,8% en 2008. Calculé par type de baccalauréat, il est de 34,6% pour la filière générale, 16,6% pour la filière technologique et 12,6% pour la filière professionnelle. Ainsi, le tiers seulement d'une classe d'âge obtient un baccalauréat général, et les baccalauréats ayant vocation à ouvrir l'accès à l'enseignement supérieur (baccalauréat général et baccalauréat technologique) ne sont obtenus que par une moitié des élèves.

En outre, si le taux de bacheliers a vivement progressé entre 1980 et 2000 (20,1% en 1970, 25,9% en 1980, 43,5% en 1990, 62,8% en 2000), en raison notamment de la création du baccalauréat professionnel en 1987, il stagne depuis lors. La progression du nombre de bacheliers pendant les années récentes - de 492.000 en 1995 à 518.000 en 2008 - est essentiellement due à la hausse continue du taux de réussite (73,1% en 1990, 79,5% en 2000, 83,5% en 2008), et non à un plus grand accès des élèves à la classe de terminale.

Au total, la baisse de la proportion globale de bacheliers généraux et technologiques par génération, observée de 1995 à 2008 - de 54,8% à 51,2% -, alors même que celle des bacheliers professionnels augmentait de 7,9% à 12,6%, est directement défavorable à l'objectif de 50% de diplômés de l'enseignement supérieur, que s'est assigné la Nation dans le cadre des engagements européens de Lisbonne. Ce constat n'a cependant entraîné aucune réorientation stratégique de la part du ministère.

27) Cet indicateur mesure la part des diplômés chez les jeunes âgés de 20 à 24 ans.

Évolution de la proportion de bacheliers dans une génération par type de baccalauréat (%) (France métropolitaine)

baccalauréat	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Général	37,2	33,8	32,9	32,6	32,6	33,6	32,3	33,7	34,8	34,7	34,6
technologique	17,6	18,3	18,5	18,2	17,8	17,9	17,8	17,3	17,2	16,8	16,6
professionnel	7,9	10,5	11,4	11,2	11,5	11,3	11,7	11,5	12,3	12,8	12,6
Ensemble	62,7	62,6	62,8	62,0	61,8	62,8	61,8	62,5	64,3	64,2	63,8

Source : RERS 2009

b) Les sorties sans diplôme ni qualification

Quatre indicateurs mesurent, avec une précision relative, la proportion des élèves ayant quitté l'enseignement scolaire sans diplôme et sans qualification²⁸.

1°) Un premier indicateur, portant sur « *les jeunes sans diplôme* », est calculé dans le cadre des objectifs de l'Union européenne. Il est en effet le symétrique d'un indicateur mesurant au sein de la population âgée de 20 à 24 ans la proportion d'élèves ayant obtenu un diplôme de second cycle de secondaire (CAP, BEP, baccalauréat), soit en France un taux de 83,7% en 2008, pour une cible européenne fixée à 85%. Symétriquement, l'indicateur des « *jeunes sans diplôme* » était donc de 16,3%.

Il convient de préciser que cet indicateur est établi par le ministère de l'éducation nationale (DEPP) à partir de l'enquête « Emploi » de l'INSEE. Un inconvénient de cette source est la faiblesse des effectifs des jeunes interrogés : si l'enquête « Emploi » porte en effet sur un échantillon de la population active et interroge à ce titre environ 72.000 personnes, seuls quelques milliers de personnes sont questionnées au titre de la tranche d'âge des 20-24 ans (environ 5.500 pour l'enquête « Emploi » 2007). Par conséquent, les indicateurs estimés à partir de ces effectifs réduits sont imprécis, et peuvent fluctuer de manière significative d'une année à l'autre : la part des « *sans diplôme* » est ainsi passée de 18% en 2007 à 16,3% en 2008. Au total, le nombre de sorties « *sans diplôme* » du

28) De même que les indicateurs relatifs aux diplômés du secondaire, les données portent sur l'ensemble du champ scolaire (enseignement public et privé, relevant de la tutelle de l'éducation nationale ou de l'agriculture, y compris les apprentis).

système scolaire représente environ 130.000 jeunes par an, mais avec un degré d'imprécision important²⁹.

Ces données étant essentielles pour l'évaluation du système scolaire, il n'est pas satisfaisant de devoir se contenter d'estimations résultant d'enquêtes effectuées sur quelques milliers de jeunes plusieurs années après leur sortie du système scolaire, d'autant plus qu'il existe un lien très fort entre l'absence de diplôme et les difficultés d'insertion professionnelle. En effet, si, il y a quarante ans, les jeunes sortaient de l'école sans diplôme ni qualification dans des proportions nettement plus importantes qu'aujourd'hui, ils trouvaient en règle générale du travail : le taux de chômage des jeunes sans diplôme n'était que de 5% en 1971. Tel n'est plus le cas de nos jours : le diplôme est, sinon une condition suffisante, du moins une condition nécessaire pour l'insertion professionnelle. Ainsi en 2007, parmi les jeunes âgés de 15 à 24 ans « actifs » - c'est-à-dire recherchant ou occupant un emploi -, le taux de chômage des jeunes sans diplôme atteignait 45%, alors qu'il était de 12% pour les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur³⁰.

2°) Un deuxième indicateur, également calculé dans le cadre des objectifs fixés par l'Union européenne, porte sur « les sorties précoces ». Il mesure au sein de la population âgée de 18 à 24 ans le taux de jeunes qui n'ont ni CAP, ni BEP, ni diplôme plus élevé, et qui ne poursuivent ni études ni formation³¹. Il était en France de 12,7% en 2007 pour une cible européenne fixée à 10%.

Les principaux pays européens qui ont réussi à atteindre les objectifs européens sont la Finlande, la Suède, ainsi que certains pays récemment entrés dans l'Union européenne (République tchèque, Pologne, Lituanie, République slovaque,...). Les performances les plus faibles sont réalisées

29) La DEPP travaille depuis plusieurs années à appréhender directement les flux de sortants, mais elle se heurte à plusieurs obstacles liés aux systèmes d'information. Les informations relatives aux catégories socioprofessionnelles figurent ainsi dans les fichiers des bases SCOLARITE, mais celles-ci, comme l'identifiant de l'élève recensé, sont académiques, et non pas nationales. Les résultats des élèves aux examens sont pour leur part enregistrés dans une autre base de données (OCEAN), qui n'utilise pas toujours l'identifiant académique des fichiers SCOLARITE. La DEPP développe actuellement un projet destiné à lui permettre de disposer des informations individuelles contenues dans les fichiers SCOLARITE, tout en préservant l'anonymat des élèves : elle pourra alors mieux connaître les caractéristiques des sorties « sans diplôme » du système scolaire.

30) Données DEPP et INSEE - L'état de l'Ecole, 2009.

31) Les deux objectifs européens (85% de diplômés, 10% de non diplômés) ne sont pas symétriques en raison de la différence de leurs périmètres : dans le premier cas, la population concernée est celle des 20-24 ans poursuivant ou non une formation, et dans l'autre celle des 18-24 ans ne poursuivant pas de formation.

notamment par l'Allemagne (taux de réussite du secondaire de 74,1% et sorties précoces de 12,7%) et par l'Espagne (60% et 31%).

Les objectifs européens de Lisbonne (2007)

en %	Réussite du secondaire (objectif : 85%)	Sorties précoces (objectif : 10%)
Allemagne	74,1	12,7
Autriche	84,5	10,9
Belgique	82,2	12,3
Bulgarie	83,7	16,6
Chypre	85,1	12,6
Danemark	71,0	12,4
Espagne	60,0	31,0
Estonie	82,2	14,3
Finlande	86,2	7,9
France	83,7	12,7
Grèce	82,1	14,7
Hongrie	83,6	10,9
Irlande	87,4	11,5
Italie	76,5	19,3
Lettonie	80,0	16,0
Lituanie	89,1	8,7
Luxembourg	72,8	15,1
Malte	54,2	37,3
Pays-Bas	76,2	12,0
Pologne	91,3	5,0
Portugal	54,3	36,3
République tchèque	91,6	5,5
Roumanie	78,3	19,2
Royaume-Uni	78,2	17,0
Slovaquie	92,3	7,2
Slovénie	90,2	4,3
Suède	87,9	8,6

Source : RERS 2009

3°) Un troisième indicateur, national, porte sur les « *sortants sans qualification* ». Il est proche des deux indicateurs européens précités, sans pour autant être identique. La notion de « *qualification* », introduite dans les statistiques françaises en 1969³², se fonde en effet sur la dernière classe fréquentée par l'élève, et non sur le diplôme obtenu : les élèves ayant obtenu une « *qualification* » sont ceux qui sont sortis du système éducatif en classe de terminale ou en dernière année de CAP ou BEP, qu'ils aient ou non obtenu les diplômes correspondants. A l'inverse, les élèves « *sortant sans qualification* » sont ceux qui quittent

32) Cette notion a été introduite dans le cadre d'une classification des niveaux de formation reposant sur la nomenclature des métiers fixée en 1969 par la commission statistique nationale de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

l'enseignement scolaire en 3^{ème} ou bien en première année de CAP ou de BEP³³.

Les jeunes « *sortant sans qualification* » étaient au nombre de 44.000 en 2006, ce qui, rapporté à une génération de 730.000 jeunes, représentait 6% d'une classe d'âge. Si l'on ajoute à cet effectif les 42.000 élèves qui sont sortis en 2^{nde} ou en 1^{ère}, on obtient un total de 86.000 élèves sortis en cours de cycle - soit 12% d'une génération -.

4°) Un dernier indicateur est enfin issu des enquêtes réalisées par le centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), qui analysent la situation des jeunes trois ans après leur sortie de formation initiale, quel que soit leur niveau de sortie (enseignement scolaire ou supérieur). En 2007, le CEREQ a interrogé un échantillon d'environ 33.000 jeunes sortis de formation initiale en 2004 (enquête dite « *Génération 2004* ») : le taux de jeunes sans diplôme est de 17%, ce qui est cohérent avec les indicateurs européens et nationaux précités.

3 - Les inégalités sociales dans la réussite scolaire

a) Les indicateurs nationaux

Si l'origine sociale des élèves sortant du système éducatif sans diplôme et sans qualification n'est pas connue, de nombreuses données révèlent de fortes inégalités sociales face à la réussite scolaire :

- Ainsi, par exemple, l'évaluation-bilan menée en 2008 pour les mathématiques montre que, dans le secteur public, la proportion des collégiens de 3^{ème} ne maîtrisant pas les acquis attendus est de 81,4% dans l'éducation prioritaire, contre 70,4% en dehors ; la proportion des élèves en grande difficulté y est par ailleurs de 20,6%, contre 14,3%.
- De même, l'indicateur de la loi de finances mesurant le pourcentage des élèves scolarisés maîtrisant les compétences de base en français est, en 2008, inférieur de 38% dans les

33) Un élève peut donc être « *sans diplôme* » tout en étant « *qualifié* » au sens de l'éducation nationale : c'est le cas de l'élève qui a quitté le système éducatif en 2^{de} ou après la première année de CAP ou BEP, sans avoir obtenu le brevet, le CAP, ou le BEP. Un élève peut aussi être « *sans qualification* » tout en étant « *diplômé* » au sens de l'éducation nationale : c'est le cas de l'élève qui abandonne l'école en fin de 3^{ème} ou en première année de CAP ou de BEP, après avoir obtenu le brevet. Enfin, un élève peut être « *sans diplôme* » et « *sans qualification* » : il quitte l'école en fin de collège ou en première année de CAP ou de BEP, sans avoir obtenu le brevet.

établissements relevant d'un « *réseau ambition réussite* » au pourcentage atteint dans les autres établissements³⁴.

- En 2008, 78,4% des élèves provenant de catégories sociales favorisées ont obtenu un baccalauréat général, contre seulement 18% des élèves d'origine sociale défavorisée³⁵.

La DEPP parle d'une « *distillation ségrégative* »³⁶ pour décrire les effets de cette influence sociale : « *La distillation ségrégative est continue depuis la scolarité élémentaire jusqu'à l'accès à un baccalauréat général avec mention : les milieux familiaux influencent la qualité des parcours dans l'enseignement primaire et secondaire, mais aussi les choix d'orientation aux différentes étapes de la scolarité et, en particulier, à l'entrée dans l'enseignement supérieur. 55 % des bacheliers qui entrent dans les classes préparatoires aux grandes écoles ont un père cadre, chef d'entreprise, professeur ou membre d'une profession libérale : ils sont trois fois et demi plus nombreux que dans l'ensemble de la cohorte des élèves de sixième, tandis que les enfants d'origine ouvrière le sont quatre fois moins* ».

Ces constats montrent la progression que doit encore accomplir l'institution scolaire pour jouer pleinement son rôle dans le sens d'une plus grande égalité des chances.

b) Les enseignements des indicateurs internationaux PISA

Les indicateurs PISA cherche à analyser « *les facteurs qui influent sur la performance des élèves et à les comparer entre les pays* ». Dans cette perspective, l'OCDE prend en considération les informations relatives au milieu socio-économique des élèves, à leur statut d'autochtone ou d'allochtone, et au patrimoine culturel familial. Ces informations permettent de constituer un indice de « statut économique,

34) L'indicateur rapporte le pourcentage d'élèves des collèges « *réseau ambition réussite* » atteignant le seuil de compétences du socle commun au pourcentage des élèves des autres établissements atteignant ce seuil. Cet indicateur serait égal à 1 si la proportion d'élèves des collèges « *ambition réussite* » maîtrisant les compétences était la même que chez les autres élèves : or, sa valeur était en 2008 de 0,62 en français pour les élèves de 3ème.

35) Les catégories défavorisées regroupent les ouvriers, les retraités ouvriers et employés, et les personnes qui n'ont jamais eu d'activité professionnelle. L'origine sociale des bacheliers est établie au niveau des académies qui font remonter l'information à la DEPP.

36) Note d'information n°8-16 - mars 2008 - *Disparités d'accès et parcours en classes préparatoires*

social et culturel » (SESC)³⁷. Cet indice n'est pas d'une fiabilité totale en raison des lacunes constatées dans les déclarations des élèves relatives à la profession des parents. Il peut néanmoins donner un ordre de grandeur des inégalités sociales, qui est confirmé par les résultats obtenus dans ce domaine par la DEPP.

Le tableau suivant décrit la relation entre la performance des élèves et l'indice SESC. Ces données font apparaître que, dans tous les pays de l'OCDE, les élèves issus de milieux favorisés tendent à obtenir des scores plus élevés aux épreuves de l'enquête PISA. Trois autres constats doivent toutefois être soulignés :

- Les pays les plus performants sont le plus souvent ceux où l'écart de résultats entre les élèves de statut favorisé et de statut défavorisé est le plus faible (Finlande, Corée, Canada, Japon) : un des enseignements de l'enquête PISA est que la performance scolaire va de pair avec une plus grande égalité des chances.
- La France est, sur les 30 pays figurant sur le tableau ci-après, celui où l'écart de résultats entre les élèves de statuts favorisé et défavorisé est le plus important - de l'ordre du double de celui du Japon, du Canada, ou de la Finlande : la France se trouve dans la situation la plus défavorable de l'OCDE du point de vue de l'équité scolaire.
- La France est enfin au 22^{ème} rang en ce qui concerne l'accentuation entre l'enquête PISA 2000 et l'enquête PISA 2006 des écarts de résultats entre les élèves de statuts favorisé et défavorisé. Le caractère inéquitable du système scolaire français tend à s'aggraver.

37) L'indice SESC est composé de plusieurs variables : le statut professionnel le plus élevé du père ou de la mère, le niveau de formation le plus élevé du père ou de la mère converti en années d'études, le patrimoine culturel familial, calculé à partir des indications données par les élèves sur les équipements dont ils disposent à domicile pour leurs pratiques culturelles.

Scores en culture scientifique, compréhension de l'écrit, et culture mathématique, selon le statut économique, social et culturel

	Élèves dont le statut économique, social et culturel est faible (quartile inférieur de l'indice de statut économique, social et culturel)			Élèves dont le statut économique, social et culturel est élevé (quartile supérieur de l'indice de statut économique, social et culturel)			Ecart de score (culture scientifique)	
	Culture scientifique	Compréhension de l'écrit	Culture mathématique	Culture scientifique	Compréhension de l'écrit	Culture mathématique	PISA 2000	PISA 2006
Finlande	535	519	519	598	578	585	61	63
Canada	501	490	498	569	566	561	72	68
Corée	494	532	513	558	588	590	59	64
Japon	493	460	485	562	530	556		69
Australie	484	472	482	572	555	561	95	88
Nlle-Zélande	480	473	482	589	577	571	108	109
Pays-Bas	478	465	490	578	555	579		100
Irlande	467	478	465	555	562	545	82	88
Royaume-Uni	467	452	456	570	546	543		103
Suède	466	470	464	543	542	542	75	77
Rép. tchèque	465	436	457	564	535	564	109	99
Autriche	462	441	459	559	539	553	93	97
Allemagne	460	438	450	572	550	561	126	111
Pologne	460	465	456	546	557	540	93	86
Islande	458	457	473	522	512	536	52	64
Suisse	458	452	481	563	546	576	128	105
Belgique	456	446	463	566	555	576	123	110
Danemark	453	459	475	543	534	553	108	90
Norvège	453	447	458	523	521	525	81	69
Hongrie	450	426	435	559	536	552	128	108
Espagne	446	423	440	533	498	522	96	87
France	437	432	441	559	544	556	113	122
Rép. slovaque	437	414	439	540	517	543		103
Italie	435	428	424	511	502	496	78	76
Etats-Unis	435	m	428	552		529	113	117
Portugal	433	421	424	526	529	519	84	93
Grèce	427	416	412	520	504	507	83	93
Luxembourg	424	416	437	543	535	543		119
Turquie	390	409	387	474	494	480		84
Mexique	370	365	364	457	461	453	79	87
Moyenne de l'OCDE	456	448	455	547	537	544	93	92

Source: PISA 2006

Les enquêtes PISA fait donc apparaître que la France est un des pays où les destins scolaires sont le plus fortement corrélés aux origines sociales et au statut culturel des familles³⁸.

4 - Les inégalités entre établissements

a) Effet-établissement, effet-pairs, et effet-classe

Par delà l'effet du milieu social ou culturel, le milieu scolaire exerce plusieurs influences sur les résultats des élèves. L'« effet-établissement » caractérise le fait que certains établissements scolaires aboutissent, à publics d'élèves comparables, à de meilleurs résultats dans l'acquisition de connaissances ou la réussite aux examens. « L'effet-pairs » traduit l'incidence de la composition sociale de l'établissement sur les résultats des élèves. « L'effet-classe » mesure enfin l'incidence de l'enseignant et de la composition de la classe sur les résultats des élèves.

Les données disponibles, issues d'études de cohortes d'élèves ou des indicateurs de « valeur ajoutée » des lycées, montrent qu'en France l'effet-établissement est d'une ampleur relativement limitée³⁹. L'effet-pairs, en revanche, est important. L'effet-classe, quant à lui, n'est pas mesuré, ce qui est regrettable, car cette carence limite les informations actuellement disponibles aux seuls effets des caractéristiques de l'établissement et de sa population scolaire, mais non des enseignants.

b) Les indicateurs de valeur ajoutée des lycées

La DEPP calcule depuis 1994 des « indicateurs de valeur ajoutée des lycées » dans trois domaines : le taux de réussite au baccalauréat, le taux d'élèves de 2^{nde} parvenant en terminale dans le même lycée, et la proportion de bacheliers parmi les sortants. Pour les deux premiers

38) Ces constats ont pu amener une analyse récente des résultats de PISA, effectuée par MM. Baudelot et Establet, à qualifier la France de « paradis de la prédestination sociale », où « les enfants d'origine populaire sont davantage pénalisés que dans d'autres pays ». Ils précisent de même : « Il y a moins d'écart de réussite scolaire entre un fils d'ouvrier et un fils de cadre japonais ou suédois qu'en France entre un enfant de cadre intellectuel et un enfant d'ouvrier. Le poids de l'origine sociale des élèves sur leur performance est deux fois plus fort en France qu'en Finlande, ou en Corée du Sud. Pour la première fois le caractère élitiste du système scolaire français est ainsi objectivé de façon comparative ». (« L'élitisme républicain, l'école française à l'épreuve des comparaisons internationales » - Le Seuil, 2009)

39) Un des facteurs explicatifs de l'ampleur limitée de l'effet-établissement en France est le caractère très autonome du fonctionnement des classes par rapport à la politique d'établissement (Cf. Pascal Bressoux - « Sociologie du système éducatif », PUF, 2009).

indicateurs, le ministère distingue le taux « *brut* », qui est le taux constaté de réussite au baccalauréat ou d'accès de 2nde en terminale, et le taux « *attendu* », qui est le taux théorique qui découlerait de l'application à l'établissement, en fonction de ses caractéristiques (origine sociale, âge, et, depuis 2009, niveau scolaire initial⁴⁰ et composition du public d'élèves de l'établissement), des taux de réussite au baccalauréat ou des taux d'accès moyens nationaux. La différence entre taux constaté et taux attendu permet de mesurer la « *valeur ajoutée* » du lycée, c'est-à-dire sa capacité à obtenir des résultats supérieurs (valeur ajoutée positive) ou inférieurs (valeur ajoutée négative) à ce qui était attendu compte tenu de l'origine sociale, de l'âge, et du niveau initial de ses élèves.

Les données publiées en 2009 sur le baccalauréat 2008 montrent des résultats très inégaux entre établissements :

- Le taux brut de réussite est compris entre 13% et 100% pour les lycées professionnels et entre 22% et 100% pour les lycées d'enseignement général et technologique.
- Le taux « *attendu* » de réussite au baccalauréat est compris, pour les lycées professionnels, entre 43% et 93% dans la filière production et entre 53% et 90% dans la filière services, et pour les lycées d'enseignement général et technologique, entre 35% et 99%.

Les résultats des établissements au baccalauréat sont en effet très sensibles aux caractéristiques de leurs élèves :

- Le taux de réussite au baccalauréat varie de 79,2% pour les enfants d'ouvriers et d'inactifs à 91,1% pour les enfants de cadres supérieurs et d'enseignants.
- Il est compris entre 72,4% pour les élèves ayant deux ans de retard ou plus et 92,7% pour les élèves sans retard dans leur scolarité⁴¹.
- Il varie de 73% pour les élèves ayant une note moyenne inférieure à 10 au diplôme national du brevet à 92,8% pour les élèves ayant obtenu une moyenne supérieure à 14⁴².

40) La mesure de la DEPP du niveau initial de l'élève entrant au lycée reste encore très approximative. En effet, compte tenu de l'insuffisance des données individuelles recueillies par les systèmes d'information, la DEPP attribue à chaque lycéen la moyenne des notes à l'écrit du brevet des élèves du même lycée, dont les notes ont pu être identifiées lors d'un rapprochement entre les fichiers de la base SCOLARITE et ceux de la base OCEAN concernant les résultats aux examens.

41) Indicateurs calculés pour la session 2008 du baccalauréat, France entière.

42) Cette mesure est imparfaite, puisque, pour les raisons précitées, le ministère ne peut pas encore appréhender le niveau initial de chaque élève.

- -La composition du public scolaire de l'établissement est aussi un facteur explicatif important : le taux de réussite des enfants d'ouvriers ou d'inactifs⁴³ est de 72,9% dans le décile des lycées ayant le plus d'enfants d'ouvriers et d'inactifs, mais il est de 91,1% dans le décile des lycées ayant le plus d'enfants de cadres supérieurs ; de même, le taux de réussite des enfants de cadres supérieurs est de 83,0% dans les lycées ayant le plus d'enfants d'ouvriers et d'inactifs, mais il est de 96,4% dans les lycées ayant le plus d'enfants de cadres supérieurs.

Le calcul de l'écart entre les taux bruts et les taux attendus montre par ailleurs que les « valeurs ajoutées » varient fortement selon les établissements, par exemple entre -61 points et +25 points pour les lycées d'enseignement général et technologique⁴⁴. Toutefois, la dispersion des « valeurs ajoutées » par rapport à la moyenne est d'une ampleur limitée : par exemple, 95% des lycées d'enseignement général et technologique ont une valeur ajoutée comprise entre -11 points et +11 points.

Le tableau ci-après récapitule les principales données de l'indicateur de taux de réussite au baccalauréat pour la session 2008.

La réussite au baccalauréat - session de juin 2008

	taux de réussite constaté	valeur ajoutée constatée
<i>Lycées d'enseignement général et technologique</i>		
Maximum	100	25
Minimum	22	-61
Moyenne	86,8	-0,3
écart type	9,2	5,3
<i>Lycées professionnels (filière tertiaire)</i>		
Maximum	100	47
Minimum	13	-67
Moyenne	78,9	-1,5
écart type	13,9	13,4
<i>Lycées professionnels (filière production)</i>		
Maximum	100	42
Minimum	18	-58
Moyenne	79,1	-1,1
écart type	13,1	11,8

Source : Cour des comptes à partir des données de la DEPP

43) Le ministère de l'éducation nationale définit conventionnellement les inactifs comme les personnes qui ne sont ni en emploi ni au chômage (étudiants, retraités, hommes et femmes au foyer, personnes en incapacité de travailler, etc.).

44) Une valeur ajoutée positive de 25 points signifie qu'un établissement a un taux de réussite au baccalauréat 2008 supérieur de 25 points à son taux « attendu », compte tenu des caractéristiques de ses élèves

Sur la base de ces informations, publiées chaque année par le ministère, diverses publications élaborent des classements de lycées, en pondérant, selon leurs propres critères, les différents indicateurs, privilégiant tantôt le taux brut de réussite au baccalauréat obtenu par l'établissement, tantôt sa « valeur ajoutée », tantôt le taux d'accès au baccalauréat, ou en pondérant ces indicateurs avec des coefficients variables. Pour sa part, le ministère publie ces données sans procéder à des classements, qu'il estime non significatifs.

En effet, les indicateurs portant sur les établissements doivent être pris en compte avec prudence, car ils n'informent pas sur les processus qui ont abouti aux résultats observés.

Ainsi, dans un exemple observé par la Cour, un lycée qui obtient des indicateurs de valeur ajoutée élevés pour le taux de réussite au baccalauréat et le taux d'accès de la 2nde au baccalauréat, peut avoir obtenu ces résultats, non par une efficacité particulière, mais en exigeant une moyenne élevée pour entrer en 2nde et en pratiquant un taux de redoublement important en 2nde et en 1^{ère} : ce lycée, apparemment très efficace en valeur absolue (100 % de succès au baccalauréat), est en fait médiocre du point de vue de la progression des élèves par rapport à leur niveau de départ, compte tenu du caractère très sélectif de son recrutement.

En outre, il faut prendre en compte plusieurs autres facteurs qui influent sur les résultats, tels que la taille de l'établissement, les effets de concurrence avec les établissements les plus proches, ou encore la diversité de l'offre de formation.

Pour autant, en dépit de ces limites, les enseignements tirés des indicateurs calculés par la DEPP sont précieux. Ainsi, parmi les établissements qui ont obtenu en 2008 une « valeur ajoutée » supérieure à 10 points pour la réussite au baccalauréat, on trouve une vingtaine de lycées, qui se répartissent de façon équilibrée entre lycées publics et privés. Ces établissements ont des taux de réussite bruts très inégaux⁴⁵, et ils ne sont pas particulièrement renommés : en sens inverse, les lycées les plus prestigieux, qui ont généralement un niveau scolaire de départ très élevé, n'obtiennent le plus souvent qu'une valeur ajoutée relativement faible⁴⁶.

45) Ils sont compris entre 68% et 100%.

46) L'analyse du taux de réussite des sortants montre en outre que certains de ces lycées prestigieux, tant publics que privés, n'obtiennent leurs résultats que par l'exclusion, en cours de scolarité, des moins bons élèves.

En fait, les lycées dont la « valeur ajoutée » est la plus importante se situent souvent dans des zones défavorisées ou excentrées : ils prennent en charge des élèves aux caractéristiques scolaires ou familiales nettement défavorables et les amènent à des réussites remarquables. Ces établissements ont en commun de renforcer efficacement la capacité des élèves à réussir aux examens par un suivi permanent des travaux individuels, par un entraînement fréquent aux épreuves, par une aide aux devoirs systématique, etc.

Les familles ignorent généralement que, parmi les meilleurs établissements scolaires, on trouve surtout des établissements peu renommés. Si chaque parent d'élève a bien sûr le souci légitime de garantir à son enfant les meilleures conditions de scolarité, la faible connaissance des résultats des établissements et de leur valeur ajoutée conduit les choix des familles à renforcer un système scolaire à deux vitesses, qui constitue un des principaux handicaps de la France⁴⁷.

C - Les indicateurs de coûts

1 - La dépense intérieure d'éducation

Les dépenses de l'éducation ne se limitent pas à celles du budget de l'Etat, dans la mesure où le système éducatif fait appel à d'autres financeurs : les familles et les collectivités territoriales principalement. Elles sont globalement mesurées par la « dépense intérieure d'éducation » (DIE), qui est un compte satellite établi dans le cadre de la comptabilité nationale.

La DIE comptabilise toutes les dépenses en matière d'éducation, de l'école maternelle à l'enseignement supérieur, y compris la formation continue, effectuées par l'ensemble des agents économiques (administrations publiques centrales et locales, entreprises, ménages).

47) L'OCDE a élaboré dans le cadre de PISA des indicateurs sur la « *variation inter- et intra-établissement des performances des jeunes de 15 ans* ». Toutefois, le ministère de l'éducation nationale estime que divers biais statistiques faussent l'indicateur intra-établissement, notamment l'absence de définition commune dans tous les pays de l'OCDE de la notion d'établissement (groupe scolaire ou bâtiment unique) et la structure hétérogène des systèmes éducatifs (présence de plusieurs cycles scolaires - lycées, collèges - ou d'un seul). En conséquence, les données de la France sur la variance inter- et intra-établissements ne figurent pas, à sa demande, dans les tableaux de l'OCDE. La France est le seul pays dans ce cas.

Les financeurs de la DIE

En 2008, la France a consacré 129,4 milliards d'euros à son système éducatif, soit 6,6 % du produit intérieur brut (PIB). Ce montant représente 2.020 € par habitant, ou encore 7.780 € par élève ou étudiant. La contribution des agents économiques est calculée en leur qualité de financeur initial, c'est-à-dire ce qui est effectivement à leur charge avant la prise en compte de transferts financiers : ainsi, en 2008, la part du financement assurée par les ménages s'élevait initialement à 7,9%, alors qu'elle était de 10,9% après les transferts dont ils ont bénéficié (bourses, allocation de rentrée scolaire).

L'Etat est le principal financeur du système éducatif avec 60,0% des dépenses. Ce poids s'explique par les charges de rémunération de personnel, qui lui incombent en grande partie. Au sein de l'Etat, le ministère de l'éducation nationale est de loin le premier financeur (54,1 % des dépenses). Tous les autres ministères sont cependant concernés, essentiellement au titre de l'enseignement supérieur (ministères chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'agriculture, de la santé, de la défense, de la culture...).

Les collectivités territoriales occupent la deuxième position avec une contribution à hauteur de 23,8 % de la DIE. Les ménages sont en troisième position en finançant 7,9 % de la DIE. Les entreprises, par le biais du financement de la formation continue (hors salaires des stagiaires) et de la taxe d'apprentissage, contribuent à la DIE à hauteur de 6,6 %. Enfin, les autres administrations publiques - centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), chambres consulaires, caisses d'allocations familiales,...- représentaient 1,7 % de la DIE en 2008.

La part de l'Etat dans le financement initial de la DIE est passée de 67% en 1985 à 60% en 2008. Cette évolution a été compensée par l'augmentation de la part des collectivités territoriales, qui a progressé de 15,1 % à 23,8%, à la suite des lois de décentralisation de 1982 et 1983, qui ont attribué aux départements et aux régions le financement de la formation professionnelle, le transport scolaire, et la construction, l'équipement et le fonctionnement des collèges et lycées, puis de la loi du 13 août 2004, qui leur a transféré, à partir de 2008, les personnels TOS (techniciens, ouvriers et de service) intervenant au sein des établissements publics locaux d'enseignement.

Source : DEPP, MEN

En 2008, la dépense d'éducation pour le premier degré représentait 37,8 milliards d'euros, soit 29,2 % de la DIE. Cette dépense était financée à hauteur de 52,1% par l'Etat et de 40,1% par les collectivités territoriales : les communes prennent notamment en charge la rémunération des personnels non enseignants, ainsi que les dépenses de fonctionnement et d'investissement des écoles. Les 7,8% restants sont financés par les ménages.

La même année, la dépense d'éducation pour le second degré s'est élevée à 54,3 milliards d'euros, soit 41,9 % de la DIE. Elle était financée à hauteur de 67,2 % par l'Etat qui prend en charge la très grande majorité des dépenses des personnels enseignants et non enseignants. La participation des collectivités territoriales s'élevait à 21,1 %. Les 11,7% restants sont financés par les ménages.

Si ces données globales permettent d'identifier les principaux flux de financement de l'enseignement scolaire, la DIE reste toutefois un outil très imparfait pour apprécier avec précision l'efficacité financière du système éducatif :

- La DIE appréhende mal la contribution des collectivités territoriales⁴⁸.
- De même, elle sous-évalue la partie de la contribution des ménages, par exemple en ce qui concerne les dépenses liées aux cours de soutien payants⁴⁹. Le ministère de l'éducation nationale a indiqué à la Cour en février 2010 qu'il allait mener une enquête avec une société de services afin de mieux déterminer les dépenses d'éducation des ménages.
- En outre, en raison des règles de la comptabilité nationale, la DIE ne prend pas en compte les aides fiscales (majoration du quotient familial pour enfants étudiants rattachés au foyer fiscal de leur parents) ou sociales (allocation de logement social, aide personnalisée au logement, contribution des différents régimes au financement des assurances sociales des étudiants). Le ministère a toutefois précisé que l'INSEE réfléchissait à la prise en compte des aides fiscales, qui représentaient en 2008 environ 2,68 milliards d'euros. La DIE n'intègre pas non plus la dépense fiscale et sociale liée à la défiscalisation des heures supplémentaires payées aux

48) Le mode de calcul se fonde sur une clé de répartition issue en grande partie de l'examen des comptes administratifs établis en 2007 pour les départements, en 2000 pour les communes, et en 2005 pour les régions. Les dépenses nouvelles incombant aux collectivités territoriales à la suite des derniers transferts de compétences - formations sanitaires et sociales en 2007, personnels techniques et ouvriers de service en 2008 - ne sont pas connues avec précision, en raison des modalités hétérogènes de leur comptabilisation : faute de disposer des données réelles, la DEPP prend en compte le montant des compensations financières octroyées par l'Etat au titre du transfert de compétences. Enfin, les interventions volontaires des collectivités territoriales sont diverses : soutien scolaire, développement des nouvelles technologies éducatives, bourses de mobilité, aide à la cantine, etc, et ces actions apparaissent souvent dispersées dans les comptes.

49) Ces données sont établies à partir des déclarations d'un échantillon de ménages interrogés par sondage.

enseignants, qui a été estimée à environ 320 M€ pour l'année 2009 dans une réponse du ministère de l'éducation nationale à la Cour.

- Enfin, les données de la DIE restent à un niveau très global : elles ne permettent pas pour l'instant de connaître la répartition des coûts par élève, selon la filière ou le niveau d'enseignement, le mode de gestion de l'établissement, ou bien encore l'implantation géographique.

Dans ces conditions, si la DIE permet d'appréhender au niveau national les coûts globaux de l'enseignement scolaire, l'efficacité de la politique éducative ne peut être appréhendée que de façon approximative par les données disponibles.

De 2000 à 2008, la dépense moyenne par élève a augmenté en euros constants de 3,1% dans le premier degré et de 3,0% dans le second degré. Simultanément, les sorties du système scolaire sans diplôme ou sans qualification n'ont pas baissé. Pour autant, il est difficile d'en déduire une diminution pendant cette période de l'efficacité du système scolaire, car les données de la DIE sont trop fragiles pour fonder à elles seules une telle appréciation.

En définitive, la DIE ne peut être en l'état actuel un outil de pilotage de la dépense d'éducation. Une analyse plus détaillée des résultats des politiques mises en œuvre est donc nécessaire.

2 - Les comparaisons internationales

Les statistiques de l'OCDE montrent qu'en consacrant environ 3,9% de son produit intérieur brut (PIB) à ses établissements d'enseignement au niveau primaire et secondaire⁵⁰, la France se situe aujourd'hui globalement dans la moyenne des Etats membres : elle dépense moins que les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Suisse, le Danemark, la Corée, la Suède, ou la Belgique.

Par ailleurs, la part du PIB français affectée aux enseignements primaire et secondaire a diminué pendant la période récente, en passant de 4,5% en 1995 à 4,3% en 2000, puis à 3,9% en 2006. En 2006, parmi les pays produisant des statistiques dans le cadre de l'OCDE, la France était, en cumulant les dépenses publiques et privées, au 11^{ème} rang pour le financement de l'ensemble de l'enseignement scolaire tant public que privé, alors qu'en 1995, elle occupait le 2^{ème} rang.

50) Les dépenses prises en compte par l'OCDE ne recouvrent pas l'ensemble du champ de la dépense intérieure d'éducation, telle qu'elle est définie par la comptabilité nationale. L'OCDE analyse seulement les dépenses des établissements d'enseignement publics et privés, tous niveaux confondus, mais non, par exemple, les dépenses relatives aux cours particuliers ou à l'achat de manuels par les familles.

**Dépenses au titre des établissements d'enseignement
en pourcentage du PIB - niveau primaire et secondaire**

Dépenses publiques et privées

	2006	2000	1995
Australie	4,0	4,0	3,6
Autriche	3,7	3,9	4,3
Belgique	4,1	4,1	nc
Canada	3,7	3,3	4,3
République tchèque	3,0	2,8	3,5
Danemark	4,4	4,1	4,0
Finlande	3,8	3,6	4,0
France	3,9	4,3	4,5
Allemagne	3,1	3,3	3,4
Grèce	nc	2,7	2,0
Hongrie	3,4	2,9	3,5
Islande	5,3	4,8	nc
Irlande	3,5	2,9	3,8
Italie	3,5	3,2	3,5
Japon	2,8	3,0	3,1
Corée	4,3	3,6	nc
Luxembourg	3,3	nc	nc
Mexique	3,8	3,5	3,7
Pays-Bas	3,7	3,4	3,4
Nouvelle-Zélande	4,3	nc	nc
Norvège	3,7	3,8	4,3
Pologne	3,7	3,9	3,6
Portugal	3,6	3,9	3,6
République slovaque	2,7	2,7	3,1
Espagne	2,9	3,2	3,8
Suède	4,1	4,3	4,1
Suisse	4,2	4,2	4,6
Turquie	1,9	1,8	1,2
Royaume-Uni	4,3	3,5	3,6
Etats-Unis	4,0	3,9	3,8

Source : *Regards sur l'éducation (2009) - OCDE*

Plus précisément, si l'on distingue les différents niveaux de l'enseignement scolaire, la France se situe légèrement au dessus de la moyenne de l'OCDE en ce qui concerne le financement de l'école maternelle et du lycée, et à un niveau inférieur pour l'ensemble de l'école primaire et du collège, c'est-à-dire les années d'apprentissage du socle commun de connaissances et de compétences. Sur 27 pays, la France occupe, en cumulant les dépenses publiques et privées, le 14^{ème} rang pour le total du primaire et du collège, mais le 6^{ème} rang pour le lycée.

Au total, les données de l'OCDE ne montrent donc pas un coût plus élevé de l'enseignement scolaire français par rapport à d'autres pays comparables. En revanche, elles mettent en lumière un déséquilibre dans l'allocation des moyens entre le premier et le second degrés : la France est, parmi les pays comparables, celui où l'écart de coût entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire est le plus élevé, et où l'écart de coût entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur est le plus faible.

Dépenses moyennes annuelles par élève en 2006

(en équivalents dollars convertis sur la base des PPA⁵¹ pour le PIB)

	Pré primaire	primaire	collège	lycée	secondaire
France	4.995	5.482	8.265	10.655	9.303
Finlande	4.544	5.899	9.241	6.585	7.533
Allemagne	5.683	5.362	6.632	9.163	7.548
Italie	7.083	7.716	8.527	8.474	8.495
Japon	4.389	6.989	8.004	8.589	8.305
Corée	3.393	4.935	5.719	9.060	7.261
Pays-Bas	6.006	6.425	9.149	9.918	9.516
Norvège	5.625	9.486	10.075	12.559	11.435
Suède	5.475	7.699	8.365	8.610	8.496
Royaume-Uni	7.335	7.732	8.868	8.693	8.763
États-Unis	8.867	9.709	10.369	11.334	10.821

Source : *Regards sur l'éducation – OCDE - 2009*

Toutefois, le pourcentage du PIB ne peut servir de seul critère de comparaison, car il faut également tenir compte du poids relatif des jeunes en âge d'être scolarisés par rapport à la population totale. La DEPP souligne en effet que, si, en France, 19% de la population est âgée de 5 à 19 ans, ce qui la situe à la moyenne européenne, en revanche, cette proportion est plus faible - de l'ordre de 15% - dans des pays tels que

51) Les comparaisons sont effectuées par l'OCDE en dollars exprimés en parité de pouvoir d'achat (ou PPA). Les PPA sont des taux de conversion monétaire qui éliminent les différences des niveaux de prix entre les pays : leur utilisation permet de faire porter les comparaisons entre pays uniquement sur les différences de volume.

l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Japon. Le calcul du coût moyen d'un élève est donc nécessaire pour tenir compte de cet effet démographique.

Selon les chiffres de 2006, les dépenses annuelles par élève s'élèvent à 4.995 \$ pour l'école maternelle, 5.482 \$ pour l'école primaire, 8.265 \$ pour le collège, et 10.655 \$ pour le lycée. La France se situe, par rapport à la moyenne de l'OCDE, à un niveau de dépenses annuelles par élève inférieur de 5% pour l'école maternelle et de 15% pour l'école primaire, mais en revanche supérieur de 10% pour le collège, et surtout de 26% pour le lycée.

Si l'on additionne les dépenses par élève sur la durée théorique de l'enseignement scolaire, la France dépense 92.439 \$ sur 12 ans, alors que, par exemple, l'Italie dépense 106.531 \$ sur 13 ans, le Royaume-Uni 103.352 \$ sur 12,5 ans, ou l'Allemagne 88.729 \$ sur 13 ans : la moyenne de l'OCDE se situe à 93.755 \$ sur 12,4 ans, c'est-à-dire juste au-dessus de la France. Ces données permettent d'observer que certains pays qui obtiennent des résultats très élevés aux tests internationaux des enquêtes PISA (Finlande, Japon,...) figurent parmi les pays les moins coûteux, alors que d'autres pays ont des systèmes scolaires coûteux pour des résultats médiocres (Etats-Unis, par exemple).

Afin de comparer de façon plus précise le coût du système scolaire français, il est par ailleurs utile de distinguer l'effet respectif des différents facteurs explicatifs du coût salarial par élève, c'est-à-dire le niveau de salaire des enseignants, le nombre d'heures de cours données aux élèves, la charge horaire moyenne pesant sur chaque enseignant, et la taille des classes.

Dans l'enseignement primaire, la France se caractérise par un coût salarial par élève (1.625 \$) nettement plus faible que dans la moyenne de l'OCDE : elle est en 25^{ème} position sur 30 pays. L'écart par rapport à cette moyenne - c'est-à-dire -637 \$ - s'explique par des facteurs de sens divergent : un salaire des enseignants plus faible (-256 \$), un temps d'enseignement assuré par les enseignants plus élevé (-257 \$), une taille des classes plus importante (-394 \$), et en sens inverse un temps d'instruction des élèves plus long (+270 \$).

Au collège, le coût salarial par élève en France (2.392 \$) reste encore inférieur à la moyenne de l'OCDE : la France se situe en 22^{ème} position sur 28 pays. Ici encore, ce coût moins élevé (écart de -526 \$) s'explique par un salaire des enseignants plus faible (-347 \$) et par une taille des classes plus importante (-803 \$); en revanche, le temps d'instruction des élèves est plus élevé que dans la moyenne de l'OCDE (+315 \$), et le temps d'enseignement des enseignants moins élevé (+310 \$).

Enfin, en ce qui concerne le lycée, le coût salarial par élève (3.498 \$) est un peu supérieur à la moyenne de l'OCDE. Si le salaire moyen par enseignant est à nouveau plus faible (-654 \$), le temps d'instruction par élève est en revanche sensiblement plus élevé (+549 \$), alors que les effets du temps d'enseignement des enseignants (+194 \$) et de la taille des classes (+24 \$) sont relativement limités.

Ces comparaisons montrent, au total, que le salaire des enseignants n'est pas, par rapport aux pays comparables, un facteur explicatif majeur du coût relatif de l'éducation en France. En revanche, la France se situe dans les premiers rangs de l'OCDE pour le total des heures d'enseignement suivies par les élèves, à tous les stades de la scolarité obligatoire. Si l'on observe le nombre cumulé d'heures d'instruction pour les élèves de 7 à 14 ans, l'élève français a en effet près de 12% d'heures de cours de plus que la moyenne de ses homologues étrangers (7.676 heures contre 6.863). Il est frappant, à cet égard, d'observer que tous les pays qui obtiennent les meilleurs résultats dans les tests des enquêtes PISA ont une durée cumulée d'enseignement plus faible que celle de la France (Finlande : -33% ; Corée : -29% ; Suède : -29% ; Japon : -21%,...).

Les comparaisons internationales aboutissent à d'autres constats éclairants :

- La taille moyenne des classes dans le système scolaire français se situe un peu au-dessus de la moyenne de l'OCDE (22,6 élèves par classe contre 21,4 dans le primaire, 24,1 élèves par classe contre 23,4 dans le collège).
- En 2007, le nombre d'heures d'enseignement assurées en moyenne par les enseignants français a atteint dans le primaire 914 heures par année, contre 798 en moyenne dans l'OCDE et 794 en moyenne dans l'Union européenne. La situation est inverse pour le premier cycle (respectivement 632, 709, et 665 heures) et le deuxième cycle du secondaire (respectivement 618, 653, et 625 heures). Les enseignants du premier degré ont donc une charge d'enseignement comparativement plus lourde que dans la moyenne de l'OCDE ; en revanche, les enseignants du second degré ont une charge moins lourde.⁵²

52) Ces données ne concernent toutefois que les seules heures effectuées devant des élèves et n'intègrent ni les autres heures passées sur le lieu d'enseignement, ni celles consacrées au domicile à la préparation des cours et à la correction des copies, qui ne sont généralement pas connues, ce qui rend incertaines les comparaisons entre pays.

- Par rapport à la moyenne de l'OCDE, les enseignants français encadrent en moyenne des effectifs nettement plus nombreux en primaire (+23 % environ), un peu plus élevés au collège (+8%), mais moins nombreux au lycée (-23%).
- Enfin, si l'on prend en compte la richesse relative des pays, le ratio obtenu en rapportant le niveau moyen de rémunération des enseignants au PIB par habitant aboutit, par rapport à la moyenne de l'OCDE, à un résultat inférieur en France de 17% pour le primaire, 15% pour le collège, et 19% pour le lycée.

Même en tenant compte des limites inhérentes à toute comparaison internationale, l'ensemble de ces données conduit à constater que les enseignants se situent en France dans un contexte particulier. Ils exercent leur métier dans un cadre où le temps d'enseignement est plus important : pour des résultats d'acquisition des apprentissages qui se situent dans la moyenne des tests des enquêtes PISA, l'élève français suit, sur l'ensemble de sa scolarité obligatoire, sensiblement plus d'heures de cours qu'en moyenne dans l'OCDE. Du point de vue de l'encadrement des élèves, les enseignants ont des conditions de travail comparativement plus contraignantes que dans la moyenne de l'OCDE à l'école primaire, et moins contraignantes dans le secondaire. Ils doivent assurer plus d'heures d'enseignement dans le primaire, et moins dans le secondaire. Ces résultats montrent donc dans l'ensemble une situation comparativement défavorable des enseignants dans le premier degré, alors même que c'est à ce niveau que l'échec scolaire se constitue et s'installe durablement.

Par ailleurs, les systèmes scolaires se caractérisent par une efficacité très différenciée. Ainsi, la Finlande, qui est le pays qui arrive en tête des pays de l'OCDE pour les performances des élèves de 15 ans évaluées par les enquêtes PISA, a paradoxalement l'offre scolaire la plus réduite, ce qui montre que l'efficacité n'est pas corrélée avec le nombre d'heures d'enseignement reçues par les élèves. Il est vrai, en revanche, que ce pays se caractérise également par le fait que les effectifs des classes y sont en moyenne moins nombreux ; par ailleurs, les obligations de service d'enseignement y sont apparemment limitées (20 séquences de 45 minutes par semaine dans le second degré), mais les enseignants sont également chargés de tâches de surveillance pendant les inter-cours et assurent un suivi et un soutien des élèves en plus de leurs séquences d'enseignement. En sens inverse, l'Italie, par exemple, obtient des résultats médiocres dans les tests internationaux de l'OCDE, tout en étant caractérisée par une offre scolaire coûteuse, des taux d'encadrement élevés et des obligations de service limitées.

La France se situe, quant à elle, dans une position moyenne : son efficacité est proche de celle de la moyenne de l'OCDE et son efficience est dégradée par l'ampleur de son offre scolaire.

D - Les évaluations du système éducatif et leur utilisation

Il est nécessaire, tant pour la conduite de la politique éducative de la Nation que pour la clarté du débat public sur l'enseignement scolaire, que des indicateurs pertinents de coûts et de résultats soient élaborés et diffusés à l'ensemble des acteurs du système éducatif (enseignants, chefs d'établissement, inspecteurs d'académie, recteurs, administration centrale), et au-delà aux parents d'élèves et aux citoyens.

1 - Les inspections du ministère de l'éducation nationale

Les inspections générales du ministère - l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) - ont également une mission d'évaluation de l'école. L'IGEN évalue « *les types de formation, les contenus d'enseignement, les programmes, les méthodes pédagogiques, les procédures et les moyens mis en œuvre* »⁵³. L'IGAENR, pour sa part, « *assure une mission permanente de contrôle, d'étude, d'information, de conseil et d'évaluation* »⁵⁴. Les travaux produits par ces deux corps d'inspection ont nourri l'information et la réflexion de la Cour.

L'article L241-1 du code de l'éducation précise que les inspections générales « *procèdent, en liaison avec les services administratifs compétents, à des évaluations départementales, académiques, régionales et nationales qui sont transmises aux présidents et aux rapporteurs des commissions chargées des affaires culturelles du Parlement. Les évaluations prennent en compte les expériences pédagogiques afin de faire connaître les pratiques innovantes. L'inspection générale de l'éducation nationale et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche établissent un rapport annuel qui est rendu public* ». Or, cette obligation législative n'est plus respectée depuis 2007.

53) Décret n°89-833 du 9 novembre 1989.

54) Décret n°99-878 du 13 octobre 1999.

2 - La direction de l'évaluation, de la performance et de la prospective

Aux termes du décret du 16 mars 2009 fixant l'organisation du ministère de l'éducation nationale, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) « *conçoit et met en œuvre, à la demande des autres directions du ministère, un programme d'évaluations, d'enquêtes et d'études sur tous les aspects du système éducatif et de recherche* ». La DEPP élabore les principaux indicateurs de performance ; elle est l'interlocuteur des enquêtes internationales telles que les enquêtes PISA ; et elle est chargée de la diffusion de l'ensemble des données du ministère de l'éducation nationale⁵⁵.

La DEPP est dotée des compétences scientifiques et des capacités d'expertise qui lui permettent de répondre efficacement aux enjeux de l'évaluation de l'école. Elle reste cependant une structure interne au ministère, et son autonomie n'est pas totale. Le risque que des publications de la DEPP ne soient pas diffusées pour des raisons d'opportunité a été observé par la Cour. En outre, la contrainte budgétaire peut limiter les travaux de cette direction : l'enquête sur « l'insertion dans la vie active », qui est essentielle pour mesurer l'efficacité de l'enseignement scolaire pour l'insertion des jeunes sortant de terminale professionnelle ou technologique, n'est plus effectuée annuellement depuis 2003 que pour la moitié des formations, l'autre moitié étant couverte l'année suivante.

Dans une note du 16 juillet 2007 au directeur de cabinet du ministre, le directeur de la DEPP évoquait « *un débat qui revient périodiquement : faut-il externaliser la fonction de l'évaluation ?* ». Il observait à cet égard que le positionnement de cette direction au sein du ministère « *permet de répondre de façon rapide et adaptée aux demandes du ministre et des directeurs de programmes* », mais qu'il est « *cependant nécessaire d'affirmer plus clairement l'autonomie scientifique de l'instance chargée de réaliser l'évaluation de notre système éducatif* ».

3 - Une « évaluation des évaluations » supprimée en 2005

Institué par le décret du 27 octobre 2000, puis supprimé par un décret du 22 août 2005, le haut conseil de l'évaluation de l'école (HCéé) était une instance chargée d'« évaluer les évaluations » du système éducatif. Placé auprès du ministre de l'éducation nationale, le HCéé était

55) Notes d'information, « L'état de l'École », « Repères et références statistiques », etc...

composé de 35 membres nommés par le ministre pour une durée de trois ans : il comprenait des élus nationaux et territoriaux, des personnels de l'éducation nationale, des parents d'élèves, des lycéens et des étudiants, des salariés et des employeurs, et enfin des personnalités françaises ou étrangères reconnues pour leurs compétences dans le domaine de l'évaluation du système éducatif.

Au cours de ses cinq années d'existence, le HCcéé a rendu 19 avis publics, étayés par autant de rapports rédigés et publiés à sa demande. Les suites données à ses recommandations ont été importantes. L'institution du socle commun de connaissances et de compétences, l'évolution du brevet des collèges, ou la relance des évaluations-bilans sont autant de réformes qui ont été inspirées par les travaux du HCcéé. Grâce à sa démarche spécifique, il a pu également identifier des lacunes majeures du dispositif d'évaluation du système éducatif. Dressant l'état des savoirs dans quelques domaines clés, il a enfin permis d'éclairer utilement le débat sur l'école en établissant des diagnostics partagés et en formulant des recommandations en conséquence.

Tous ces apports ne peuvent que rendre regrettable sa suppression, qui est paradoxalement intervenue au moment même où la nouvelle loi organique relative aux lois de finance (LOLF) exigeait que soit renforcée la mesure de l'efficacité des politiques publiques. Le haut conseil de l'éducation (HCE), organisme consultatif institué par la loi du 23 avril 2005⁵⁶, n'a pas remplacé le HCcéé dans sa mission « d'évaluation de l'évaluation », et, en conséquence, n'a pas pris la place qu'il pourrait occuper dans l'évaluation du système éducatif.

La lettre de mission adressée le 4 juillet 2007 par le Président de la République au ministre de l'éducation nationale demandait de mettre en place une « *évaluation indépendante et régulière du système éducatif* ». Cet objectif est loin d'avoir été atteint. Il est même possible d'observer un recul au cours des dernières années, compte tenu notamment de la suppression du HCcéé, voire du refus qui a parfois pu être opposé à la DEPP et aux inspections générales de publier certains résultats.

56) Le haut conseil de l'éducation (HCE) compte neuf membres, désignés pour six ans par le Président de la République, qui nomme trois membres - dont le président du HCE -, et par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et le président du Conseil économique et social, qui nomment chacun deux membres. Le HCE « *remet chaque année au Président de la République un bilan, qui est rendu public, des résultats obtenus par le système éducatif. Ce bilan est transmis au Parlement* ». A la demande du ministre de l'éducation nationale, il émet également des avis et peut formuler des propositions sur la pédagogie, les programmes, l'organisation, les résultats du système éducatif, et la formation des enseignants. A ce jour, trois rapports ont été établis : l'école primaire (2007), l'orientation (2008) et l'enseignement professionnel (2009).

Ce qui apparaît enfin dommageable du point de vue du pilotage et de la gestion du système éducatif est le fait constant que les données d'évaluation disponibles ne sont pas systématiquement utilisées pour mettre en place ou infléchir les politiques du ministère : celui-ci tire de façon très inégale les conséquences des évaluations dont il peut disposer.

II - La gestion budgétaire de l'enseignement scolaire

A - Une déconnexion par rapport à l'objectif de gestion par la performance

1 - La mission interministérielle de l'enseignement scolaire

Au sein du budget de l'Etat, dont les moyens sont désormais alloués à des « missions », la « *mission interministérielle de l'enseignement scolaire* » (MIES) regroupe l'ensemble des crédits relevant du ministère de l'éducation nationale (59,56 Mds €⁵⁷ et du ministère de l'agriculture (1,26 Mds €), soit un total de 60,82 Mds € de crédits de paiement⁵⁸.

La MIES est organisée en six programmes, qui sont détaillés dans le tableau ci-après. Les dépenses de personnel représentent l'essentiel des dépenses (93% du total).

Les six programmes de la MIES

Mds €	Montant des crédits	Nombre d'objectifs	Nombre d'indicateurs
140 -Enseignement scolaire public du premier degré	17,61	4	20
141-Enseignement scolaire public du second degré	29,04	7	33
230-Vie de l'élève	3,76	4	6
139-Enseignement privé du 1 ^{er} et du 2 nd degrés	7,04	5	27
214-Soutien de la politique de l'éducation nationale	2,11	3	12
143-Enseignement technique agricole	1,26	3	6
Totaux	60,82	26	104

Source : loi de finances initiale pour 2010

57) Loi de finances initiale pour 2010.

58) La MIES n'intègre pas les crédits des ministères des affaires étrangères et de la défense pour les établissements d'enseignement scolaire relevant de leur tutelle.

a) L'architecture des programmes budgétaires

Le découpage budgétaire de la MIES en six programmes présente de nombreuses imperfections qui rendent très malaisée la conduite de la politique éducative, alors même que la présentation des budgets utilisée depuis la loi organique de 2001 (LOLF) est normalement conçue pour permettre de piloter les politiques publiques en reliant les crédits alloués aux objectifs poursuivis, et en y associant des indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus :

- La distinction au sein de la mission entre enseignement public et enseignement privé ne permet pas d'analyser d'éventuelles différences de coûts, car aucun indicateur d'efficience pertinent n'est prévu en ce sens. Elle ne permet pas non plus de comparer les résultats obtenus en matière de diplômes et de qualifications dans la mesure où les indicateurs correspondants - le taux de bacheliers et la proportion de sorties sans qualification - couvrent l'ensemble du champ scolaire sans distinction entre le public et le privé.
- Les programmes ne sont pas articulés avec les objectifs généraux fixés au système éducatif : le programme n°141 « enseignement du second degré public » regroupe les moyens alloués aux collèges et aux lycées, alors que le socle commun de connaissances et de compétences, qui constitue un objectif essentiel, concerne l'école primaire et le collège, c'est-à-dire deux programmes budgétaires différents.
- Alors que tous les autres programmes budgétaires ont été déclinés territorialement sous la forme de budgets opérationnels de programme (BOP) gérés par les recteurs, le programme 139 relatif à l'enseignement privé se décompose depuis le premier janvier 2010 en un BOP central, géré par la direction des affaires financières, et en cinq BOP académiques, qui regroupent environ 41% des élèves scolarisés dans le privé. Les autres rectorats n'apparaissent que comme des unités opérationnelles. On ne peut que partager l'avis des inspections générales du ministère, pour lesquelles maintenir un BOP central constitue « *un choix paradoxal, puisque les objectifs et les indicateurs de ce programme sont homothétiques à ceux des programmes de l'enseignement public et que le recteur est responsable de leur réalisation et de leur évolution* ».
- Le programme n° 230 « vie de l'élève » a été créé en 2005 à la demande du Parlement, notamment pour diminuer le poids du programme n° 141 « enseignement du second degré public » : ces deux programmes sont donc séparés, alors qu'ils abondent tous

deux les moyens des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), qu'il s'agisse des collèges ou des lycées.

- Les programmes sont essentiellement bâtis à partir de grandes fonctions (enseignement, apprentissage, formation des enseignants, pilotage et encadrement pédagogique,...), et non à partir des politiques éducatives mises en œuvre (socle commun de connaissances et de compétences, éducation prioritaire, lutte contre l'échec scolaire,...). En conséquence, les crédits qui concourent à une politique donnée (par exemple, les réseaux « ambition réussite ») sont éclatés entre plusieurs programmes, sans être retracés dans des documents de nature extra-budgétaire.

En définitive, l'architecture retenue pour le découpage des programmes de la MIES ne facilite pas la mise en relation des objectifs de l'enseignement scolaire avec le coût des actions mises en œuvre pour les atteindre. De même, au niveau des rectorats et des inspections d'académie, la répartition actuelle des crédits par actions ne permet pas de suivre aisément les coûts, ce qui empêche de procéder à des comparaisons utiles, tant du point de vue de leur évolution dans le temps que des rapprochements entre les académies. Enfin, ce découpage budgétaire n'est pas lisible au niveau d'un établissement scolaire, dont les crédits proviennent de plusieurs programmes.

Conscient de ces difficultés, le ministère travaille à une refonte du cadre budgétaire et comptable des EPL qui devrait être opérationnel pour le budget 2012, afin de le rendre cohérent avec la structure des programmes créés dans le cadre de la LOLF. Ce nouveau cadre, qui pourra aussi s'appliquer aux actions inscrites dans les projets d'établissement ou les contrats d'objectifs conclus avec le recteur, devrait permettre, selon le ministère, de disposer d'une consolidation des informations budgétaires et comptables. Toutefois, le manque de clarté lié au découpage actuel des programmes budgétaires ne sera pas réglé par la seule mise en place de cette nouvelle nomenclature locale.

b) Les indicateurs des programmes

En 2009, les cinq programmes du ministère de l'éducation nationale comportaient 23 objectifs auxquels étaient associés 98 indicateurs. Bien que ces chiffres aient diminué ces dernières années⁵⁹, il est permis de s'interroger sur la capacité de piloter efficacement le système scolaire à partir d'un nombre aussi élevé d'objectifs et d'indicateurs.

59) Il y avait 103 indicateurs pour le même nombre d'objectifs en 2007.

En outre, les indicateurs d'efficience financière sont non seulement minoritaires, mais de surcroît davantage des indicateurs de gestion que des indicateurs de performance des politiques éducatives⁶⁰. Ils ne sont guère utilisables au niveau national pour piloter les dispositifs d'enseignement⁶¹. En l'absence d'indicateurs pertinents, de nombreuses enquêtes extrabudgétaires restent donc nécessaires.

Dans ces conditions, le rapport annuel de performance de la mission interministérielle de l'enseignement scolaire⁶² ne fournit que des indications très générales sur les coûts du système scolaire, telles que, par exemple, le coût de l'élève par niveau d'enseignement. Ce rapport précise d'ailleurs que les données relatives aux « *coûts complets par action de politique publique* » sont encore lacunaires⁶³, et que certaines des données citées ont un caractère indicatif, voire simplement illustratif.

Il serait donc nécessaire de simplifier, rationaliser, et hiérarchiser les indicateurs, en les orientant majoritairement vers le suivi de l'efficacité et de l'efficience des principales politiques éducatives.

2 - Les procédures d'allocation des moyens

a) *Des modes d'allocation non monétaires*

Au sein de l'éducation nationale, la répartition des moyens affectés à l'enseignement scolaire est fondée, non sur des coûts exprimés en euros, mais sur des besoins exprimés en postes d'enseignants et en heures d'enseignement, qui constituent l'unité de compte du ministère, parfois appelée « euro éducatif ».

60) Sur 98 indicateurs, 4 seulement sont exprimés en euros, et 33 autres indicateurs donnent une indication sur l'utilisation des moyens financiers ou humains (par exemple, les écarts de taux d'encadrement entre les réseaux « ambition réussite » et de « réussite scolaire » et les secteurs hors éducation prioritaire, la proportion des personnels en collège qui enseignent au moins deux matières, la part des surnombres disciplinaires, le nombre de postes non pourvus à la rentrée scolaire, les taux de remplacement des enseignants,...).

61) Certains indicateurs d'efficience sont de surcroît très incomplets : ainsi, les indicateurs relatifs à la formation des enseignants ne rendent pas compte de l'essentiel des coûts, qui sont constitués par la rémunération des personnes en formation.

62) Ce rapport est une annexe du projet de loi de règlement prévu par l'article 54-4 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF). Il rend compte de l'exécution des engagements pris dans les projets annuels de performances accompagnant la loi de finances, tant en termes d'exécution des crédits que de compte rendu en matière de performance, d'activité des opérateurs de l'Etat, et d'analyse des coûts et des charges. L'ensemble de ces éléments n'est pas nécessairement renseigné de manière exhaustive dans tous les rapports annuels de performance.

63) Ainsi, les coûts des immobilisations ne sont pas pris en compte.

Dans le premier degré, le nombre de postes est alloué par académie en fonction des effectifs d'élèves. Dans le second degré, la répartition des moyens entre académies est effectuée par l'administration centrale sur la base des heures d'enseignement déterminées par les programmes d'enseignement : ces heures servent à calculer le nombre de postes intégrés dans le plafond d'emplois de chaque académie. Le rectorat transforme ensuite les emplois qui lui ont été attribués en une « dotation globale horaire » allouée à chaque établissement.

La répartition des moyens dans les académies

La répartition des moyens d'enseignement dans le premier degré

Le recteur répartit les postes budgétaires en fonction de critères qu'il communique aux inspecteurs d'académie départementaux, qui sont chargés de la répartition entre écoles. Les critères utilisés par les rectorats sont essentiellement les prévisions d'effectifs, mais certains ajoutent d'autres critères liés à leur projet d'académie. Il n'existe pas de clé de répartition commune à toutes les académies. Ainsi, pour la rentrée 2007, le rectorat de Bordeaux a réparti les moyens d'enseignement entre les départements en reprenant une approche similaire à celle utilisée par le ministère, en tenant compte des effectifs prévisionnels d'élèves, de critères sociaux, et d'indicateurs territoriaux (comme les zones rurales). Dans l'académie d'Orléans-Tours, par exemple, ont été pris en compte le nombre d'écoles et le nombre d'élèves.

La répartition des moyens d'enseignement dans le second degré

Le dispositif est géré, soit directement par les rectorats, soit par délégation par les inspecteurs d'académie (à Bordeaux, par exemple). La répartition des moyens est effectuée en transformant les plafonds d'emplois alloués par le ministère en dotation globale horaire, qui est elle-même répartie entre les établissements. On opère donc au niveau local l'opération inverse de celle qui est faite pour la détermination des budgets opérationnels de programme des académies : la base des calculs est constituée par les horaires prévus dans les programmes des différents niveaux d'enseignement.

Les directions statistiques des rectorats établissent des prévisions d'effectifs par établissement qui sont ensuite confrontées avec celles faites par les collèges et les lycées, compte tenu de la carte des formations et des options. Ces prévisions d'effectifs par niveau servent à déterminer le nombre d'heures d'enseignements alloué. Ces heures sont converties en postes, avec un coefficient de conversion dépendant de la répartition et de la pyramide des âges des corps d'enseignants dans l'académie.

Toutes les académies utilisent un outil informatique pour établir les répartitions d'heures. Certaines ont développé un outil spécifique, d'autres utilisent G4, un outil national paramétrable par chaque rectorat, qui privilégie une approche par les structures d'enseignement (niveau, options, taille des

groupes), ce qui peut conduire à rigidifier l'établissement des emplois du temps. Certains logiciels locaux, comme celui développé par l'académie d'Aix-Marseille, sont paramétrés de façon plus fine pour tenir compte de diverses données, telles que la ruralité ou la présence de zones montagneuses.

Cette académie a développé en outre une classification des établissements selon les difficultés socio-économiques locales, ce qui ne recoupe pas nécessairement le classement en éducation prioritaire : ce critère n'est donc pas utilisé pour répartir les moyens au niveau des établissements, mais en amont, lors de la répartition de la dotation globale entre les différents départements. L'inspecteur d'académie du Cher a développé un dispositif similaire pour les collèges.

Par ailleurs, dans l'académie d'Aix-Marseille, les dotations allouées sont comparées à un calcul de dotation théorique, et l'écart avec cette norme est affiché, avec un objectif de réduction progressive.

La répartition des moyens en personnel non enseignants

Les moyens en personnel non enseignants (chefs d'établissement, conseillers principaux d'éducation, personnel administratif, assistants de vie scolaire, personnel de laboratoire, infirmiers, etc.) sont répartis par les rectorats en fonction de critères liés essentiellement aux effectifs d'élèves attendus.

La répartition des moyens de fonctionnement

Les crédits pédagogiques sont globalisés et répartis le plus souvent directement par les services du rectorat (sauf à Bordeaux et Aix-Marseille).

Cette répartition s'effectue sur la base des effectifs pour les dépenses obligatoires (carnets de correspondance, manuels scolaires, droits de reprographie, stages en entreprises,...), et, pour les autres actions, en fonction des projets d'établissement (Orléans-Tours, Aix-Marseille) ou des prévisions et des réalisations de dépenses (Montpellier, Clermont-Ferrand). Bordeaux répartit ces crédits en fonction des effectifs d'élèves et en tenant compte de critères territoriaux, de critères sociaux et du rattachement éventuel à l'éducation prioritaire : seuls 10 % des crédits peuvent être alloués en dehors de ces critères, pour « *lisser quelques situations particulières et assurer la continuité de certaines opérations* ».

Certains crédits non globalisés sont enfin attribués directement par les rectorats sur des appels à projet, par exemple à Bordeaux pour les dispositifs « Ecole ouverte » ou pour les technologies de l'information.

Enfin, les critères de répartition entre EPLE sont plus ou moins clairement affichés selon les rectorats. Ainsi celui de Montpellier n'indique pas les seuils de dédoublement des classes qu'il introduit dans le logiciel G4, ni ses autres critères de répartition, au motif que les chefs d'établissement ou les enseignants se sentiraient tenus par un schéma prédéfini. A Bordeaux, en revanche, les seuils de dédoublement retenus pour le calcul des enveloppes

départementales sont présentés en comité technique paritaire académique (CTPA) : la transparence sur les critères de calcul des allocations de moyens est considérée comme un élément fort du dialogue de gestion avec les établissements.

La gestion du système scolaire repose donc, dans le premier degré, sur une répartition de postes, et, dans le second degré, sur une unité de compte horaire, l'heure d'enseignement, exprimée essentiellement sur une base hebdomadaire : l'allocation des moyens d'enseignement s'effectue pour l'essentiel selon des critères correspondant à une offre scolaire pensée comme devant être uniforme sur tout le territoire.

Il n'est dès lors pas étonnant que le coût des politiques éducatives soit exprimé en postes ou en heures, et non en euros. De même, dans la gestion quotidienne, les services déconcentrés (rectorats et inspections d'académie) et les chefs d'établissement ne raisonnent pas en euros, mais en postes et en heures.

Le ministère de l'éducation nationale considère que le caractère national du service public de l'éducation est garanti par l'existence de grilles horaires uniformes fixées par les programmes nationaux d'enseignement sur l'ensemble du territoire, et que sa mission première est en conséquence de donner aux académies, puis aux établissements, les moyens de financement de ces heures d'enseignement. Dès lors, il estime que l'heure d'enseignement constitue l'unité de gestion la plus adaptée et juge inutile de convertir cet « euro éducatif » en données financières.

Malgré la nécessité, pour assurer l'égalité des chances entre tous les élèves, de répartir les moyens de façon variable entre les établissements, et en dépit des réformes récentes de la voie professionnelle ou des lycées d'enseignement général et technologique, qui visent à introduire plus de souplesse dans l'utilisation des grilles horaires, le système d'allocation des moyens reste aujourd'hui encore largement conçu de manière uniforme.

Pourtant, l'utilisation de l'heure comme unité de gestion exclusive présente l'inconvénient de l'imprécision : ainsi, un établissement relevant de l'éducation prioritaire peut bénéficier de moyens horaires apparemment plus élevés qu'un autre établissement, mais représenter en fait un coût inférieur, dès lors que les enseignants affectés en « réseau ambition réussite » ou en « réseau de réussite scolaire » ont souvent moins d'ancienneté ou un statut moins rémunérateur.

En outre, cette approche se fonde sur une conception du budget de l'Etat limitée à une allocation de moyens visant à assurer une égalité théorique, alors que les principes de gestion par la performance posés par

la LOLF supposeraient de pouvoir comparer les politiques publiques, de mesurer leurs effets, et d'en rendre compte de manière transparente.

Enfin, une connaissance plus systématique des coûts exprimés en euros permettrait de mettre en œuvre une autre organisation de la répartition et de la gestion des moyens, afin que les responsables puissent, à chaque niveau, piloter les politiques dont ils ont la responsabilité en procédant à des arbitrages en fonction de leur efficacité. Cette démarche impliquerait de pouvoir convertir en euros les moyens mis en œuvre à tous les niveaux, que ce soit en administration centrale, en académie, ou dans les établissements.

b) Un dialogue de gestion morcelé et embryonnaire

Le « dialogue de gestion » noué entre la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et les rectorats parvient difficilement à relier la répartition des moyens budgétaires à des choix de politique éducative évalués du point de vue de leur efficacité. De façon significative, l'essentiel des échanges qui se déroulent entre l'administration centrale et les académies sur la construction de leurs budgets opérationnels de programme (BOP) reposent sur des relations entre les rectorats et la direction des affaires financières (DAF), et non avec la DGESCO, alors que celle-ci est pourtant chargée de la direction des programmes de l'enseignement scolaire. En fait, le DGESCO ne dispose pas de toute la plénitude des moyens d'un véritable responsable de programme, au sens de la LOLF : le secrétaire général du ministère détient notamment toutes les compétences de gestion, tant financières qu'en matière de personnel ou d'évaluation⁶⁴ ; il préside, comme le ministère l'a indiqué dans une réponse adressée à la Cour, les réunions de « dialogue de gestion » tenues entre les directions du ministère et les recteurs.

Dans ces conditions, la situation actuelle révèle une faiblesse de l'articulation entre les choix budgétaires et les options stratégiques et pédagogiques des académies. Si des projets académiques sont présentés lors du « dialogue de gestion », aucun lien n'est établi entre leur contenu et les moyens alloués aux rectorats.

Certes, depuis 2008, la réunion organisée entre les recteurs et l'administration centrale pour la préparation des BOP académiques se déroule en une seule phase, et toutes les questions y sont simultanément

64) Le secrétaire général est même responsable d'un programme directement relié aux politiques éducatives (programme 214 « soutien de la politique de l'éducation nationale »).

abordées : stratégie, objectifs, et moyens. Cette nouvelle procédure devrait donc apporter plus de cohérence, mais il convient d'observer que les conditions de préparation des BOP ne sont pas modifiées pour la plus grande part des crédits, que le suivi des crédits de dépenses de personnel reste de la seule compétence de la DAF, et que les répartitions d'effectifs d'enseignants sont effectuées postérieurement au « dialogue de gestion » et sous la responsabilité de la direction générale des ressources humaines, qui dépend du secrétariat général du ministère.

La réussite de la mise en œuvre technique de la LOLF, notamment en ce qui concerne la gestion budgétaire des rémunérations, ne s'est donc pas encore accompagnée d'une progression suffisante du pilotage par la performance des politiques éducatives. Le « dialogue de gestion » doit mieux prendre en compte les notions de responsabilisation et de marge d'autonomie des académies, les résultats et les coûts des actions éducatives, ainsi que les différences de situations constatées sur le terrain.

Enfin la DGESCO doit mieux jouer son rôle de directeur de programme budgétaire chargé des évolutions du système scolaire, en fonction d'objectifs de politiques éducatives clairement définis et de l'analyse de leurs résultats du point de vue de la réussite des élèves. L'organisation actuelle de l'administration centrale ne favorise pas l'exercice complet de cette fonction, même si les efforts de travail en concertation sont réels entre la DGESCO et le secrétariat général.

Deux conceptions du rôle de l'administration centrale coexistent toujours au sein du ministère de l'éducation nationale :

- l'une, dans l'esprit de la LOLF, suppose que l'administration centrale définisse les grands objectifs et laisse des marges de manœuvre aux services déconcentrés dans la mise en œuvre de la stratégie scolaire, qu'elle évalue et qu'elle régule ;
- l'autre, plus traditionnelle, s'appuie sur la définition de normes fixant de façon détaillée les modalités de mise en œuvre des politiques ; elle repose sur un affichage national de mesures nouvelles, s'inscrit dans un temps court, et débouche sur des enquêtes demandées par l'administration centrale pour tenter d'apprécier le degré de mise en œuvre des mesures, plus rarement pour en évaluer les résultats.

C'est encore la seconde conception qui l'emporte dans les faits : le caractère limité du « dialogue de gestion », l'absence de lettre de mission confiée aux recteurs lors de leur prise de poste, alors qu'il en existe pour les chefs d'établissement, la faiblesse des outils de pilotage partagés entre le niveau central et les académies, illustrent la persistance d'une logique

très éloignée de la démarche de gestion par la performance que laissait espérer la mise en œuvre de la LOLF.

3 - Des marges de manœuvre limitées pour les établissements

Les recteurs répartissent les moyens financiers entre les actions selon les spécificités de leur académie et leurs priorités, explicitées ou non dans un projet académique. Toutefois, la prise en compte à leur niveau, dans les répartitions de moyens, des objectifs et des résultats des politiques scolaires reste encore limitée, en dehors de certains contre-exemples, tel que celui qui est présenté dans l'encadré ci-après.

Le dispositif « *Projet d'amélioration des résultats des élèves* » (PARE) mis en place dans les Bouches-du-Rhône

Le dispositif PARE permet à des équipes volontaires, répondant à un appel à projet sur la base d'un cahier des charges précis, de bénéficier d'un emploi supplémentaire pour améliorer les résultats des élèves des écoles primaires dans les champs disciplinaires fondamentaux (mathématiques et maîtrise de la langue). Cet emploi se traduit par l'intervention d'un maître expérimenté en classe, en co-intervention avec le maître habituel. Le maintien de ce poste est lié à l'atteinte d'objectifs d'acquisition de compétences par les élèves. En 2005, l'inspection académique a consacré 20 postes à ce dispositif, 30 l'année suivante, puis 47 en 2007-2008. En 2008, 305 classes et 6.231 élèves étaient concernés, et 30 des postes étaient affectés à des écoles relevant de l'éducation prioritaire.

Les services départementaux ont créé des outils de suivi, comme par exemple des évaluations réalisées à la moitié et en fin d'année scolaire sur le palier 1 du livret de compétences. Les évaluations nationales diagnostiques en CP/CE1 sont également utilisées. En dessous d'un score de 60 %, l'élève doit bénéficier d'une attention particulière, et éventuellement de la mise en place d'un programme personnalisé de réussite éducative (PPRE). Un logiciel aide à identifier les cas de très grande difficulté scolaire (élèves réussissant moins des deux tiers des items qui sont réussis à plus de 80 % par leur classe).

Le bilan de ce dispositif apparaît positif sur les résultats des élèves aux évaluations. Ainsi, dans une des écoles, en 2008, le nombre d'enfants en difficulté a diminué de 25% entre le début et la fin de l'année scolaire, et leur proportion est tombée à 6,2% sur les 48 élèves de CP. De façon globale, une étude effectuée en 2007 fait apparaître une réduction des écarts avec les résultats de l'ensemble des élèves du département. Sur le plan qualitatif, l'inspection académique souligne les avancées des élèves sur le plan comportemental et méthodologique, le renforcement de l'implication des familles, le changement de regard sur les élèves suivis, l'acquisition d'une culture de l'évaluation par les enseignants, le renforcement du travail en

équipe, et un meilleur ajustement avec le dispositif des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED). Mais le dispositif nécessite un investissement important en temps, ce qui explique qu'il soit difficile à faire vivre dans la durée.

Lors de leur audition devant la Cour, de nombreux responsables de services académiques ont marqué très fortement la nécessité de disposer de plus de marges de manœuvre dans l'allocation des moyens. Mais il est impossible à une académie de changer radicalement ses règles en la matière, lorsque celles qui sont mises en œuvre par l'administration centrale restent elles-mêmes inchangées. En définitive, les modalités du « dialogue de gestion » appliquées entre l'administration centrale et les recteurs ne peuvent que se reproduire entre les recteurs et les inspecteurs d'académie, et entre les échelons déconcentrés et les établissements d'enseignement.

En conséquence, les chefs d'établissements du second degré subissent une forte contrainte pour exécuter les budgets qui leur sont attribués. En raison de la lourdeur des programmes disciplinaires nationaux, les dotations en heures laissent très peu de marges de manœuvre - évaluées selon les cas entre 5% et 10% des moyens alloués -. Ce volant disponible est souvent utilisé pour dédoubler les classes, l'allègement du nombre d'élèves par classe étant fréquemment préféré, tant par les parents que par les enseignants, à la mise en œuvre de dispositifs de soutien aux élèves en difficulté ou bien d'enseignements pluridisciplinaires.

Des évolutions vers une plus grande souplesse dans l'emploi des moyens sont toutefois récemment intervenues.

Ainsi, à la rentrée 2009, de nouvelles grilles horaires ont été mises en place au lycée pour la voie professionnelle. Ces grilles découlent de plusieurs évolutions notables, dont la globalisation des horaires sur les trois années de formation, l'absence de grille hebdomadaire et une présentation indicative des grilles annuelles. De plus, une dotation de 210 heures, destinée à la mise en place d'un accompagnement personnalisé, est laissée à l'initiative de l'établissement pour sa répartition au long du cursus. De même, l'utilisation d'une dotation de 142 heures, destinée à l'approfondissement d'enseignements généraux, est laissée au choix de l'établissement. Enfin une dotation complémentaire calculée sur la base de 11,5 heures par semaine et par groupe de 20 élèves dans les formations industrielles et de 24 élèves dans les formations tertiaires, vise à permettre des groupes allégés pour les enseignements généraux et professionnels. Ainsi cette nouvelle grille horaire amène les lycées d'enseignement professionnel à disposer en principe de marges de

manœuvre plus grandes dans l'utilisation de leur dotation globale horaire. Mais il serait utile que cette possibilité d'adaptation horaire soit rapidement évaluée, afin de vérifier si les établissements se saisissent réellement de ces opportunités pour s'adapter aux besoins des élèves et si les enseignants disposent des outils leur permettant de mettre effectivement en place un accompagnement personnalisé.

La réforme du lycée général et technologique, qui entrera en application à la rentrée 2010, prévoit également la mise en place d'un accompagnement personnalisé de 72 heures par année scolaire pour tous les élèves. Une enveloppe horaire sera laissée à la disposition des établissements pour assurer des enseignements en groupes à effectif réduit (son volume sera arrêté par les recteurs d'académie sur une base allant, selon les séries, de 6 heures à 10 heures hebdomadaires par division). Cette enveloppe pourra être abondée en fonction des spécificités pédagogiques de chaque établissement, et son utilisation fera l'objet d'une consultation du conseil pédagogique. La capacité d'expérimentation et d'adaptation de chaque lycée sera donc sollicitée, car il deviendra possible de sortir du cadre purement hebdomadaire des enseignements disciplinaires. Toutefois, un suivi précis des différentes solutions mises en œuvre par les établissements sera ici encore nécessaire. En effet, toutes les tentatives visant à remettre en cause le cadre disciplinaire et hebdomadaire des emplois du temps ont eu jusqu'à présent une ampleur très limitée, les marges de manœuvre données aux lycées n'étant parfois utilisées que pour terminer les programmes dans les matières considérées comme les plus importantes.

A la différence des universités, les établissements d'enseignement n'ont pas le statut d'opérateurs de l'Etat, ce qui les soustrait très largement à une logique de responsabilité vis-à-vis des programmes ministériels dont ils dépendent. La mise en œuvre de la LOLF n'a donc eu qu'un impact limité sur les principaux acteurs de terrain de l'enseignement scolaire, et notamment sur les enseignants.

Cette situation n'a pas non plus été corrigée par le développement, au cours des dernières années, de la démarche contractuelle. Celle-ci s'est essentiellement développée de façon descendante, en concernant d'abord les relations entre le ministère et les académies puis, de façon plus récente, les relations entre les académies et les établissements.

La première forme de contractualisation entre les rectorats et les établissements d'enseignement du second degré a été lancée dans les années 1990 avec deux principaux objectifs : accompagner le processus de déconcentration et mettre le fonctionnement de l'administration au service d'objectifs pédagogiques. Elle tirait les enseignements de la décentralisation et de la déconcentration en postulant que le niveau

académique constitue le lieu de mise en cohérence de l'action éducative. En revanche, la contractualisation des établissements avec les rectorats⁶⁵ reste encore balbutiante, comme l'ont souligné les deux inspections générales du ministère dans leur rapport d'activité pour 2007 : « *Le défi de la contractualisation réside avant tout dans l'aptitude des agents - et notamment des enseignants - à acquérir une « culture de la performance » et à ajuster leurs modes de travail ou leurs comportements en fonction de nouvelles orientations. La fixation d'objectifs et la mise en place d'indicateurs de performance ne suffiront pas, en eux-mêmes, à les modifier. Cette crainte est d'autant plus forte que le dispositif de contractualisation n'est pas juridiquement contraignant. Il garde un caractère incitatif de « contrat moral ». De fait, dans le cas où le contrat n'est pas rempli, l'établissement (ou le chef d'établissement) n'est pas appelé à en subir une quelconque conséquence. On peut dès lors s'interroger : s'agit-il d'un véritable contrat ? Et pourquoi contractualiser, disent certains enseignants, sur des objectifs qui tombent sous le sens et qui sont de toute façon des objectifs de l'éducation nationale tout entière ? Enfin, les deux parties signataires sont-elles également engagées ? Les communautés éducatives n'ont généralement pas d'hésitation sur ce sujet : le contrat d'objectifs n'est pas un véritable « contrat », car seul l'EPLÉ s'engage et non le rectorat ».*

La Cour a pu constater, dans les auditions qu'elle a tenues à l'issue de son enquête, que la notion d'établissement, en tant que communauté éducative, n'est toujours pas une réalité pour de nombreux enseignants : ainsi que le montrent les exemples suivants, le projet d'établissement n'est pas toujours connu, et il n'est pas encore partagé par tous.

Des perceptions contrastées du projet d'établissement

Selon un enseignant de mathématiques exerçant en collège, le projet d'établissement est « *une idée qui fait son chemin* ». Cet enseignant se déclare toutefois opposé à la généralisation de cet outil : les établissements devraient librement s'en saisir selon leurs besoins, car les obliger à établir un projet aboutirait à leur imposer de l'extérieur une démarche qui n'aurait pas de vie au sein de l'EPLÉ.

Une enseignante de lettres affectée dans un lycée estime que le projet d'établissement reste une « *coquille vide* », que le chef d'établissement est contraint de remettre au rectorat et qui n'est pas suivie d'effets. Elle n'a

65) Conformément à la loi du 3 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, des contrats d'objectifs doivent être signés par chaque EPLÉ et les autorités académiques. En novembre 2008, six académies avaient signé des contrats avec l'ensemble de leurs établissements. En sens inverse, trois académies n'avaient signé aucun contrat. Treize académies avaient signé des contrats avec plus de la moitié des EPLÉ.

jamais vu un projet d'établissement suivi, évalué, mis à jour, et adapté en fonction des constats et des appréciations du terrain. Elle observe que l'autonomie des établissements est associée par les enseignants à la crainte d'un pouvoir grandissant du chef d'établissement, et elle considère en conséquence qu'il faut donner une dynamique à l'établissement lui-même, et donc au conseil pédagogique, et non au seul chef d'établissement. En outre, elle estime contradictoire que le projet d'établissement soit soumis aux priorités du rectorat. Elle a vécu des expériences où les enseignants étaient très enthousiastes pour initier une démarche nouvelle et avaient envie d'établir un projet qui leur soit vraiment personnel, mais où la mise en œuvre avait été très décevante, car les objectifs fixés avaient été imposés par le rectorat en fonction de ses propres priorités. Le projet d'établissement a alors perdu toute originalité et est devenu stéréotypé : les enseignants n'ont donc pas voulu s'en saisir car ils ne reconnaissaient plus les spécificités de leur EPLE.

Une autre enseignante souligne que le projet d'établissement est certes une préoccupation des enseignants de son collègue, mais qu'au sein de la classe, il n'est pas la priorité : les enseignants ne modifient pas leur enseignement en fonction des objectifs du projet d'établissement. Celui-ci ne passe donc pas la porte de la classe, même si tous les enseignants le connaissent.

Un principal de collègue précise que le véritable problème est la coexistence des objectifs à long terme inscrits dans les projets d'établissement et des actions que les chefs d'établissement doivent mettre en place, du jour au lendemain, à la demande de l'administration centrale.

Un inspecteur territorial estime que les EPLE n'existent pas dans « la tête » des enseignants : ceux-ci sont des cadres A de la fonction publique et il faut, à ce titre, leur donner plus de responsabilités dans le pilotage de leur établissement pour qu'ils aient conscience d'appartenir à un collectif d'enseignement et d'éducation. Une proviseure de lycée estime en outre que le terme d'autonomie peut engendrer de graves confusions : certains chefs d'établissement pensent en effet que l'autonomie donnée aux établissements est synonyme de pouvoir pour eux, ce qui est générateur de crispations des enseignants.

Une opinion divergente a enfin été exprimée par un professeur de sciences de la vie et de la terre (SVT) : les enseignants de son collègue ont travaillé tous ensemble sur le projet d'établissement et sont allés le présenter de manière collégiale au rectorat. Dans cet établissement, tout se base sur le projet : les moyens alloués, les emplois du temps, la dotation globale horaire.

L'école, le collège et le lycée ne disposent pas d'une autonomie suffisante pour allouer les moyens en fonction d'un projet élaboré collectivement et correspondant aux besoins des élèves. La gestion par la performance voulue par la LOLF n'est guère devenue un outil de management à part entière au sein du ministère de l'éducation nationale : elle ne pourrait l'être que si des marges de manœuvre plus importantes étaient déléguées aux établissements. Tant que cette évolution ne sera pas intervenue, la recherche d'une meilleure adéquation des dépenses aux objectifs et aux résultats restera inévitablement limitée.

Cette limite est d'autant plus forte que les académies, en raison de l'annualité budgétaire, peuvent difficilement s'engager au-delà d'une année sur les dotations allouées aux établissements. Ceux-ci ont en outre une latitude d'action singulièrement restreinte⁶⁶, puisque l'essentiel de la dotation globale horaire doit servir à assurer des enseignements obligatoires découlant de l'application des programmes : de fait, les chefs d'établissement et les conseils d'administration sont placés dans une position difficile pour inscrire leur action et celle des enseignants dans une logique de gestion par la performance.

4 - Des incohérences dans l'allocation des moyens

De surcroît, certains objectifs de la politique éducative trouvent difficilement une traduction dans le mode actuel d'allocation des moyens.

Ainsi, à titre d'exemple, le taux de scolarisation des enfants à deux ans, qui atteignait 35% au cours des décennies 1980 et 1990, n'a cessé de décroître depuis 2001-2002 pour atteindre 20,9% en 2007-2008. Or, les départements présentant les difficultés sociales les plus aiguës ne sont pas ceux qui présentent les taux les plus élevés de scolarisation à deux ans, ce qui est contradictoire avec la priorité officiellement donnée à la mise en œuvre de ce dispositif dans les zones les plus difficiles : le taux de scolarisation des enfants de deux ans du département de Seine-Saint-Denis n'est ainsi que de 5%.

Plus caractéristique encore est le traitement des redoublements dans la procédure d'allocation des moyens. Alors que le coût du redoublement a été estimé par le ministère en 2009 à environ deux milliards d'euros par an, du fait de l'allongement de la durée de présence qu'il entraîne pour les élèves au sein du système scolaire, cette pratique reste très importante en France. Lors la rentrée scolaire 2008⁶⁷, 15,3% des

66) Les chefs d'établissements du second degré subissent en effet une forte contrainte pour exécuter les budgets qui leur sont attribués (cf page 59 du rapport).

67) RERS 2009.

élèves sont entrés en sixième avec au moins un an de retard ; environ 17% des collégiens ont redoublé au moins une classe ; 12,2% des lycéens redoublent leur seconde générale et technologique. Au total, à l'âge de 14 ans, près de 250.000 élèves⁶⁸ ont redoublé au moins une fois. Ces chiffres sont d'autant plus préoccupants que l'inefficacité globale du redoublement, tel qu'il est pratiqué en France, est reconnue par les organismes d'évaluation, les institutions internationales, et surtout par le ministère lui-même. Parmi les objectifs du projet annuel de performance de la mission interministérielle de l'enseignement scolaire, figure ainsi celui de la réduction du pourcentage des redoublements : la cible fixée par ce document est d'atteindre en 2011 un taux maximum de 1% de redoublement pour chacun des cinq niveaux du premier degré, de 9% au collège, et de 8% en seconde générale et technologique.

Il serait donc logique que la DGESCO et les recteurs cherchent à traduire cet objectif dans les procédures d'allocation des moyens. Or, tel n'est pas le cas, puisque leurs modalités actuelles n'incitent nullement les établissements à réduire les taux de redoublement. Un des critères majeurs d'attribution des moyens est en effet le nombre d'élèves par niveau : plus ce nombre est élevé, plus les élèves prolongent leur présence dans les cycles scolaires du fait des redoublements, plus la dotation d'un établissement est importante. Comme l'a reconnu le ministère dans une réponse produite lors de l'enquête de la Cour, *« l'allocation des moyens aux écoles et aux collèges en fonction - pour l'essentiel - de leur nombre d'élèves, quel que soit l'âge de ceux-ci, revient à favoriser relativement - ou pour le moins à ne pas pénaliser - les établissements qui font le plus redoubler »*.

B - Une connaissance insuffisante du coût des politiques éducatives

Quand elles sont diffusées, les données disponibles sur le coût des politiques éducatives mises en œuvre par le ministère de l'éducation nationale sont partielles et approximatives.

Ces données sont partielles, car elles sont issues des seuls systèmes d'information budgétaires et comptables du ministère de l'éducation nationale, en excluant les autres financeurs publics, et notamment les collectivités territoriales. Aucun niveau de décision - ministère, académie ou établissement - ne dispose des éléments permettant de calculer systématiquement des coûts complets, si ce n'est *a posteriori* par des enquêtes spécifiques.

68) La DGESCO cite le chiffre précis de 246.614 élèves.

Ces données sont approximatives, car du fait de l'unité de compte horaire utilisée par le ministère de l'éducation nationale, seuls les coûts moyens sont connus. Le ministère de l'éducation nationale rapporte en effet l'ensemble des dépenses salariales des enseignants au nombre d'heures prévues pour assurer les enseignements et en tire un coût moyen. Celui-ci ne tient donc pas compte des différences de statuts entre enseignants, ni de leur ancienneté, ni de la pyramide des âges dans telle ou telle discipline, par exemple. Il ne présente dès lors qu'un faible intérêt pour décider et piloter les politiques éducatives, et un plus faible intérêt encore pour établir des comparaisons sur leur efficacité relative, puisqu'il ne tient pas compte des sommes réellement payées pour les heures dédiées à tel ou tel dispositif.

Enfin, dans les rares cas où les coûts sont connus, ils ne sont pas encore rapprochés par le ministère de l'éducation nationale des objectifs des politiques mises en œuvre, ni des résultats obtenus. La DGESCO travaille à la création, inscrite comme priorité dans le schéma stratégique de l'information décisionnelle du ministère, d'un espace de mise en commun des données relatives aux résultats du système scolaire (DEPP) et des données relatives aux allocations de moyens (DAF et DGRH). Les deux exemples qui suivent montrent que des progrès importants restent à accomplir.

1 - La lutte contre l'échec scolaire

Le coût global des multiples dispositifs mis en œuvre pour lutter contre l'échec scolaire n'est pas connu. Le ministère n'a communiqué aucune donnée d'ensemble, précisant à la Cour que « *le coût de la lutte contre l'échec scolaire est indéfinissable* » et que « *le fait de ne pas isoler le traitement de la politique de lutte contre l'échec scolaire dans les programmes de la mission enseignement scolaire du budget de l'Etat procède d'un choix délibéré* », dans la mesure où « *la politique éducative dans son ensemble vise à prévenir l'échec scolaire tout au long de la scolarité* ».

Le ministère invoque également l'impossibilité d'imputer la rémunération des enseignants sur des interventions distinctes, et notamment de mesurer le coût du temps consacré, sous la forme d'actions de différenciation pédagogique, aux élèves en difficulté. S'il a bien voulu convenir qu'il était nécessaire de disposer de données précises, le ministère a dans le même temps affirmé que la nature même du service rendu se prêtait mal à une décomposition comptable. Il considère enfin qu'il n'est pas pertinent de distinguer les dispositifs spécifiques de lutte contre la difficulté scolaire, à vocation préventive ou curative, des efforts accomplis par chaque enseignant au sein de sa classe pour aider les élèves en difficulté.

De tels arguments reviennent à renoncer à toute perspective d'élaboration d'une comptabilité analytique au niveau national, permettant d'identifier les coûts des politiques éducatives conduites par le ministère.

2 - L'éducation prioritaire

La politique d'éducation prioritaire mise en œuvre à partir des années 1980 vise à doter de moyens supplémentaires des établissements considérés comme rencontrant des difficultés particulières, notamment du fait de la situation défavorisée des familles des élèves.

Or, le coût réel de cette politique, qui s'applique à environ 18 % des écoliers et à 21 % des collégiens, soit près de 1,7 million d'élèves, est encore mal connu, trente ans après sa mise en œuvre. En effet, le niveau des moyens supplémentaires dont bénéficient les établissements classés en éducation prioritaire dépend des modalités de répartition, par l'administration centrale, puis par les échelons déconcentrés, des crédits attribués à l'ensemble des établissements. Le ministère répartit les crédits du budget de l'Etat entre les académies à partir de calculs intégrant divers critères, dont le principal est l'évolution démographique : toutefois, le lien entre le critère du pourcentage d'élèves relevant de l'éducation prioritaire et les dotations réelles accordées aux académies n'est ni explicite, ni constant. Au niveau académique, les méthodes de répartition des moyens entre les écoles et les établissements tiennent par ailleurs inégalement compte de leur rattachement à l'éducation prioritaire.

La faiblesse de la prise en compte de l'éducation prioritaire dans la répartition des crédits entre les académies peut aboutir à des paradoxes. Ainsi, dans le second degré, l'avantage comparatif accordé aux établissements relevant de l'éducation prioritaire peut être inégal : si, au sein de chaque académie, la dotation horaire moyenne par élève est globalement supérieure dans l'éducation prioritaire à celle qui est accordée hors éducation prioritaire, l'examen des dotations individualisées par établissement peut révéler des situations contraires.

Enfin, les académies, qui ne disposent que depuis peu et à titre expérimental d'une comptabilité analytique, ne peuvent déterminer que très approximativement le coût de la politique d'éducation prioritaire. Dans le cadre du débat national sur l'avenir de l'école qui avait été organisé avant l'adoption de la loi d'orientation et de programme du 23 avril 2005, la DEPP avait évalué les surcoûts de l'enseignement en éducation prioritaire pour les collèges publics à la rentrée 2002. Ce surcoût global - essentiellement constitué des moyens supplémentaires accordés en personnels enseignants et non enseignants - avait été estimé à

13 % pour un collège rural et à 17 % pour un collège urbain sur la base des heures effectuées (et non pas des salaires réels versés) : il ne s'agissait donc pas d'un chiffrage en euros, mais d'une estimation en moyens horaires. Une autre estimation produite par le Haut conseil d'évaluation de l'école (HCéé) en avril 2004 a évalué le surcoût en moyens de l'éducation prioritaire « *entre 10% et 20%* », tout en précisant qu'une partie de ce surcoût était compensée par le fait que les personnels affectés en éducation prioritaire étaient un peu plus jeunes (41,4 ans en moyenne contre 43,5 ans). Enfin, plus récemment, la DGESCO a évalué à 922 M€ le surcoût de l'éducation prioritaire en tenant compte des taux d'encadrement plus importants, des dispositifs indemnitaires, et des crédits pédagogiques et sociaux : toutefois, la DGESCO s'est fondée pour le second degré en partie sur des coûts réels⁶⁹ et en partie sur des coûts moyens⁷⁰, et pour le premier degré uniquement sur des coûts moyens⁷¹.

Il est peu satisfaisant de constater que le coût de l'éducation prioritaire soit à ce point incertain. Alors même que cette politique concerne près d'un élève sur cinq, disposer d'une évaluation des coûts réels du dispositif des « réseaux ambition réussite » permettrait d'éclairer les responsables de l'éducation nationale, tant sur le plan national que local, sur le poids budgétaire réel de ce dispositif essentiel de lutte contre l'échec scolaire.

* *
*
*

L'absence de connaissance des coûts des politiques éducatives, et au-delà du coût réel des établissements scolaires, découle fondamentalement de la conception que le ministère de l'éducation nationale se fait de la gestion de ses moyens. La DGESCO a indiqué à la Cour que le système scolaire ne devait pas être appréhendé comme la simple juxtaposition des politiques éducatives nationales. Pour autant, cette appréciation ne devrait pas conduire à renoncer à déterminer leur coût.

69) Pour le surcoût lié aux dispositifs indemnitaires spécifiques à l'éducation prioritaire : données issues des bulletins de salaire ; pour les crédits pédagogiques et éducatifs : enquête sur les crédits d'Etat dans les EPLE.

70) Données calculées par la DEPP en ramenant les dépenses constatées aux effectifs par niveau pour établir un coût d'emploi moyen rapporté aux taux d'encadrement effectivement constatés.

71) Coûts moyens rapportés à une enquête de 2002 relative au taux d'encadrement des écoliers.

A cet égard, des progrès seraient réalisables rapidement. Ainsi, à partir de la remontée annuelle des comptes financiers des EPLE, ainsi que des données des « bases relais » qui recensent notamment les informations relatives au personnel enseignant de chaque établissement (grade, échelon, indice brut, heures supplémentaires payées), il serait possible, après avoir pris en compte divers éléments techniques⁷², de calculer les coûts complets de chaque établissement ou d'isoler les dépenses liées à certains enseignements.

Si les compétences et les bonnes volontés ne manquent pas au ministère de l'éducation nationale, la décision de calculer *systématiquement* les coûts réels en euros de l'ensemble des politiques et des actions éducatives n'a pour l'instant pas été prise, ni *a fortiori* mise en œuvre.

C - Le coût de l'éparpillement de l'offre de formation

Dans l'enseignement primaire, le ratio d'élèves par enseignant, qui est de 19,7, est plus élevé que dans la moyenne de l'OCDE (16) et de l'Union européenne (14,4). En revanche, dans l'enseignement secondaire, la France présente un ratio de 11,9 élèves par enseignant, inférieur à la moyenne de l'OCDE (13), et dans la moyenne de l'Union européenne (11,7)⁷³.

Les conditions d'accueil des élèves doivent être également évaluées, dans le second degré, par le nombre moyen d'élèves par division (E/D), c'est-à-dire par « classe ». L'évolution des dernières décennies a été marquée par une nette diminution de cet indicateur. En 1990, les classes des lycées généraux et technologiques comptaient près de 30 élèves en moyenne, contre un peu plus de 24 pour les collèges, et un peu moins de 23 pour les lycées professionnels publics et privés. Compte tenu des évolutions démographiques, ces moyennes sont désormais en deçà de 28 élèves par classe au lycée général et technologique, de 19 dans les lycées professionnels publics et privés et restent stables au collège.

Cependant, la taille moyenne des classes ne renseigne qu'imparfaitement sur les conditions réelles d'enseignement, dans la

72) Prise en compte du passage des indices bruts aux indices majorés, intégration des indemnités versées, incorporation des coûts mutualisés (certains agents comptables travaillent pour plusieurs établissements, mais sont payés par un seul ; de même, certains EPLE sont « mutualisateurs » pour les agents payés sur contrats aidés, etc.).

73) Ce ratio est de 14,9 en Allemagne, de 15,1 aux Etats-Unis, de 15,7 aux Pays-Bas, et de 18,2 en Corée, alors qu'il est de 9,8 en Belgique, de 10 en Espagne et 10,2 en Italie.

mesure où environ un tiers de l'ensemble des heures d'enseignement sont aujourd'hui effectuées en « groupes », et non en « divisions » entières (c'est-à-dire en « classes ») : cette proportion représente 18,6 % des heures dans les collèges, et 49 % dans les lycées. Pour rendre compte de cette réalité, un autre indicateur mesure le « nombre moyen d'élèves dont un enseignant a la charge en moyenne pendant une heure », en regroupant toutes les modalités d'enseignement par structure (E/S), que ce soit en « division » ou en « groupe ». En 2008, cet indicateur E/S était égal à 21,1 élèves en moyenne pour l'ensemble du second degré public : il s'élevait à 23 au collège, à 22,9 au lycée général ou technologique, et à 15,8 au lycée professionnel. La taille moyenne des structures diffère sensiblement selon la discipline enseignée : 10 % des heures d'enseignement effectuées par un enseignant d'histoire-géographie ou de lettres modernes le sont en groupe, contre plus de 40 % pour les enseignants de sciences physiques ou de sciences de la vie et de la terre.

Ces données révèlent l'éparpillement de l'enseignement secondaire professionnel, où presque 20% des heures sont assurées devant des groupes de 10 élèves ou moins, ce qui entraîne un coût important, justifié seulement pour partie par l'existence de cours professionnels dispensés en ateliers : comparativement, ce pourcentage atteint 6 % dans les lycées généraux et technologiques, essentiellement en raison du nombre d'options à faible effectifs, qui constitue, compte tenu du nombre d'élèves concernés, un facteur d'accroissement notable des coûts.

Taille des structures par type de formation à la rentrée 2008
(métropole + DOM, enseignement public)

Type de formation	nombre d'élèves par division (E/D)	taille moyenne des structures (E/S)	% heures dans les structures <=10 élèves	% heures dans les structures >25 élèves	% heures en groupes
Collège	24,1	23,0	3,2	0,5	18,8
SEGPA	13,3	12,6	30,8	0,1	25,0
Lycée professionnel	19,0	15,8	19,6	0,3	47,0
Lycée général et technologique pré bac.	28,4	22,9	6,0	2,1	49,2

Source : Etat de l'école – novembre 2009 - Scolarité et bases relais

Par ailleurs, les réformes successives ont multiplié dans les lycées généraux et technologiques les matières, les options, et les modules : les grilles horaires sont en moyenne supérieures de 10 à 20 % à celles qui sont pratiquées dans la plupart des pays européens, cet écart pouvant aller jusqu'à 20 à 30 % si l'on compare les horaires maxima.

La lourdeur des horaires des enseignements au lycée est non seulement inefficace, mais elle rend en outre le système inéquitable : insuffisamment contrôlée, l'offre d'options contribue à creuser les écarts entre les établissements, d'une part, et entre les usagers, d'autre part. Une note de la DEPP de 2005 rappelle ainsi que « *l'offre de formation (au sens examen et diplôme préparé et filière) et l'offre d'options déterminent le degré d'attractivité et de sélectivité des lycées* ». C'est souvent la variété et le nombre d'options que propose un lycée qui fait sa plus ou moins grande réputation : pour les lycées les plus prestigieux, les options semblent davantage faire partie d'un acquis patrimonial que constituer les vecteurs d'un véritable projet.

Non seulement les options constituent, pour les mieux informés, un outil pour s'écarter des établissements moins réputés, mais la lourdeur des horaires ampute les moyens d'aide pédagogique dont pourraient disposer les élèves en difficulté. Le rapport précité des inspections générales du ministère concluait que « *l'histoire des lycées, au cours de ces dernières décennies, est celle de la juxtaposition et de l'addition des séries et de leurs enseignements sans allègement de l'ensemble. Chaque discipline a ses représentants qui en défendent l'horaire, le coefficient au bac faisant obstacle à toute organisation pluridisciplinaire et à toute innovation* ».

En définitive, la multiplication des options facultatives aboutit à un renchérissement des coûts du système scolaire et à une limitation des possibilités d'arbitrage entre les différentes politiques éducatives qui pourraient être mises en œuvre.

III - L'affectation et le service des enseignants

A - Les procédures d'affectation des enseignants

1 - L'affectation des enseignants dans les établissements

Chaque année, dans l'enseignement secondaire, près de 10% des enseignants souhaitent changer d'académie, et 20% d'affectation au sein de leur académie ; de même, dans l'enseignement primaire, 9% des enseignants souhaitent changer de département, et 25% d'affectation au sein de leur département. En outre, tous les enseignants nouvellement titularisés doivent recevoir une première affectation. Ainsi, dans un système scolaire public comptant environ 730.000 professeurs, ce sont plusieurs dizaines de milliers de personnes qui, chaque année, changent d'affectation ou sont affectés pour la première fois dans un établissement d'enseignement au sein d'une des 30 académies.

Dans le premier degré, le concours de recrutement des professeurs des écoles est déconcentré au niveau académique : le professeur qui débute sa carrière est nommé dans une école de l'académie dans laquelle il a réussi le concours. S'il souhaite ensuite changer d'affectation, à l'intérieur ou en dehors de son académie, la procédure reste gérée par les services déconcentrés de l'éducation nationale. En revanche, dans le second degré, le concours de recrutement des enseignants est national : un enseignant nouvellement titularisé doit d'abord être affecté par le ministre dans une académie, puis, dans un second temps, par le recteur de cette académie dans un établissement. Cette procédure d'affectation, lourde et complexe, est dite « *nationale à gestion déconcentrée* ».

Dans le premier degré comme dans le second degré, la politique d'affectation est fondée sur un « barème » qui vise à établir une égalité de traitement des demandes de mutation formulées par les enseignants. Ce barème donne un poids prépondérant à l'ancienneté dans la carrière et à la situation familiale. Dans le premier degré, la gestion déconcentrée du recrutement et du mouvement permet d'éviter les affectations dans des académies non demandées, favorisant ainsi une plus grande stabilité des enseignants. En revanche, dans le second degré, la gestion nationale du recrutement aboutit à une rotation des personnels importante dans les académies non demandées.

Par ailleurs, chaque année, un nombre important d'enseignants ne reçoivent pas d'affectation fixe dans un établissement : près de 11% des enseignants du second degré et 9% de ceux du premier degré se trouvent

dans cette situation, en raison notamment des désajustements entre l'offre et la demande, eux-mêmes liés aux carences de la gestion prévisionnelle des effectifs, lorsque le nombre de postes offerts aux concours est supérieur aux besoins du système scolaire. Ces enseignants sont alors affectés sur une « zone de remplacement ». Ils sont sollicités en cours d'année pour effectuer des remplacements d'enseignants absents, ou, à défaut, d'autres tâches dans les établissements. Un néo-titulaire nommé sur une zone de remplacement en première affectation peut y rester plusieurs années avant d'être nommé sur un poste fixe dans un établissement.

Au total, les enseignants qui débutent dans la carrière ne sont, en règle générale, pas favorisés par les procédures d'affectation. Ils sont en très grand nombre nommés sur des fonctions instables de remplacement ou sur des postes figurant parmi les plus difficiles, et dont le plus souvent les enseignants confirmés ne veulent pas. En 2007, 48% des enseignants néo-titulaires ont ainsi été affectés sur des zones de remplacement, et 18% sur des postes qui relevaient de l'éducation prioritaire. Dans ce contexte, les jeunes enseignants qui ont été nommés contre leur gré dans des académies ou établissements jugés peu attractifs, souhaitent en partir au plus vite, alors même que les élèves de ces établissements ont précisément le plus besoin d'équipes pédagogiques stables et motivées. Ce paradoxe a été souligné dans le rapport de 2008 de la commission présidée par M. Marcel Pochard sur le métier d'enseignant : « *Là où l'on a besoin de la ressource humaine la plus attentivement choisie, au savoir faire pédagogique éprouvé pour répondre à des besoins particuliers avérés, on envoie de façon purement impersonnelle les recrues les moins expérimentées* ». Même si, en pratique, l'adaptabilité, l'adhésion au projet collectif, et la qualité de la formation initiale et continue sont plus déterminants que la seule ancienneté pour tenir une classe en milieu difficile, il est anormal que de telles affectations soient prononcées sans avoir identifié chez les enseignants les qualités personnelles et les compétences nécessaires.

Seuls quelques postes spécifiques échappent à la règle du barème. La Cour a noté un développement, timide, de politiques d'affectation sur profil, notamment les postes d'enseignants coordonnateurs dans les réseaux ambition réussite. Mais cette démarche reste minoritaire, à l'opposé de ce qui existe dans les classes préparatoires aux grandes écoles où est généralisée une procédure d'affectation hors barème qui vise à répondre au mieux aux besoins des élèves, en recherchant une adéquation entre les compétences des enseignants et les exigences des postes : les élèves ont ainsi la garantie d'avoir un professeur présentant les qualités requises pour enseigner en classe préparatoire. A l'inverse, à l'autre extrême du système scolaire, les élèves rencontrant les plus grandes

difficultés et qui sont affectés dans des établissements peu favorisés ont souvent en face d'eux des enseignants non volontaires et peu préparés à exercer leur métier dans un environnement difficile.

2 - La répartition des classes entre les enseignants

Dans les écoles primaires, les enseignants se répartissent les classes entre eux. De manière générale, le nouvel arrivant prend souvent le niveau dont les autres ne veulent pas : il peut s'agir de classes considérées comme plus difficiles (CP⁷⁴, CM2, classes à plusieurs niveaux). En outre, aucune règle n'impose à un enseignant de changer de niveau au bout de quelques années : tout dépend de l'entente qui règne au sein du conseil d'école et de la capacité du directeur d'école à faire évoluer les situations.

Certains inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) tentent de réguler ces phénomènes et d'éviter que les classes de CP soient confiées à des débutants. Ainsi, par exemple, un IEN de l'académie de Clermont-Ferrand examine lors de la rentrée les répartitions de classes entre enseignants et il intervient en cas de situation jugée aberrante, ce qui se produit trois ou quatre fois par année (sur un total de 64 écoles). Un IEN de l'académie d'Aix-Marseille a rédigé une instruction visant à ce que les débutants ne soient affectés ni en CP, ni en CM2. Néanmoins, ce sont souvent les enseignants ayant terminé leur stage de formation initiale qui arrivent sur ces postes. A chaque rentrée, dans sa circonscription (soit 32 écoles et plus de 300 enseignants), il demande à être destinataire des structures de classes et des affectations d'enseignants : il n'a cependant procédé qu'à deux modifications d'affectation en septembre 2007. De même, un IEN de l'académie d'Orléans-Tours précise dans une note du 7 mai 2008 que *« l'attribution d'un niveau de classe au regard de l'ancienneté d'un enseignant dans l'école ne s'appuie sur aucun texte réglementaire, en dehors d'une rumeur communément répandue chez les enseignants. Il convient donc d'attribuer les classes en fonction des compétences de chacun, mais aussi des souhaits émis, qui doivent être discutés en bonne intelligence au sein de l'équipe pédagogique. C'est pourquoi il faudra éviter d'attribuer systématiquement un double niveau sur deux cycles (CE1/CE2) à un enseignant débutant, ou encore un CP si un enseignant de l'école possède déjà une expérience solide pour ce niveau. En tout état de cause, c'est l'intérêt des élèves qui prime pour opérer les choix afférents à l'organisation pédagogique de l'école »*.

74) Les experts entendus par la Cour ont souligné le caractère déterminant du cours préparatoire pour la réussite ultérieure des élèves.

Les rôles du directeur d'école, qui n'a aucun pouvoir hiérarchique, et de l'IEN, qui peut en théorie intervenir, mais ne le fait que marginalement, apparaissent donc limités au regard des souhaits exprimés par les enseignants. Ce sont eux, et tout particulièrement les plus anciens, qui le plus souvent choisissent les niveaux dans lesquels ils enseigneront.

De même, au collège et au lycée, le choix des équipes d'enseignants affectés à une classe donnée relève d'une politique propre à chaque chef d'établissement, dont l'administration académique ne se préoccupe jamais. Cette situation répond sans doute à la nécessité d'une connaissance concrète des individus, tant professeurs qu'élèves. Mais cette absence de règles n'est pas sans conséquences : dans la mesure où les modes d'affectation des enseignants ne dépendent pas, pour l'essentiel, des besoins des élèves tels qu'ils sont constatés sur le terrain, les chefs d'établissement n'ont pas la garantie de pouvoir disposer des enseignants les plus adaptés. En outre, leur répartition entre les classes ne fait pas l'objet d'autres analyses que celles des enseignants eux-mêmes, et éventuellement des parents d'élèves. Une telle démarche trouverait pourtant tout son sens dans le cadre d'une évaluation du projet d'établissement.

En pratique, les enseignants peuvent demander au chef d'établissement, dans le cadre de leurs vœux annuels d'emploi du temps, à être affectés à un niveau ou à un autre. Les décisions correspondantes sont très diverses, en fonction des conceptions des chefs d'établissements et de leur capacité à les faire partager à leur équipe pédagogique : certains souhaitent qu'un enseignant suive ses élèves pendant plusieurs années, estimant qu'il sera d'autant plus efficace qu'il les connaîtra mieux ; d'autres s'y refusent au motif que ce serait contraindre certains élèves à subir dans la durée un style d'enseignement qui peut-être ne leur convient pas, ou pour éviter à des enseignants de retrouver des élèves avec lesquels l'année scolaire s'est mal déroulée. De même, certains proviseurs affectent ceux qu'ils jugent être leurs meilleurs enseignants en classe de 2^{nde}, pour permettre une bonne intégration des élèves dans le second cycle, ou au contraire choisissent de les affecter dans des classes terminales, pour assurer de bons résultats au baccalauréat. Ces choix ne sont jamais explicités, ni à plus forte raison clairement évalués.

B - La définition du service des enseignants dans le premier degré

1 - Les imprécisions

Dans le premier degré, les obligations réglementaires de service, redéfinies récemment par un décret du 30 juillet 2008, intègrent, à la différence du second degré, des missions connexes à la transmission des connaissances : elles comportent en effet 27 heures hebdomadaires, dont 24 heures d'enseignement en classe et 3 heures, en moyenne annuelle, pour l'aide personnalisée aux élèves en difficulté, les travaux en équipes pédagogiques, les relations avec les parents, la formation et la participation aux conseils d'école. En ce sens, le service des enseignants du premier degré paraît davantage adapté à l'objectif de réussite de tous les élèves. Il appelle toutefois des observations.

En effet, les 3 heures hebdomadaires non consacrées aux heures de cours devant la classe entière sont annualisées sous la forme d'un forfait de 108 heures, dont 60 sont réservées au soutien des élèves en difficulté. Cette organisation génère, en premier lieu, une inégalité entre les enseignants, puisqu'aux termes du décret du 30 juillet 2008, certains peuvent consacrer les heures qui sont normalement prévues pour le soutien aux élèves en difficulté à leur propre formation continue⁷⁵. En second lieu, et symétriquement, cette organisation induit une inégalité du point de vue des élèves, avec une semaine de 24 heures de classe pour ceux qui n'ont pas de difficultés d'apprentissage et une semaine plus chargée de 26 heures réparties sur le même nombre de jours pour les autres élèves : ceux-ci souffrent donc encore plus de la lourdeur de la durée quotidienne des cours. En outre, le décret du 30 juillet 2008 définissant les obligations réglementaires de service n'est pas cohérent avec le décret du 15 mai 2008 organisant le temps scolaire des élèves : le premier inclut 60 heures annuelles dans le service des enseignants, ce qui représente une moyenne hebdomadaire annuelle d'1h40, dont une partie est réservée à la gestion du dispositif⁷⁶, alors que le second fixe à deux heures par semaine le soutien des élèves en difficulté.

75) L'article 2 du décret du 30 juillet 2008 prévoit que lorsque les 60 heures mentionnées au premier alinéa de l'article « ne peuvent être entièrement utilisées pour l'aide aux élèves rencontrant des difficultés dans leurs apprentissages, elles sont consacrées au renforcement de la formation professionnelle continue des enseignants, en dehors de la présence des élèves ».

76) Le décret du 30 juillet 2008 évoque un « temps d'organisation proportionné », sans préciser cette proportion.

2 - Les problèmes liés au travail à temps partiel

Au début des années 2000, la législation a donné aux enseignants la possibilité de travailler à temps partiel sur une base annuelle : par exemple, pour le premier degré, six quotités sont ouvertes pour les temps partiels de droit (50%, 60%, 62,5%, 70%, 75%, et 80%), et trois pour le temps partiel sur autorisation (70%, 75%, et 80%). La mise en œuvre de ces droits est récente. Dans le premier degré, le temps partiel à 80 % n'a été mis en place que depuis 2006, voire depuis 2007 dans certains départements, mais sa croissance est particulièrement soutenue. Aujourd'hui, environ 11% des enseignants des premier et second degrés publics travaillent à temps partiel.

Cet essor rapide du temps partiel soulève des problèmes d'organisation, en particulier dans le premier degré.

Les difficultés d'organisation du travail en cas de temps partiel

En premier lieu, le temps partiel peut être annualisé, alors que les obligations réglementaires de service, fondées sur un décompte hebdomadaire, ne le sont pas. Dans ses notes de service, le ministère de l'éducation nationale rappelle que l'intérêt des élèves implique une continuité pédagogique. Il recommande en conséquence « *de s'en tenir à une seule alternance dans l'année, soit une période travaillée et une période non travaillée, soit la formule inverse* ». Il souligne aussi que « *pour les mêmes motifs, il serait très opportun que pendant la période travaillée, le service soit accompli à temps complet.* » Dans ce cadre, les personnels ont la possibilité, dans le respect des nécessités du service, de choisir de commencer l'année scolaire par une période travaillée. Ils peuvent également organiser leur temps partiel en débutant par une période non travaillée. Il s'agit là de recommandations, mais chaque recteur met ensuite en œuvre sa politique : ainsi, dans l'académie d'Aix-Marseille, les enseignants du second degré doivent respecter des périodes de travail fixées par circulaire du recteur.

En second lieu, l'application des quotités de temps partiel aux obligations réglementaires de service exprimées en heures (pour le second degré) ou en demi-journées (pour le premier degré)⁷⁷ ne donne pas, sauf exception, un nombre entier d'heures ou de demi-journées.

77) On peut observer que la « *demi-journée entière* » est l'unité de décompte du travail à temps partiel des enseignants du premier degré. Or, les obligations réglementaires de service sont fixées en heures hebdomadaires et aucun texte ne définit le contenu horaire de la demi-journée, qui peut varier d'une école à l'autre, en fonction des horaires retenus, la seule contrainte réglementaire étant que la journée scolaire ne doit pas dépasser 6 heures.

Ainsi, la quotité de 60 % appliquée à une obligation réglementaire de service d'un professeur des écoles de 8 demi-journées se traduit par un temps de travail de 4,8 demi-journées. Certes les quotités de travail peuvent être aménagées de façon à obtenir un service hebdomadaire constitué d'un nombre entier de demi-journées ou un nombre entier d'heures. Mais dans le cas du temps partiel « *de droit* », la note de service du ministère de l'éducation nationale du 29 mars 2005 indique que l'intérêt du service ne peut être invoqué pour imposer à l'intéressé un nombre entier d'heures ou de demi-journées différent de celui correspondant à la quotité qu'il a choisie. Il n'est possible d'opposer l'intérêt du service que pour proposer l'organisation du temps partiel dans un cadre annualisé, cet aménagement permettant aux enseignants de bénéficier d'un temps partiel correspondant exactement aux quotités choisies⁷⁸.

Dans une note du 20 mai 2008, l'inspecteur d'académie de l'Hérault a souligné « *la complexification de la gestion du temps partiel et notamment de l'organisation des emplois du temps, la multiplication des postes fractionnés, et l'augmentation du nombre d'enseignants au sein d'une même classe* » : cette analyse a été partagée par les interlocuteurs interrogés par la Cour au sein des services déconcentrés et des établissements, qui ont tous souligné la complexité introduite par le temps partiel dans le système scolaire, notamment en ce qui concerne la gestion des postes fractionnés.

En outre, l'expansion du temps partiel dans le premier degré conduit un nombre élevé d'enseignants à se partager entre plusieurs écoles : ils étaient 27.480 dans ce cas, en février 2008, sur les 335.800 enseignants titulaires en situation d'activité, soit 8 % des effectifs⁷⁹. Symétriquement, cette évolution entraîne, pour les élèves, un nombre élevé de classes ayant plus d'un professeur. Les avis recueillis dans les écoles sont partagés sur les conséquences de cette situation pour les élèves : certains soulignent les avantages de la pluralité d'enseignants pour une même classe, d'autres attirent l'attention sur ses inconvénients.

78) Le temps partiel géré dans un cadre annuel permet d'obtenir la quotité exacte prévue dans la réglementation (50 %, 60 %, 70 %, 80 % et 90 %), mais au prix d'une construction problématique. Ainsi, un enseignant choisissant le temps partiel à 80 % dans une école à 9 demi-journées travaillera 7 demi-journées par semaine toutes les semaines de classe et devra, pour compléter le compte, 8 demi-journées réparties sur l'année scolaire. Dans une école à 8 demi-journées, il travaillera 6 demi-journées par semaine et 16 demi-journées réparties sur l'année scolaire.

79) Source : AGAPE février 2008 - réponse de la DGRH de mai 2008.

Observations sur l'affectation de deux enseignants à une classe

Une directrice d'école considère que la présence successive de deux enseignants dans la même classe oblige chacun d'entre eux à une plus grande rigueur dans le respect de l'emploi du temps. Elle souligne aussi que, s'agissant des CM2, cette coexistence peut faciliter la transition entre l'école et le collège.

Un IEN ne note pas de difficulté particulière en termes pédagogiques, dès lors que les deux enseignants coopèrent dans l'intérêt de leurs élèves. Mais ce n'est pas toujours le cas : cet IEN observe en effet, à l'occasion de ses inspections, des cas d'absence de concertation entre les deux enseignants se partageant la classe, avec par exemple des outils pédagogiques différents (cahiers du jour, par exemple), voire des manuels de lecture différents. Cette discontinuité dans l'enseignement peut pénaliser les enfants les plus fragiles. Enfin, la répartition des matières entre les deux enseignants peut soulever des difficultés d'organisation : ainsi, l'histoire ne peut être séparée de la géographie, car temps et espace sont liés dans les apprentissages fondamentaux.

Un directeur d'école et l'IEN de sa circonscription ont également souligné le problème de la répartition des domaines disciplinaires. Ils ont par ailleurs observé qu'il est important que certains enfants aient un seul maître, notamment en cas d'insuffisance de l'appui familial.

En définitive, la mise en place du temps partiel - aussi compréhensibles qu'en soient les raisons - soulève des difficultés d'application, dont les répercussions, tant sur la gestion du système éducatif que sur les apprentissages des élèves, n'ont pas été suffisamment mesurées par le ministère.

C - La définition du service des enseignants dans le second degré

1 - Une définition du service inadaptée aux missions des enseignants

Les obligations réglementaires de service des enseignants du second degré sont fixées par des décrets du 25 mai 1950⁸⁰ et, pour les professeurs de lycée professionnel (PLP), corps créé en 1992, par un décret du 6 novembre 1992. Elles sont définies par un nombre hebdomadaire d'heures d'enseignement. Ce nombre varie selon le statut de l'enseignant : il est de 18 heures pour les professeurs certifiés et les professeurs de lycée professionnel et de 15 heures pour les professeurs agrégés, ces trois corps représentant l'essentiel des effectifs enseignants.

Le service réglementaire de l'enseignant du second degré est ainsi fondé en France sur une logique disciplinaire (le service est constitué par des heures d'enseignement qui doivent être dispensées dans une ou deux disciplines données) et sur le principe d'une obligation horaire fixée sur une base hebdomadaire (le service est défini par un nombre d'heures de cours à assurer chaque semaine).

Cette logique horaire et disciplinaire du service des enseignants, définie en 1950, est restée la même en dépit des bouleversements intervenus au cours des soixante dernières années. Etablie à une époque où seule une élite parvenait au baccalauréat (en 1970 encore, seuls 20% d'une classe d'âge étaient bacheliers), et où les sorties massives d'élèves sans diplôme ni qualification n'étaient pas considérées comme soulevant des difficultés, elle est aujourd'hui inadaptée à l'objectif, fixé par la loi, de réussite de tous les élèves.

En effet, le travail en équipe pédagogique, l'accompagnement personnalisé des élèves, le conseil en orientation, et plus généralement toutes les activités qui rendent possible la transmission des connaissances à un public hétérogène d'élèves, sont actuellement exclues de la définition réglementaire du service des enseignants du second degré.

80) Décret modifié n° 50-581 du 25 mai 1950 « portant règlement d'administration publique pour la fixation des maximums de service hebdomadaire du personnel enseignant des établissements d'enseignement du second degré » ; décret modifié n° 50-582 du 25 mai 1950 « portant règlement d'administration publique pour la fixation des maximums de service hebdomadaire du personnel des établissements publics d'enseignement technique » ; décret modifié n° 50-583 du 25 mai 1950 portant « règlement d'administration publique pour la fixation des maximums de service des professeurs et des maîtres d'éducation physique et sportive, titulaires et délégués ».

Elles sont en revanche explicitement prévues par la loi : l'article L912-1 du code de l'éducation précise clairement que la responsabilité de l'enseignant couvre « l'ensemble des activités scolaires des élèves » et que leur travail est effectué « au sein d'équipes pédagogiques ».

L'article L912-1 du code de l'éducation

« Les enseignants sont responsables de l'ensemble des activités scolaires des élèves.

Ils travaillent au sein d'équipes pédagogiques ; celles-ci sont constituées des enseignants ayant en charge les mêmes classes ou groupes d'élèves ou exerçant dans le même champ disciplinaire et des personnels spécialisés, notamment les psychologues scolaires dans les écoles. Les personnels d'éducation y sont associés.

Les enseignants apportent une aide au travail personnel des élèves et en assurent le suivi. Ils procèdent à leur évaluation. Ils les conseillent dans le choix de leur projet d'orientation en collaboration avec les personnels d'éducation et d'orientation. Ils participent aux actions de formation continue des adultes et aux formations par apprentissage. Ils contribuent à la continuité de l'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement en assurant des enseignements complémentaires».

Une circulaire du ministère de l'éducation nationale du 23 mai 1997 a également précisé que l'enseignant devait instruire les élèves, les éduquer, et les former en vue de leur insertion sociale et professionnelle⁸¹.

La circulaire du 23 mai 1997 sur les missions des enseignants du second degré

« La mission de l'enseignant du second degré est tout à la fois d'instruire les jeunes qui lui sont confiés, de contribuer à leur éducation et de les former en vue de leur insertion sociale et professionnelle.

Il leur fait acquérir les connaissances et savoir-faire, selon les niveaux fixés par les programmes et référentiels de diplômes et concourt au développement de leurs aptitudes et capacités. Il les aide à développer leur esprit critique, à construire leur autonomie et à élaborer un projet personnel. Il se préoccupe également de faire comprendre aux élèves le sens et la portée des valeurs qui sont à la base de nos institutions, et de les préparer au plein exercice de la citoyenneté.

81) Cette circulaire, relative à « la mission du professeur exerçant en collège, en lycée d'enseignement général et technologique ou en lycée professionnel », précise « les compétences professionnelles générales du professeur exerçant en collège, en lycée d'enseignement général et technologique ou en lycée professionnel, que la formation initiale doit s'attacher à construire. »

Au sein de la communauté éducative, le professeur exerce son métier en liaison avec d'autres, dans le cadre d'équipes variées (...). Il a le souci d'établir des collaborations avec ses collègues de la même discipline et d'autres disciplines ainsi qu'avec le professeur documentaliste. Il évite ainsi que ne se développe chez les élèves le sentiment d'un éclatement des savoirs et d'une juxtaposition des méthodes (...).

Le professeur doit pouvoir établir un dialogue constructif avec les familles et les informer sur les objectifs de son enseignement, examiner avec elles les résultats, les aptitudes de leurs enfants, les difficultés constatées et les possibilités de remédiation, conseiller, aider l'élève et sa famille dans l'élaboration du projet d'orientation.

Il participe au suivi, à l'orientation et à l'insertion des élèves en collaboration avec les autres personnels, d'enseignement, d'éducation et d'orientation. Au sein des conseils de classe, il prend une part active dans le processus d'orientation de l'élève. Il connaît les responsabilités dévolues aux professeurs principaux ».

Plusieurs pistes de réflexion ont été ouvertes pour accorder la définition réglementaire du service des enseignants du second degré à leurs missions définies par la loi, et notamment pour l'adapter à l'objectif de réussite de tous les élèves. Elles sont restées à ce jour sans résultats :

- En 2006, la mission d'audit de modernisation, composée des inspections générales ministérielles, sur la grille horaire des enseignements au collège et au lycée a montré les limites d'une organisation reposant uniquement sur un nombre d'heures hebdomadaires d'enseignement assurées dans une discipline donnée. Elle a proposé de définir un horaire de référence annuel par discipline, de développer la place des travaux pluridisciplinaires dans les emplois du temps, et de prévoir des plages horaires suffisantes pour permettre un travail personnel approfondi des élèves. Le ministère de l'éducation nationale a alors objecté que « *la remise en cause du caractère hebdomadaire de l'obligation réglementaire de service des professeurs constituerait un véritable bouleversement à la fois pédagogique et structurel* ». La mission d'audit a indiqué en réponse que l'organisation horaire du travail des enseignants, après avoir peu varié depuis deux siècles, était aujourd'hui « *un obstacle pour les élèves comme pour les enseignants à un fonctionnement efficace* ».
- Un décret du 12 février 2007 a pris acte, partiellement, des évolutions intervenues depuis 1950. Il intégrait dans le service des enseignants les fonctions éducatives de leur métier, ne les faisant plus dépendre du volontariat des personnes. Ainsi que l'indiquait le ministère de l'éducation nationale (DGRH) dans une réponse à la

Cour sur la réforme du décret du 12 février 2007, « *les textes de 1950 ne correspondant plus aux réalités de l'enseignement, devaient ainsi être adaptés, en particulier en reconnaissant et valorisant mieux la diversité des missions des enseignants - enseignement bien sûr, mais aussi actions d'éducation et de formation qui viennent le conforter - et en actualisant les critères qui devraient fonder l'organisation et l'aménagement des services des professeurs* ». Toutefois, ce décret a été abrogé le 31 août 2007, à la veille de son entrée en vigueur qui était prévue pour le 1^{er} septembre 2007.

- A l'automne 2007, le gouvernement a mis en place une commission, présidée par M. Marcel Pochard, en demandant des propositions de réforme du métier d'enseignant, qui se sont traduites par un livre vert remis en janvier 2008 après une large consultation des parties intéressées. Plusieurs pistes étaient ouvertes sur la définition du service des enseignants. Aucune suite ne leur a été donnée.
- Quelques mois plus tard, en mai 2008, le gouvernement a confié une mission de réforme du lycée au recteur d'Aix-Marseille. Dans ce cadre, il a été envisagé une redéfinition du service des enseignants, avec notamment l'intégration du soutien éducatif aux élèves et une modulation du service sur l'année scolaire. Ces réflexions ont été abandonnées en décembre 2008.

Dès lors, la situation actuelle est caractérisée par un écart croissant entre, d'une part, des textes réglementaires ne définissant le service de l'enseignant que sous la forme d'heures de cours devant la classe et, d'autre part, des missions confiées aux enseignants, qui englobent d'autres activités avec les élèves (accompagnement personnalisé, suivi, orientation, etc.). Les réformes récentes mettant en place l'accompagnement éducatif au collège, ainsi que la réforme du lycée qui entrera en vigueur à la rentrée 2010 rendent désormais encore plus visible ce décalage. Cette ambiguïté a de même été relevée par de nombreux acteurs de terrain, qui se sont exprimés sur ce point - en en tirant des conclusions parfois opposées - dans les auditions tenues à l'issue de l'enquête de la Cour.

Observations recueillies sur l'évolution des missions des enseignants

Des professeurs ont indiqué qu'ils considéraient avoir été formés pour enseigner leur discipline, mais que l'exercice du métier leur démontrait de façon quotidienne qu'il fallait aussi aider les élèves, alors qu'ils n'y avaient pas été préparés. Ils ont indiqué que leur service ne devrait pas comprendre seulement des heures de cours, et ont déploré l'absence de vue globale du métier d'enseignant, qui réunit des activités d'enseignement et d'accompagnement des élèves.

Certains professeurs ont considéré qu'il convenait de faire évoluer les pratiques, en insistant sur la nécessité de coordonner les enseignants et d'intégrer dans leur service l'aide aux élèves. D'autres, en revanche, ont estimé que leur mission devait rester centrée sur l'enseignement disciplinaire, et qu'il revenait à d'autres personnels d'accomplir les missions d'aide, de conseil ou d'orientation.

L'importance du travail en équipe pédagogique a été soulignée par tous les acteurs de terrain, qui ont cependant également observé que cette activité n'entraînait pas dans le service réglementaire des enseignants, et qu'elle n'était pas souvent prise en compte lors de la construction de leurs emplois du temps. Ils ont également souligné la nécessité d'évaluer les enseignants sur des critères rendant compte de la multiplicité de leurs missions, tels que la capacité à faire progresser le plus grand nombre d'élèves.

Un proviseur s'est demandé si le système éducatif aidait suffisamment les enseignants dans l'adaptation de leurs enseignements aux nouveaux publics d'élèves. Il a estimé que certains professeurs étaient aujourd'hui désarmés face aux évolutions récentes : le métier qui reposait auparavant à 90% sur la transmission de connaissances, consiste aujourd'hui aussi à accompagner l'élève ; dans certains contextes, la transmission des connaissances peut représenter seulement 30 % du métier. Un inspecteur d'académie a indiqué qu'il était nécessaire, lors de la formation initiale, d'apprendre aux enseignants à enseigner : s'il existe par exemple plusieurs façons de présenter la résolution d'un problème en mathématiques, l'enseignant doit connaître celle qui permet le mieux de favoriser les apprentissages de certains élèves. De nombreux acteurs ont enfin souligné les carences de la formation des enseignants en matière de pédagogie, qui est pourtant au cœur du métier : ils ont montré une vive préoccupation au sujet des projets de réforme en cours sur la formation des enseignants, en soulignant qu'ils risquaient de renforcer les carences du système actuel.

Un chef d'établissement a mis en avant les limitations liées aux décrets de 1950 : il a indiqué que la mise en place d'activités autres que l'enseignement disciplinaire reposait souvent sur la capacité du chef d'établissement à convaincre les équipes de se mobiliser pour la réussite de tous les élèves.

Un inspecteur d'académie a souligné l'importance des changements en cours dans la politique éducative, qui a évolué d'un traitement global, illustré par exemple par les « zones d'éducation prioritaire », à un traitement individualisé au niveau des élèves, par exemple sous la forme des « programmes personnalisés de réussite éducative » (PPRE) : à ses yeux cette évolution implique inévitablement des changements dans la définition du service des enseignants. De même, un secrétaire général de rectorat a considéré que le contenu actuel de la définition réglementaire du service était difficilement conciliable avec la réussite de tous les élèves : les enseignants transmettent des connaissances, que certains élèves peuvent assimiler en l'état, et d'autres non. Le « cours » provient de la tradition universitaire, qui a été étendue au second degré. *A contrario*, la tradition de l'école élémentaire privilégie une logique d'apprentissage, et non de seule transmission des connaissances : toutefois, cette logique s'arrête à l'entrée au collège.

Un responsable national du système scolaire a enfin constaté que l'approche exclusivement disciplinaire, qui était une des forces initiales du système français, s'est transformée aujourd'hui en faiblesse. Il a mis toutefois en garde contre une approche inverse, qui prévaut dans certains pays, et qui peut conduire, selon lui, à des classes « garderies ». De même, certains responsables ont rappelé que la valorisation de l'accompagnement individualisé ne devait pas faire oublier l'enseignement disciplinaire, ni le respect des règles à inculquer aux élèves.

Une enquête menée en 2008 par la DEPP auprès d'un échantillon représentatif dans les collèges et lycées publics⁸² montre que les enseignants estiment en majorité que leur métier inclut des fonctions dépassant le seul cadre de l'enseignement, dont notamment la formation des élèves à une méthodologie de travail et le développement de leur autonomie dans les apprentissages. Ils ne sont en revanche qu'une minorité à penser que leur rôle est aussi de former les futurs citoyens (30%), de préparer les élèves à l'insertion professionnelle (20%), ou de participer à l'évaluation et l'orientation des élèves (10%). Interrogés sur les fonctions constituant « *le cœur du métier* », ils estiment à 47% que celui-ci est constitué par la transmission des savoirs, à 41% par l'acquisition de compétences, et à 10% seulement par l'accompagnement des élèves.

Le ministère de l'éducation nationale porte une responsabilité particulière dans cette perception réduite des missions des enseignants. Le ministère de l'instruction publique est en effet devenu en 1932 ministère de « l'éducation nationale », montrant par là-même que ses missions s'étendaient au-delà de la seule instruction. Cette évolution a été

82) « Enseigner en collège et lycée en 2008 », ministère de l'éducation nationale (DEPP) - octobre 2009.

clairement reprise, en dernier lieu, par la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Pourtant, ce changement ne s'est pas répercuté sur la définition du service des enseignants, la seule réforme récemment intervenue en ce domaine, opérée par le décret de février 2007, ayant été annulée avant d'avoir été appliquée. En l'état actuel, le système éducatif demande aux enseignants d'atteindre des objectifs précis et de remplir des missions explicitement définies par la loi, sans vouloir les traduire de façon cohérente dans l'organisation de leur service. Ainsi, le ministère a indiqué, en réponse à la Cour, qu'il ne souhaitait pas modifier cette organisation, et qu'il envisageait seulement d'accorder des « *indemnités spécifiques et encadrées juridiquement dès lors qu'ils exercent des missions particulières au-delà de leur service hebdomadaire* », ou bien de payer des heures supplémentaires, dont il a souligné « *l'attractivité forte qu'elles revêtent, depuis qu'elles sont défiscalisées et majorées*. ». A cet égard, la situation française diffère singulièrement de certains exemples étrangers, ainsi que le montre, entre autres, l'exemple de l'Espagne.

Les missions des enseignants espagnols (Castilla-La Mancha)

Dès leur formation initiale, les professeurs sont formés à un suivi personnalisé des élèves et à la perception des risques d'abandon scolaire précoce.

A l'école primaire, l'enseignement est assuré par plusieurs professeurs. Un maître tuteur est désigné pour l'ensemble d'une classe mais d'autres enseignants assurent également ponctuellement l'enseignement de matières spécifiques.

Les obligations de service des enseignants du secondaire sont de 18 heures de cours, auxquelles s'ajoutent 8 heures de présence dans l'établissement et 3 heures hors établissement, soit 29 heures au total. Des professeurs tuteurs suivent une classe pendant un cycle de deux ans, avec une heure de décharge de cours. Pour l'établissement de leur emploi du temps, les professeurs ont des normes à respecter : par exemple, ils doivent être présents au moins quatre heures par jour au sein de l'établissement. De plus, les professeurs doivent assurer des permanences trois heures par semaine : elles permettent d'assurer les heures de surveillance des élèves, mais également les fonctions dévolues en France au personnel d'éducation. En effet, il n'y a pas de conseiller principal d'éducation ou de surveillants, et un tour de garde est établi entre enseignants pour assurer leurs fonctions : les trois heures de garde dues par chaque enseignant sont comptabilisées dans ses huit heures de présence. Durant ces heures, il peut aussi remplacer les absences ponctuelles de ses collègues.

En outre, pour faire évoluer les pratiques des enseignants conformément à leurs missions, le ministère utilise insuffisamment les procédures d'évaluation, notamment l'inspection individuelle des professeurs, qui fait l'objet de nombreuses critiques évoquées par les témoignages recueillis en audition par la Cour.

Points de vue sur l'évaluation actuelle des enseignants du second degré

Un professeur de lycée d'enseignement général critique un système qui n'évalue que partiellement les compétences et l'implication des enseignants, et qui ne permet pas un suivi régulier. Il regrette que les inspecteurs n'inspectent un enseignant qu'en moyenne tous les trois à cinq ans au minimum, ce qui ne permet pas d'apporter du crédit à la notation.

Un enseignant de collège indique que les notes attribuées dépendent au départ du rang de classement obtenu au concours, puis de l'ancienneté dans la carrière. Il pense que l'évaluation devrait être le moyen d'inciter les enseignants les moins bons à s'améliorer : or, selon lui, tel n'est pas le cas aujourd'hui.

Un enseignant de lycée professionnel considère de même qu'un système dans lequel le mérite n'a aucun impact sur la note, et dans lequel un enseignant qui s'investit dans son travail et dans son établissement a les mêmes perspectives de carrière que celui qui ne fait que ses cours, n'est ni utile, ni motivant.

Un responsable syndical estime que l'acte d'inspection est particulièrement infantilisant : il se déroule dans des conditions qui ne sont en rien le reflet de la réalité de ce qui se passe en temps normal dans la classe. Un autre responsable syndical considère que les inspecteurs ne sont pas assez nombreux, qu'ils n'inspectent pas assez souvent, et qu'ils ne tiennent pas assez compte dans leurs évaluations de l'importance du travail collectif des enseignants. Il estime que l'inspecteur et le chef d'établissement doivent participer de manière complémentaire à l'évaluation d'un enseignant. Il déplore le manque d'outils permettant de mesurer la valeur ajoutée d'un enseignant et l'impact de sa manière d'enseigner sur les résultats des élèves.

Un chef d'établissement se déclare enfin très insatisfait du dispositif actuel dans lequel les enseignants ne se retrouvent pas, et qui ne leur permet ni de s'auto-évaluer, ni de se remettre en question, ni d'avoir une véritable évolution de carrière.

La Cour a également observé, à cet égard, que le système d'inspection mis en place ne développe pas suffisamment l'évaluation des établissements d'enseignement, qui est aujourd'hui nettement moins pratiquée en France que dans les pays comparables, de même qu'il ne systématise pas une évaluation des acquisitions de compétences par les élèves, lors des inspections individuelles des enseignants.

Dans ces conditions, la prise en compte de toutes les dimensions des missions éducatives des enseignants, qui comprennent non seulement la capacité à délivrer un cours, mais aussi à accompagner les élèves, à aider ceux qui sont en difficulté, à participer à des temps de coordination entre équipes pédagogiques, à travailler sur des projets éducatifs, apparaît encore difficile.

2 - Les inconvénients pratiques de l'inadaptation de la définition du service des enseignants

L'écart existant entre les textes relatifs aux missions des enseignants et ceux qui définissent l'organisation de leurs activités a conduit au fil des décennies à un développement désordonné, et parfois irrégulier, de mesures diverses visant à reconnaître et rémunérer les activités des enseignants dans les domaines du soutien et du suivi des élèves, de l'accompagnement personnalisé, ou de la concertation des équipes pédagogiques. Les principaux dispositifs mis en place à ce titre par le ministère de l'éducation nationale sont les décharges de service, le versement d'indemnités spécifiques, et le paiement d'heures supplémentaires.

a) Les décharges de service accordées aux enseignants

Les décrets de 1950 prévoient, dans un certain nombre de cas, une réduction du service des enseignants, communément appelée « décharge de service », d'une à trois heures par semaine, sans diminution de la rémunération. Cette réduction du nombre d'heures d'enseignement devant la classe vise à compenser le temps passé par les professeurs dans des activités diverses. Or, certains motifs, qui justifiaient en 1950 une décharge de service, n'existent plus aujourd'hui.

Ainsi, en application des décrets de 1950, une réduction de service d'une heure par semaine (heure dite de « *première chaire* ») est accordée à tous les enseignants exerçant en classe de 1^{ère}, afin de tenir compte du surcroît de travail impliqué par la préparation des élèves au baccalauréat : cet examen se déroulait en effet en 1950 en fin de 1^{ère} et de terminale. Toutefois, depuis 1964, seul un nombre limité d'épreuves sont passées en fin de 1^{ère}. Les pouvoirs publics en ont tiré tardivement les conséquences : le décret du 12 février 2007 limitait ainsi les bénéficiaires de la réduction de service aux professeurs assurant au moins six heures de cours dans une discipline obligatoire au baccalauréat ou faisant l'objet d'une épreuve obligatoire subie par anticipation à la fin de la 1^{ère}. Selon les calculs du

ministère, cette mesure conduisait pour l'année scolaire 2005-2006⁸³ à une économie de 20.873 heures, soit l'équivalent de 1.160 emplois⁸⁴. Toutefois, cette initiative a tourné court, puisque le décret du 12 février 2007 a été abrogé le 31 août 2007, avant même d'avoir pu entrer en application.

Ce même décret de février 2007 supprimait également les réductions de service accordées en 1950 aux professeurs d'histoire et géographie au titre de l'entretien des « *cabinets de matériel historique et géographique* ».

Une autre réduction de service, de trois heures par semaine, est accordée aux professeurs d'éducation physique et sportive, au titre des heures dites « UNSS » (union nationale du sport scolaire), dans le cadre de leurs missions statutaires de participation à « *la formation, l'entraînement et l'animation sportifs* »⁸⁵. Le décret précité de 2007 ne supprimait pas cette décharge de service, mais il posait la condition que l'activité d'entraînement sportif la justifiant soit effective. Il lui donnait également une assise réglementaire⁸⁶.

Au total, les réductions de service, qui ne se justifiaient plus et avaient été supprimées pour cette raison par le décret du 12 février 2007, représentaient environ 3.000 emplois pour l'enseignement secondaire public et privé. Un retrait d'emplois de même niveau avait donc été prévu par la loi de finances initiale pour 2007, sans entraîner une diminution des moyens d'enseignement consacrés aux élèves, puisqu'il ne traduisait qu'une réduction des décharges horaires. Ultérieurement, à la suite à l'abrogation du décret du 12 février 2007, ces heures ont été restituées aux académies, non sous la forme d'emplois, mais d'heures supplémentaires.

Par ailleurs, à l'inverse des réductions de service accordées en 1950, mais qui ne se justifient plus, les enseignants peuvent s'impliquer dans des activités étroitement liées à leurs missions, mais qui ne sont pas

83) Source : Base-relais 2005-2006, champ : France métropolitaine+DOM.

84) Le MEN raisonne toujours en heures hebdomadaires et convertit ainsi les heures en emplois en les divisant par 18 (18 heures étant le service effectué par une majorité d'enseignants).

85) Article 4 du décret n° 80-627 du 4 août 1980 relatif au statut particulier des professeurs d'éducation physique et sportive.

86) Une simple note de service du 7 août 1984 a en effet précisé, en se référant à d'autres notes de service du 6 juillet 1981 et du 14 janvier 1982, que les enseignants «*participent à l'animation des activités organisées dans le cadre de l'UNSS à raison de trois heures forfaitaires comprises dans leur service hebdomadaire, cette mission faisant partie intégrante de l'action éducative au sein des collèges, des lycées et des lycées d'enseignement professionnel* ».

prévues par les décrets de 1950. Il en va ainsi, par exemple, de l'activité des enseignants qui, dans un établissement, concourent au développement des technologies d'information et de communication dans l'éducation (TICE) : afin de rémunérer cette activité, le ministère est conduit à leur accorder des décharges de service qui ne peuvent qu'être irrégulières, puisqu'elles ne figurent dans aucun texte réglementaire. Ainsi que l'a reconnu le ministère de l'éducation nationale en réponse à l'enquête de la Cour, « *certaines décharges sont explicitement prévues par la réglementation (décrets du 25 mai 1950), d'autres relèvent de besoins souvent en rapport avec le développement de technologies ou de pédagogies nouvelles, ainsi que de formes de coordination du travail enseignant dans les établissements scolaires* »⁸⁷.

En définitive, le dispositif des réductions de service représente un coût substantiel puisqu'au total les heures de cours devant élèves supprimées au titre des différentes décharges de service, qu'elles soient régulières ou irrégulières, représentaient, à la rentrée 2009, 369.633 heures hebdomadaires, soit l'équivalent d'environ 20.535 emplois⁸⁸.

De surcroît, les rectorats n'exercent pas, en pratique, un contrôle des décharges horaires accordées aux enseignants par une exploitation des « états de service », qui sont centralisés dans les bases de gestion des rectorats⁸⁹. Ainsi, dans l'académie d'Orléans-Tours, ces états de service ne sont pas exploités, sauf à la marge dans quelques cas contentieux de paiement d'heures supplémentaires année (HSA). A Aix-Marseille, ils ne sont pas non plus contrôlés depuis une dizaine d'années et ne sont utilisés, comme dans le cas précédent, que dans les cas de litiges relatifs au paiement d'heures supplémentaires. A Montpellier, au début des années 2000, le rectorat contrôlait les états de service individuels pour vérifier les règles de décharge et essayer de maîtriser une partie de la dépense horaire hors présence des élèves : requérant environ un mois de travail à la rentrée, ce contrôle conduisait à identifier des décharges de service non réglementaires qui pouvaient aller jusqu'à 10 heures par établissement, soit plus d'un emploi à mi-temps. Toutefois, à compter de 2003, ces contrôles ont été sensiblement allégés, car, selon le rectorat, « *il*

87) Réponse de juin 2008 du ministère de l'éducation nationale (DGRH) à l'enquête de la Cour sur les obligations réglementaires de service des enseignants.

88) Source : DEPP (base Relais). Il s'agit des décharges accordées à des enseignants exerçant devant les élèves (les décharges de service totales ne sont pas prises en compte).

89) Les « états de service » donnent les différentes composantes du service de l'enseignant : heures de cours comprises dans les obligations réglementaires de service, heures supplémentaires année ou HSA (heures de cours données au-delà de l'horaire hebdomadaire correspondant à l'obligation réglementaire), décharges horaires accordées.

a été conseillé au service d'exercer un contrôle moins administratif, moins strictement réglementaire et de laisser davantage d'initiative aux établissements dans le domaine des heures hors élèves. Il était question de plus de pilotage et d'évaluation et de moins d'administration et de réglementation ». Certes, le rectorat contrôle toujours les états de service pour s'assurer que les décharges accordées correspondent bien au statut des enseignants concernés, mais, précise-t-il, « *avec une lecture moins rigoureuse qu'auparavant et avec un simple contact téléphonique avec le chef d'établissement pour explication, rarement suivi d'un redressement, et encore moins de récupération de moyens* ».

Cette carence des contrôles peut s'expliquer par le fait que les décharges de service - même irrégulières - sont indispensables au fonctionnement du système éducatif : ce paradoxe illustre l'insuffisance de la définition réglementaire du service des enseignants.

b) L'indemnité pour le suivi et l'orientation des élèves (« l'ISOE »)

Une prime spécifique a été instituée par le décret du 6 juillet 1989 pour rémunérer l'activité de suivi et d'orientation des élèves : il s'agit de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE), versée à tous les enseignants du second degré. Les crédits budgétaires alloués par la loi de finances à cet effet s'élèvent à 650 millions d'euros en 2010.

L'ISOE comporte une part fixe allouée à tous les enseignants et une part modulable réservée aux professeurs principaux. La part fixe rémunère les tâches de suivi des élèves, leur évaluation et la participation aux conseils de classe : bien qu'habituelles dans le travail des enseignants, ces tâches ne figurent pas dans les obligations réglementaires de service, car elles sont effectuées en dehors des heures de cours. La part modulable, quant à elle, rémunère les tâches du professeur principal, dont la coordination des professeurs de la classe et la concertation avec les parents d'élèves.

Si le décret précité du 6 juillet 1989 dispose que le versement de l'ISOE est subordonné à l'exercice effectif de suivi et d'orientation de l'élève, en pratique, cette indemnité est versée à tous les enseignants, quelle que soit leur implication réelle dans le suivi des élèves. Le livre vert publié en février 2008 par la commission sur l'évolution du métier d'enseignant a considéré que l'exercice effectif des fonctions justifiant cette prime n'était pas suffisamment vérifié : « *Part fixe et part mobile sont versées automatiquement, et sans que les enseignants n'aient à rendre compte de la façon dont ils assument leur mission.* »

Le ministère de l'éducation nationale a pour sa part indiqué à la Cour que « *le versement de la part fixe de l'ISOE suit les mêmes règles que celles qui sont applicables au traitement principal. Cette règle de gestion conduit effectivement, dans certains cas, à verser l'ISOE à des personnels qui ne participent pas effectivement à l'orientation et au suivi des élèves : bénéficiaires des congés de maladie, maternité, décharges syndicales* ». Le ministère a également précisé que les enseignants en congé de longue maladie ou de longue durée ne devraient plus à terme percevoir cette prime. Il a ajouté que l'indemnité n'était pas versée « *lorsque les enseignants assurent à temps plein des fonctions administratives, de documentaliste ou de conseiller en formation continue* », et qu'« *elle est versée au prorata de la quotité de service accomplie au titre des fonctions d'enseignant en cas de service mixte* ». Cette réponse confirme en fait que, conformément d'ailleurs aux textes, la part fixe de l'ISOE est versée à tous les enseignants en fonction du service d'enseignement accompli, quelle que soit leur implication effective dans le suivi et l'orientation des élèves.

En ce qui concerne par ailleurs la part modulable de l'ISOE, le ministère a précisé que « *cette part est attribuée aux enseignants qui justifient de l'exercice d'un service à temps plein dans la division pour laquelle ils ont été nommés professeurs principaux. La part modulable cesse d'être allouée à son attributaire dès lors que celui-ci, absent, a été remplacé dans ses fonctions. Elle est alors versée au remplaçant au prorata de la durée du remplacement* ». Le ministère précise qu'« *une vérification de l'effectivité de l'exercice des fonctions afférentes à cette indemnité est possible de la part des chefs d'établissement* ». Il serait en effet pour le moins souhaitable que les chefs d'établissement s'assurent que la part modulable de l'ISOE est versée à juste titre.

Il convient enfin d'observer que, dans un autre domaine, un décret et un arrêté du 30 juin 2009 ont récemment institué une indemnité analogue au bénéfice des enseignants du premier degré procédant aux évaluations des élèves des classes de CE1 et de CM2, dans l'enseignement public et privé : à ce titre, 25 millions d'euros de crédits ont été ouverts par la loi de finances pour 2010⁹⁰.

c) Le paiement d'heures supplémentaires effectives (HSE)

Les heures supplémentaires dites « effectives » (les « HSE ») constituent un autre instrument pour rémunérer les enseignants s'impliquant dans les activités éducatives au-delà de leurs horaires hebdomadaires d'enseignement : il est fréquent par exemple que les

90) Source : annexe au PLF 2010, MIES, programme n°140, page 55.

heures d'accompagnement personnalisé des élèves soient rémunérées par ce moyen.

Ainsi que l'a précisé le ministère de l'éducation nationale dans une réponse à l'enquête de la Cour, le décret du 12 février 2007 « *avait redéfini les obligations de service des enseignants du second degré, afin notamment, de mieux prendre en compte les actions d'éducation et de formation autres que d'enseignement. Etait expressément cité l'encadrement d'activités pédagogiques au bénéfice des élèves, telles que le soutien et l'accompagnement d'élèves en difficulté scolaire ou en situation de handicap* ». Mais il poursuit, pour expliquer le recours aux HSE : « *Cependant, ce décret ayant été abrogé, ces missions ne sont actuellement pas reconnues dans le service des personnels. Hors du temps scolaire, un dispositif de paiement d'heures supplémentaires dans le cadre de l'accompagnement éducatif permet néanmoins, dans l'attente d'une réforme éventuelle des obligations de service des enseignants, de valoriser leur implication dans le soutien éducatif des élèves* ».

Pour autant, le volume des HSE est mal appréhendé, car ces heures supplémentaires, effectuées à un rythme variable au cours de l'année scolaire et non à un rythme hebdomadaire comme les heures d'enseignement, ne sont pas inscrites dans les « états de service » des enseignants et ne sont pas intégrées dans les bases de gestion académiques et nationales. L'administration centrale procède simplement à une estimation de leur nombre en appliquant un taux horaire moyen de rémunération. Ainsi, sur la base du montant des dépenses constatées en 2008-2009, soit 263 millions d'euros, le nombre d'HSE effectuées a été estimé à 6,7 millions, dont 1,6 million pour rémunérer les 85.000 enseignants qui avaient assuré un accompagnement éducatif, généralisé à la rentrée 2008 à tous les collèges.

* *

*

Au total, faute d'une définition réglementaire du service adaptée à l'ensemble des missions des enseignants et aux objectifs du système éducatif, de multiples aménagements se sont développés de façon erratique au fil des décennies. Ainsi, les décharges de service constituent aujourd'hui une modalité substantielle d'ajustement des activités des enseignants par rapport aux contraintes du système⁹¹. De même, une mesure indemnitaire telle que l'ISOE est devenue, dans les faits, un élément de la politique salariale globale du ministère de l'éducation nationale, ainsi que l'atteste le versement de la part fixe à tous les enseignants, y compris par exemple à ceux qui sont en congé pour longue maladie. Il est enfin surprenant que, faute d'être intégrées dans la définition réglementaire du service, certaines activités essentielles pour le fonctionnement du système scolaire restent accomplies par les enseignants sur le fondement du volontariat : il en va ainsi de la fonction de coordination des enseignants d'une même discipline ou des enseignants d'une même classe, dont la mise en œuvre dépend de la bonne volonté des enseignants, ainsi que de la capacité d'impulsion et d'animation des chefs d'établissement, et des moyens alloués à l'établissement. Ce recours au volontariat a pour contrepartie une inégalité entre élèves, puisque ceux-ci ne peuvent pas tous bénéficier des effets positifs induits par la coordination des équipes enseignantes.

Le recours au volontariat pour la fonction de coordination des enseignants d'une discipline

Les décrets de 1950 ne prévoient qu'une coordination entre les professeurs d'éducation physique et sportive. Dans certaines disciplines (histoire, technologie, sciences et vie de la terre), les heures de décharge de service autorisées par les décrets de 1950 pour l'entretien du matériel sont fréquemment utilisées pour la coordination des enseignants : ces heures de coordination sont donc intégrées dans le service des enseignants.

En revanche, pour toutes les autres disciplines, les solutions varient : certains chefs d'établissement accordent des réductions de service ; d'autres font appel au volontariat en rémunérant les enseignants par des HSE ; d'autres enfin font appel à un volontariat bénévole. Il en est ainsi dans un collège du Loiret, où le principal nomme en début d'année un coordonnateur par discipline, ou bien encore dans un lycée parisien, où des enseignants coordonnateurs de discipline sont désignés par leurs pairs.

91) Sur la base des données de 2005, une mission d'audit de modernisation a chiffré à 28.000 ETP, soit environ 1,65 milliard € le coût des décharges de service accordées aux enseignants du second degré.

Le ministère de l'éducation nationale a indiqué en réponse à l'enquête de la Cour qu'il comptait poursuivre dans la voie consistant à rémunérer sous forme de primes spécifiques les activités autres que l'enseignement devant la classe. Il a ainsi mentionné, dans une réponse du 1^{er} février 2010, que « *la mise en place du tutorat dans les lycées implique une coordination efficace entre les enseignants* », qui « *fera l'objet d'une rémunération spécifique* ».

Dans ce contexte, les divers aménagements apportés au service des enseignants amènent en définitive le système éducatif à prendre en compte, de façon très hétérogène et avec parfois des modes de rémunération différents selon les établissements, les activités autres que l'enseignement d'une discipline devant la classe.

3 - La dualité entre personnel d'enseignement et personnel d'éducation

La définition réglementaire du service des enseignants du second degré, délimitée par les heures de cours disciplinaire, implique que l'élève doit être pris en charge par d'autres agents dès lors qu'il se trouve en dehors de la salle de classe : cette situation explique la coexistence de personnels enseignants et de personnels dits « d'éducation ».

Les personnels d'éducation financés par le budget de l'Education nationale sont au nombre de 81.000 environ⁹², pour des crédits de rémunération s'élevant à 980 M€⁹³. Au sein de la MIES, ils relèvent du programme budgétaire n°230 « *Vie de l'élève* » et de l'action dénommée « *Vie scolaire et éducation à la responsabilité* ». Ce programme rappelle que « *l'Ecole constitue aussi un espace de socialisation, d'apprentissage d'exercice de la responsabilité et de la pratique de la citoyenneté* » et que « *ces différentes dimensions font partie intégrante de la politique éducative dont l'objectif principal est de contribuer à la réussite de tous les élèves et à l'égalité des chances* ». Dans ce cadre, les personnels d'éducation sont chargés notamment de suivre les absences des élèves, de les surveiller en dehors des heures de cours, d'animer les instances de participation des élèves à la vie de l'établissement (conseil des délégués de la vie lycéenne, foyer socio-éducatif, etc.) ; ils peuvent aussi assurer des heures d'accompagnement éducatif.

92) 12.000 conseillers principaux d'éducation, 67.000 assistants d'éducation et 1.900 maîtres d'internat-surveillants d'externat (PLF 2010, annexe MIES, page 163).

93) Projet de loi de finances 2010.

En d'autres termes, l'organisation du second degré en France dissocie fondamentalement la fonction de transmission des savoirs, confiée aux enseignants, et la fonction de surveillance et d'éducation, confiée au personnel d'éducation. Les élèves sont donc confrontés à des personnes aux missions et aux responsabilités différentes en fonction de la question abordée : règles de discipline, difficultés scolaires, questions d'orientation...

La répartition duale des tâches dans le système français

Plusieurs responsables académiques ont estimé lors de l'enquête de la Cour que l'enseignant est aujourd'hui coupé de façon excessive de nombreuses fonctions de la vie scolaire : il ne participe pas au contrôle de l'organisation de la vie collective en dehors des heures de classe, car c'est le travail du conseiller principal d'éducation (CPE) ; il n'oriente pas les élèves, car cette tâche relève des compétences du conseiller d'orientation-psychologue (COP) ; il n'assure pas de fonction documentaire, car il revient au documentaliste de le faire, etc.

Selon ces responsables académiques, il est nécessaire de revenir sur cette division « taylorienne » des tâches, car les systèmes éducatifs les plus efficaces sont ceux où elle n'est pas pratiquée. Il leur paraît nécessaire d'élargir le champ de compétences des enseignants et de définir leur métier comme un ensemble de fonctions larges et transversales. Pour autant, ils observent également que cette redéfinition doit s'accompagner de celle des autres métiers associés à l'enseignement, ce qui n'apparaît guère aisé.

Cette dualité est une spécificité française que l'on ne retrouve pas dans les pays comparables. Ainsi, dans les établissements espagnols, britanniques, et suisses qui ont été analysés par la Cour lors de son enquête, les enseignants exercent, à partir d'un tour de rôle organisé par le chef d'établissement, les fonctions qui sont assignées en France aux personnels d'éducation, telles que le suivi des absences ou la surveillance des élèves, en dehors des heures de cours et durant les heures de retenue. Les enseignants de ces établissements - parfois situés au cœur de quartiers sensibles - ont indiqué qu'ils considéraient que ces missions allaient dans le sens d'un renforcement simultané de leur autorité d'enseignant durant l'heure de cours. Ils ont en outre précisé qu'ils éprouvaient des difficultés à percevoir la distinction entre enseignement et éducation, et donc à comprendre l'organisation française qui repose sur cette séparation des fonctions.

Les fonctions des enseignants suisses (canton de Genève)

S'ils le souhaitent, les enseignants peuvent tout d'abord devenir professeurs principaux. Le « *maitre de classe* » est le responsable administratif d'une classe, et reçoit à ce titre une indemnité spécifique : il s'occupe aussi bien des élèves en difficulté, que du contact avec les parents, des heures d'orientation, ou du tutorat des élèves.

Les enseignants peuvent également être nommés « *doyens* ». Les doyens sont déchargés à mi-temps de leur activité d'enseignement pour exercer des responsabilités relationnelles (suivi des maîtres de groupe, des professeurs principaux, etc.) et pédagogiques. Ils sont choisis par le directeur pour un mandat de quatre ans renouvelable. Ils perçoivent une indemnité spécifique.

Le doyen a une double responsabilité : il s'occupe d'un ou de plusieurs groupes de disciplines et du suivi des élèves. Il exerce une supervision sur les évaluations des élèves, tranche en cas de contestation de note, et s'assure que les barèmes retenus par les enseignants sont adéquats. Le doyen s'appuie pour ce faire sur un « *président de groupe* », élu pour une discipline donnée par ses pairs. Le président de groupe a également une décharge pour cette tâche de coordination d'une discipline.

Le doyen est un pair et n'a pas de responsabilité hiérarchique. Lorsqu'un problème qui concerne un enseignant apparaît, il revient au seul directeur, qui est le supérieur hiérarchique, de le régler. Les doyens et les maîtres adjoints forment avec le directeur le conseil de direction, qui se réunit une fois par semaine et qui traite de l'ensemble de la vie de l'établissement (organisation, gestion des remplacements, traitement des cas individuels d'élèves ou de maîtres, animations diverses, etc.).

Au total, ce partage des responsabilités - maître de discipline, maître de classe, président de groupe, doyen, directeur - permet un contrôle interne du bon déroulement de la formation et de l'harmonisation des enseignements et des barèmes de notation.

Par ailleurs, les « *RF-Dir* » (responsables de formation au niveau de la direction), sont des enseignants membres du conseil de direction, ayant suivi une formation *ad hoc*, qui peuvent aller dans n'importe quelle classe à la demande du directeur pour évaluer les aspects pédagogiques des cours, faire un rapport, et jouer le rôle de conseil. Les RF-Dir, qui sont des personnes ressources, bénéficient d'une décharge de service de 6 heures. Des maîtres formateurs sont également prévus pour les maîtres nouvellement nommés.

Cette organisation explique que les inspecteurs et les personnels d'éducation, au sens français de ces fonctions, n'existent pas en Suisse, puisque les professeurs sont directement supervisés dans l'établissement et que les professeurs exercent eux-mêmes un rôle de surveillance des élèves (par exemple, en enregistrant eux-mêmes les absences).

Cette organisation permet une mutualisation des pratiques entre maîtres, qui peuvent ainsi se sentir moins isolés. Les responsabilités pédagogiques, administratives, de relations avec les parents sont détaillées dans un « *cahier des charges des maîtres de classe ou de groupe* », qui est approuvé par le Conseil d'Etat : un nouveau cahier des charges est actuellement en cours de réalisation.

4 - Les conséquences de la logique hebdomadaire du service des enseignants

a) Le volume horaire hebdomadaire des heures d'enseignement

Les décrets du 25 mai 1950 fixent des obligations réglementaires de service variant, selon le grade de l'enseignant, entre 15 heures et 38 heures hebdomadaires d'enseignement. Cet écart s'est considérablement réduit au cours des dernières décennies, avec un alignement sur l'obligation réglementaire de service des certifiés, soit 18 heures, les agrégés conservant pour leur part une obligation de service de 15 heures :

- le service des professeurs de lycée professionnel est passé de 23 heures à 18 heures en 2000,
- le service des professeurs d'enseignement général en collège est passé de 21 heures à 18 heures,
- le service des enseignants du premier degré affectés dans le second degré⁹⁴ est passé de 24 heures en 1974 à 21 heures en 2002⁹⁵.

En pratique, tous statuts confondus, le volume horaire hebdomadaire du service des enseignants a diminué de 9% en vingt ans : il est passé de 20,1 heures en 1985 à 18,3 heures en 2006. Une fois déduites les différentes décharges de service, le nombre d'heures d'enseignement effectives est passé de 18,9 heures à 17,3 heures, soit une baisse de 8,4%⁹⁶.

b) Le temps de travail hebdomadaire des enseignants

Le service hebdomadaire d'enseignement ne représente pas tout le temps de travail des enseignants, qui englobe les activités exercées en dehors de la classe (préparation des cours, correction de copies, etc.). Or ce temps global de travail n'a été appréhendé à ce jour que par des enquêtes limitées : le rapport Roché de 1999 sur le temps de travail dans la fonction publique, une enquête du syndicat SGEN-CFDT en 2002, deux enquêtes réalisées par la DEPP en 2000 et en 2002 sur quelques centaines d'enseignants, et enfin une enquête plus récente et plus large

94) Selon les données de la DGRH, ils étaient en 2008 environ 10.830, dont 6.700 affectés en SEGPA, 1.670 en EREA et 2.460 dans les collèges et lycées.

95) Cette réduction a été progressivement opérée par de simples circulaires.

96) Ces données, provenant de la DEPP (MEN), portent sur les enseignants à temps complet (les enseignants à temps partiel ont été exclus afin de ne pas biaiser les résultats).

menée en 2008 par la DEPP sur un échantillon représentatif de 1.200 enseignants du second degré en collège et lycée⁹⁷. Ces données évoquent un temps de travail hebdomadaire variant entre 38h (rapport Roché) et 44h (enquête SGEN-CFDT). Dans l'enquête menée par la DEPP en 2008, les enseignants du second degré déclarent avoir enseigné 18h30 lors de la semaine précédant l'enquête, et consacrer par ailleurs 21 heures par semaine à l'exercice de leur métier, dont 9 heures pour la préparation des cours : ainsi, selon cette enquête, le temps de travail hebdomadaire déclaré par les enseignants est de 39h30, dont 47% d'enseignement devant la classe⁹⁸.

c) Le volume annuel du service des enseignants et la question des 36 semaines de l'année scolaire

Les décrets du 25 mai 1950 et du 6 novembre 1992 précisent que les enseignants du second degré sont tenus de fournir leurs services hebdomadaires d'enseignement pendant la durée de l'année scolaire⁹⁹.

L'année scolaire, définie par le code de l'éducation, comprend 36 semaines¹⁰⁰. Or, en pratique, le nombre de semaines durant lesquelles les enseignants effectuent leurs obligations réglementaires de service peut être inférieur à cette durée légale, soit parce que l'établissement est fermé, notamment au mois de juin pour cause de déroulement d'examens, soit parce que l'enseignant est tenu de participer lui-même à l'organisation des examens (participation à des jurys, corrections de copies).

Dans les lycées professionnels, l'année scolaire comporte des semaines pendant lesquelles les enseignants ne font pas cours en raison de la participation des élèves à des « *projets pluridisciplinaires à caractère professionnel* » ou à des stages en entreprise (dénommés « *périodes de formation professionnelle en entreprise* »). Le décret du 6 novembre 1992 régissant le service des professeurs de lycée professionnel prévoit, dans le

97) « *Enseigner en collège et lycée en 2008* », DEPP (MEN), octobre 2009.

98) Les enquêtes antérieures faisaient apparaître que les heures devant élèves représentaient 50% du temps de travail dans le second degré et 60 % dans le premier degré.

99) « *Dans l'ensemble de l'année scolaire* » selon le décret n° 50-581 relatif à l'enseignement du second degré, « *dans l'ensemble de l'année* » selon le décret n° 50-582 relatif à l'enseignement technique, et « *dans le courant de l'année scolaire* » selon le décret n° 50-583 relatif aux professeurs d'éducation physique.

100) Article L. 521-1 : « *L'année scolaire comporte trente-six semaines au moins réparties en cinq périodes de travail, de durée comparable, séparées par quatre périodes de vacance des classes. Un calendrier scolaire national est arrêté par le ministre chargé de l'éducation pour une période de trois années. Il peut être adapté, dans des conditions fixées par décret, pour tenir compte des situations locales* ».

cas des « *projets pluridisciplinaires* », une possibilité de reporter trois heures de service sur une autre semaine¹⁰¹. Il précise par ailleurs que durant les semaines de stage des élèves, l'enseignant doit remplir ses obligations réglementaires de service par des heures dédiées à « *l'encadrement pédagogique* » des élèves¹⁰². Lorsque ces heures ne permettent pas à l'enseignant de fournir la totalité de ses obligations réglementaires de service, l'article 31 précise que « *son service est complété, dans la même semaine, par une participation aux actions de soutien et d'aide aux élèves en difficulté ou, à sa demande, par un enseignement en formation continue des adultes* ».

En 2000, il avait été projeté de modifier le décret du 6 novembre 1992 en y introduisant le principe de l'annualisation du service, en précisant que la durée de service de 18 heures s'entendait comme une moyenne hebdomadaire mesurée sur l'année, et qu'elle pouvait varier selon les périodes de 15 heures à 21 heures. Cette modification n'a finalement pas été retenue.

La compensation des semaines de stage dans un lycée professionnel de l'académie de Bordeaux

Pendant les quatre à dix semaines de stage des élèves, les enseignants accomplissent un service dans le cadre des dispositions de l'article 31 du décret du 6 novembre 1992. Le lycée tient un cahier de bord recensant les modalités de calcul des heures d'encadrement pédagogique allouées à chaque enseignant. Ces heures sont notamment utilisées par les enseignants pour effectuer des visites dans les entreprises où les élèves se trouvent en formation. Toutefois, la durée effective de ces visites n'est ni suivie, ni comptabilisée.

Il n'est guère facile de prendre la mesure des semaines de classe non assurées en raison des examens (établissements fermés ou enseignants participant à l'organisation d'examens), car celles-ci ne sont pas comptabilisées par le ministère. Les seules données disponibles proviennent d'une enquête annuelle menée par la DEPP depuis 1995 dans

101) Article 31 : « *Lorsqu'en raison du déroulement d'un projet pluridisciplinaire à caractère professionnel auquel participent les élèves d'une division dans laquelle il enseigne, le professeur de lycée professionnel n'est pas en mesure d'assurer la totalité de ses obligations hebdomadaires de service, les heures dues peuvent, dans la limite de trois heures, être reportées sur une autre semaine de l'année scolaire en cours pour être consacrées au projet pluridisciplinaire d'une division dans laquelle ce professeur enseigne* ».

102) Idem : « *Pendant les périodes de formation en entreprise des élèves d'une division, chaque professeur de lycée professionnel enseignant dans cette division participe à l'encadrement pédagogique de ces élèves (...) L'encadrement pédagogique d'un élève est comptabilisé dans le service du professeur pour deux heures par semaine, dans la limite de trois semaines par séquence de stage* ».

environ 1.000 établissements d'enseignement publics sur « les heures d'enseignement non assurées » pour indisponibilité des locaux ou bien des élèves, lorsque ceux-ci sont par exemple en stage.

Les heures d'enseignement non assurées en 2006-2007 dans les établissements publics

Dans les établissements de l'échantillon analysé par la DEPP, la proportion d'heures non assurées atteint 6,2 % en moyenne. Elle est de 9,1 % dans les lycées généraux et technologiques, 6,5 % dans les lycées professionnels, et 4,7 % dans les collèges.

L'importance de la proportion d'heures non assurées dans les lycées s'explique par la fermeture des établissements pour l'organisation des examens : cette fermeture dure en moyenne 2,4 semaines pour les lycées d'enseignement général et technologique (soit 6,9 % du temps scolaire), contre 0,5 semaine pour les collèges (soit 1,4 %).

Dans les établissements analysés par la Cour, le nombre de semaines où l'enseignement n'avait pas été assuré variait en 2008 d'une semaine et demie dans un collège à trois semaines dans un lycée général. Le service non effectué durant ces semaines ne peut pas être rattrapé, puisque les obligations réglementaires de service ne sont pas annualisées.

Dans son rapport de 2006 portant sur la grille horaire des enseignements au lycée général et technologique, la mission d'audit de modernisation a recommandé des mesures d'organisation des examens visant à la « *reconquête des 36 semaines d'enseignement effectif* ». Le ministère de l'éducation nationale a indiqué à la Cour que, selon un premier bilan, cet objectif avait été atteint avec un gain effectif de deux à trois semaines de cours selon les lieux et les niveaux : cette première évaluation demande à être confirmée et précisée.

d) Les « heures supplémentaires année »

Les « heures supplémentaires années » (HSA) sont des heures effectuées par les enseignants durant l'année scolaire à un rythme hebdomadaire, à l'instar des autres heures d'enseignement. Elles se différencient des « heures supplémentaires effectives » (HSE), qui sont utilisées à des rythmes variables pour des actions telles que le remplacement d'enseignants absents ou l'accompagnement personnalisé des élèves. Les HSA servent essentiellement à rémunérer des heures d'enseignement devant la classe : ainsi un professeur certifié, dont le service réglementaire est de 18 heures de cours par semaine, se verra attribuer une HSA par semaine si son service effectif est fixé à 19 heures d'enseignement.

La part relative des HSA dans le total des heures d'enseignement tend à augmenter sous la conjugaison de deux facteurs : d'une part, un volume important d'HSA a été ajouté aux moyens alloués aux académies à la rentrée 2007, car les emplois qui avaient été supprimés à la suite du décret du 12 février 2007 ont été restitués sous la forme d'HSA lorsque ce décret a été abrogé fin août 2007 ; d'autre part, depuis 2007, les suppressions annuelles d'emplois ont été en partie compensées par une hausse des HSA. Parallèlement, le ministère a mis en place une politique incitant les enseignants à effectuer des HSA, avec des mesures générales (défiscalisation des heures supplémentaires instituée par la loi du 21 août 2007) ou spécifiques à l'éducation nationale (création d'une prime de 500 € au bénéfice des enseignants qui assurent au moins trois HSA d'enseignement¹⁰³).

Au total, on observe depuis 2007 une progression importante des HSA. Ainsi, selon les données de la DEPP qui incluent les sections de techniciens supérieurs et les classes préparatoires aux grandes écoles, les enseignants du second degré public ont effectué 452.948 HSA durant l'année scolaire 2008-2009, soit en moyenne 1,3 HSA par enseignant contre 1,0 HSA l'année précédente.

La dépense correspondante au paiement des HSA s'est élevée en 2008-2009 à 626 millions d'euros¹⁰⁴, en hausse de 13% par rapport à l'année précédente. Il convient d'ajouter à cette dépense budgétaire le coût de l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires, mise en place par la loi du 21 août 2007 et le décret du 4 octobre 2007 : ce coût est évalué à 320 millions d'euros pour l'ensemble des heures supplémentaires payées en 2009 aux enseignants du second degré¹⁰⁵.

Ces rémunérations sont réparties très inégalement entre les enseignants dans la mesure où le nombre d'HSA varie fortement selon le type d'établissement et le niveau d'enseignement :

- 46 % des enseignants n'effectuent aucune heure supplémentaire ; ce pourcentage est de 52 % en collège et de 12 % en CPGE
- les professeurs certifiés assurent en moyenne 0,9 HSA par semaine ; les professeurs agrégés enseignant dans les classes préparatoires aux grandes écoles ont en moyenne 4 HSA.

103) Les crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 2010 pour financer cette nouvelle prime s'élèvent à 22 millions d'euros.

104) Source : DAF.

105) Source : DAF

Les HSA sont payées aux enseignants pour les mois allant de septembre à juin, y compris lorsqu'elles ne sont pas effectuées pour des raisons liées au fonctionnement du système scolaire, qu'il s'agisse par exemple des huit semaines de vacances scolaires intervenant au cours de l'année scolaire, entre septembre et juin, ou bien d'une absence des élèves pour cause d'examen ou de concours. Cette situation soulève en l'état un problème de régularité, car, aux termes des textes régissant la défiscalisation des heures supplémentaires instituée par la loi du 21 août 2007, le bénéfice de l'exonération fiscale et sociale est réservé à des heures supplémentaires réellement effectuées, et l'employeur doit « s'assurer de l'effectivité des heures supplémentaires réalisées »¹⁰⁶. Le secrétaire général du ministère a mis en avant les modalités de liquidation des HSA, qui sont calculées sur une base de 36 semaines, pour affirmer que ces heures ne sont pas payées pendant les vacances scolaires intervenant en cours d'année. Cette réponse ne résout pas la question de la défiscalisation des heures supplémentaires payées pendant des périodes d'absence des élèves pour des raisons d'examen ou de concours. Le Procureur général près la Cour des comptes a attiré l'attention des ministères de l'éducation nationale et du budget sur ce problème d'inadaptation des textes aux pratiques de l'éducation nationale.

Au-delà de ce problème juridique, la Cour observe que l'augmentation du nombre d'HSA par enseignant conduit à renforcer le cadre principalement disciplinaire de la définition de leur service : un enseignant effectuant des heures supplémentaires d'enseignement tout au long de l'année est inévitablement moins disponible pour remplir d'autres missions.

*

*

*

106) Circulaire du 20 décembre 2007 du ministre du budget.

Soixante ans après les décrets de 1950, « le service hebdomadaire » des enseignants reste principalement défini à partir d'une unique mission d'enseignement disciplinaire, sous la forme d'un cours dispensé à des élèves tous supposés en mesure de le suivre sans difficultés. L'objectif désormais assigné au système scolaire de conduire 80% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat et d'assurer à tous les élèves une qualification, quel que soit leur niveau, impose à l'évidence une révision de cette conception par une meilleure prise en compte du traitement de la difficulté scolaire.

Les changements introduits depuis une dizaine d'année pour intégrer dans le service des enseignants les missions indispensables à cet objectif de réussite de tous les élèves se sont heurtés, l'un après l'autre, à des difficultés pratiques de mise en œuvre, dans la mesure où les dispositifs mis en place ne s'accordaient pas directement à la définition réglementaire du service des enseignants et donnaient lieu à des mesures disparates, inégales et même dans certains cas irrégulières.

La Cour considère que la mise en place d'une organisation du système scolaire en phase avec l'objectif de réussite de tous les élèves ne pourra faire l'économie d'une réflexion sur la mise en cohérence des textes relatifs au service des enseignants avec les missions que leur confie la loi.

IV - L'élève dans l'organisation de l'enseignement scolaire

A - La définition du temps scolaire

L'organisation du temps scolaire n'est pas prioritairement conçue en fonction des élèves, dont les rythmes d'apprentissage sont hétérogènes et variables au cours d'une année scolaire. Pour reprendre les termes d'un rapport de janvier 2010 de l'académie nationale de médecine, elle montre tout au contraire que « *l'enfant n'est pas au centre de la réflexion* ».

1 - Le rythme scolaire à l'école primaire

a) Une journée de six heures ou plus, une semaine réduite à quatre jours et une année limitée à 144 jours

Le décret du 15 mai 2008 rend obligatoire dans toutes les écoles de France, à compter de la rentrée 2008, la suppression des cours le samedi matin. Il impose parallèlement de répartir les 24 heures de cours dispensés à tous les élèves en quatre jours : lundi, mardi, jeudi et vendredi.

Les seuls aménagements possibles, qui doivent être approuvés par l'inspecteur d'académie, sont une organisation de la semaine en neuf demi-journées (la 9^{ème} demi journée ayant forcément lieu le mercredi) ou en sept demi-journées (cinq matinées de quatre heures et deux après-midi de deux heures)¹⁰⁷, sachant qu'en aucun cas, il n'est autorisé de faire classe le samedi matin. Dans les faits, la quasi-totalité des écoles ont organisé la semaine de quatre jours tel qu'indiqué dans le décret du 15 mai 2008 (lundi, mardi, jeudi et vendredi).

Cette décision de rendre obligatoire sur tout le territoire la suppression des cours le samedi matin a été justifiée officiellement par le ministère de l'éducation nationale par la nécessité de prendre en compte les situations des parents divorcés et les gardes alternées des enfants qui

107) Avant la rentrée 2008, la semaine scolaire nationale comportait cinq jours. La dérogation la plus fréquente, qui était une semaine de quatre jours, devait être approuvée par l'inspecteur d'académie. Parallèlement, la semaine scolaire était fixée à 26 heures, avec un maximum de 6 heures par jour. L'adoption d'une semaine de quatre jours conduisait donc à instituer au cours de l'année 12 journées de classe supplémentaires pour redistribuer les deux heures de classe qui ne pouvaient être assurées dans une semaine de quatre jours.

en résultent. Le ministère de l'éducation nationale disposait pourtant de rapports des inspections générales démontrant les répercussions négatives de la semaine de quatre jours sur les élèves, en particulier les plus fragiles et ceux qui sont issus de milieux sociaux défavorisés, souvent sans activités ni loisirs le samedi¹⁰⁸. Lors de l'enquête de la Cour, les responsables des écoles situées dans les zones urbaines sensibles ont confirmé ce point. Ils ont souligné que l'absence fréquente d'activités dans certains quartiers et milieux familiaux ne permettait pas aux enfants de mettre à profit le samedi, et que, de surcroît, le lundi était souvent consacré à « *recupérer* » l'attention des élèves qui avaient été laissés à eux-mêmes durant deux jours. Dans son rapport précité de janvier 2010, l'académie nationale de médecine a confirmé que la semaine de quatre jours « *n'est pas favorable à l'enfant, car celui-ci est plus désynchronisé le lundi et le mardi* », ce qui revient à constater que la semaine de quatre jours se réduit dans les faits à deux ou trois jours d'apprentissage.

Selon une note de 2009 de l'IGEN¹⁰⁹, l'application obligatoire de la semaine de quatre jours a eu pour conséquence que « *le temps manque pour faire tout le programme d'enseignement, ce qui était d'ailleurs prévisible* ». De même, cette note indique que le resserrement du temps scolaire entraîne une fatigue des élèves et des enseignants. Il réduit enfin le temps de dialogue avec les parents, les enseignants n'étant plus disponibles le samedi matin et l'étant moins le soir, du fait de la mise en place de l'accompagnement.

Par ailleurs, la répartition des 24 heures de cours en quatre jours implique par construction une journée de six heures, et davantage pour les élèves qui suivent les deux heures hebdomadaires d'aide personnalisée. Aussi, les écoliers français sont-ils astreints à une charge de travail quotidienne parmi les plus élevées du monde. En ce qui concerne le rythme annuel de l'enseignement primaire, la France se caractérise en revanche par le nombre de jours d'école le plus faible en Europe, avec 144 jours de classe, contre par exemple 190 au Royaume-Uni, 210 en Italie et au Danemark. Dans son rapport de janvier 2010, l'académie nationale de médecine estime qu'« *il faudrait une année scolaire de 180 à 200 jours, 4 à 6 heures de travail par jour selon l'âge de l'élève, 4 jours et demi à 5 jours de classe par semaine en fonction des saisons ou des conditions locales* ».

108) Dans des rapports de 2000 et 2002, l'IGEN avait déjà souligné que la semaine de quatre jours, alors expérimentée à l'époque dans certaines écoles, était le plus souvent mise en place «*pour des motifs privés et de confort de vie familiale* » et n'était pas favorable aux élèves.

109) Note n°2009-072 – IGEN, juillet 2009.

La France pénalise ainsi fortement ses écoliers avec une journée surchargée, une semaine concentrée sur quatre jours, et une année scolaire réduite à 144 jours. Le temps scolaire défini par le ministère de l'éducation nationale est de surcroît contraire à l'égalité des chances, puisque l'école laisse souvent à leur sort, durant la plus grande partie de l'année, les élèves appartenant à des milieux sociaux défavorisés. Cette situation ne peut qu'appeler les critiques les plus vives, dans la mesure où il contribue à aggraver les inégalités tout en mettant les élèves les plus fragiles en situation d'échec dès le début de leur scolarité.

Le ministère a entamé à cet égard une évolution, puisque la circulaire de rentrée 2010¹¹⁰ indique que « *en visant avant tout l'intérêt de l'enfant... l'organisation de la semaine en neuf demi-journées (du lundi au vendredi en incluant le mercredi matin) est encouragée chaque fois qu'elle rencontre l'adhésion* ». La DGESCO a indiqué en outre dans une réponse à la Cour qu'un observatoire national du temps scolaire pourrait être mis en place pour rassembler des expertises complémentaires : piloté par le ministère, il permettrait d'associer les partenaires et les usagers à la réflexion. La Cour considère toutefois que la mise en place de cet observatoire ne saurait retarder une redéfinition du temps scolaire qui s'impose dans l'intérêt des élèves.

b) La gestion des deux heures d'aide personnalisée

La généralisation de la semaine de quatre jours ne facilite pas, par ailleurs, l'organisation des deux heures d'aide personnalisée qui sont désormais prévues pour les élèves qui éprouvent des difficultés. Elle peut même être défavorable à l'objectif recherché. Il faut en effet parvenir à placer ces deux heures dans une semaine de 24 heures sur quatre jours, alors que les horaires d'enseignement ne peuvent dépasser six heures par jour¹¹¹. Le ministère de l'éducation nationale a rappelé à cet égard que « *les deux heures de soutien aux élèves en difficulté ne sont pas comptabilisés dans les 24 heures hebdomadaires, mais sont en sus* », et que « *pour les élèves qui ont des difficultés d'apprentissage, les 6 heures quotidiennes peuvent être dépassées* ».

Ainsi, le rythme de six heures de cours par jour, déjà bien supérieur au regard des autres pays, est encore alourdi pour les élèves en difficulté, alors que, comme l'a souligné l'IGEN, il s'agit précisément des élèves les plus pénalisés dans leurs apprentissages par des journées surchargées.

110) Circulaire n°2010-38 du 16 mars 2010 « Préparation de la rentrée 2010 », signée pour le ministre et par délégation par le DGESCO.

111) Décret du 15 mai 2008.

Il faut enfin relever que la mise en place des deux heures d'aide personnalisée soulève parfois de sérieuses difficultés d'organisation en raison de l'ensemble des contraintes locales : heures d'ouverture et de fermeture de l'école, ramassage scolaire, activités péri-éducatives d'accompagnement, etc.

2 - Les emplois du temps au collège et au lycée

a) Les contraintes des programmes nationaux et des options

Les emplois du temps sont établis par les chefs d'établissement en tenant compte des normes nationales qui déterminent un volume horaire annuel pour chacune des disciplines enseignées. Ce cadre national annuel laisse en théorie une marge de manœuvre dans la répartition des enseignements tout au long de l'année. Mais, en pratique, c'est la logique hebdomadaire qui prévaut, sans véritable modulation en cours d'année, avec parfois une variation d'une heure une semaine sur deux, mais répartie de manière identique tout au long des trimestres.

Dans ce contexte, le volume horaire annuel d'enseignement dispensé aux élèves du collège, resté quasiment stable depuis 1970, se situe au-dessus de la moyenne des pays européens.

Nombre d'heures d'enseignement dans les collèges

	<i>Enseignements obligatoires</i>		<i>Enseignements obligatoires et options facultatives</i>
	<i>9 à 11 ans</i>	<i>12 à 14 ans</i>	<i>12 à 14 ans</i>
Pays ayant le moins d'heures	640 (Finlande) 730 (Norvège)	741 (Suède) 777 (Finlande))	741 (Suède) 826 (Norvège)
Pays ayant le plus d'heures	1000 (Pays-Bas)	1027 (Pays-Bas)	1089 (Italie)
France	890	966	1060
Angleterre	893	925	925
Espagne	794	956	956
Italie	913	1001	1089
Allemagne	784	883	883
<i>Moyenne OCDE</i>	<i>810</i>	<i>892</i>	<i>926</i>
<i>Moyenne de l'UE (19 pays)</i>	<i>822</i>	<i>888</i>	<i>928</i>

Source : OCDE, *Regards sur l'Education*, 2009

En outre, le poids des heures obligatoires, imposé par les arrêtés ministériels fixant les programmes nationaux dans chaque discipline, et la définition hebdomadaire du service des enseignants limitent fortement les possibilités d'adaptation locale en fonction des besoins des élèves.

La contrainte de la logique horaire disciplinaire est encore accentuée au lycée. L'horaire annuel du lycéen français est supérieur de 10 à 20 % à celui des élèves européens qui obtiennent les meilleurs résultats dans les évaluations internationales : sa charge de travail hebdomadaire est souvent excessive¹¹². Ce constat avait déjà été formulé dans le rapport annexé à la loi d'orientation de 1989 sur l'éducation : « *L'utilisation du temps scolaire est mal adaptée aux objectifs actuels de la formation, parce que les journées de classe sont trop lourdes, les temps morts trop nombreux, et la rigidité et l'uniformité dans la gestion pédagogique du temps trop grandes* ». Ce jugement a été encore récemment réitéré par la mission d'audit de modernisation composée des inspections générales ministérielles.

Pourtant, la réforme des lycées professionnels introduite à la rentrée 2008 montre qu'une plus grande souplesse dans la répartition des horaires est réalisable :

- le nombre d'heures d'enseignements est fixé globalement pour les trois années menant au baccalauréat, et chaque lycée professionnel le répartit selon les modalités qu'il choisit, ce qui dessine clairement, selon le ministère, une évolution dans le sens de l'annualisation des horaires ;
- deux heures trente d'accompagnement sont mises en place chaque semaine pour tous les élèves : ils peuvent donner lieu à un travail interdisciplinaire ou à des actions de soutien, selon les besoins des élèves. Intégrés dans les horaires obligatoires, ils sont organisés par groupes d'élèves.

Il est encore trop tôt pour évaluer tous les effets de cette réforme : les acteurs de terrain et les recteurs rencontrés au cours de l'enquête ont signalé que les équipes éducatives au sein des EPLE éprouvaient encore beaucoup de difficultés pour tirer pleinement partie de ces possibilités dans l'organisation du temps des élèves. Il sera donc nécessaire de disposer rapidement d'un premier bilan.

112) Ainsi, dans un lycée de l'académie de Clermont-Ferrand, les élèves de seconde ne prenant pas d'option facultative ont un horaire hebdomadaire moyen de 31 heures ; les autres ont un horaire hebdomadaire de 34 heures (voire 36 pour ceux qui font partie de la chorale et de l'orchestre de l'établissement).

La réforme des lycées généraux et technologiques prévue pour la rentrée 2010 a également instauré une certaine souplesse pour organiser le temps des élèves : un accompagnement personnalisé de deux heures par semaine est prévu pour tous les élèves, et les heures consacrées à l'enseignement en petits groupes sont identifiées dans une enveloppe horaire annuelle spécifique que chaque établissement pourra utiliser selon les modalités qui lui paraissent les plus utiles pour les élèves. Il restera, ici encore, à évaluer la mise en œuvre concrète de cette réforme, et à vérifier en particulier que l'utilisation de ces heures ne conduit pas en pratique à un simple dédoublement des enseignements disciplinaires.

Outre la lourdeur horaire, le système d'enseignement au lycée est très complexe, car il prévoit une offre importante d'options. La faible maîtrise de la carte des formations générales par les services académiques entraîne en effet un foisonnement d'options dans de nombreux établissements : par delà les options obligatoires, le quart des élèves de 1^{ère} et de terminale suivent ainsi des options facultatives. En 2008, les combinaisons d'options que pouvait suivre un élève - options obligatoires et options facultatives - couvraient un panel de 36 possibilités en classe de 2^{nde} générale et technologique, 56 en 1^{ère}, et 64 en terminale. Le nombre d'élèves suivant ces combinaisons d'options était très variable. Ainsi, dans l'académie de Clermont-Ferrand, en classe de 1^{ère}, 208 élèves suivaient un enseignement de LV2 (2^{ème} langue vivante), mais celui-ci figurait dans de très nombreuses combinaisons limitées à un seul élève pour toute l'académie (par exemple, arts plastiques, grec, et LV2). En 2^{nde}, sur un total de 488 élèves, 19 combinaisons sur 36 regroupaient au plus cinq élèves et 12 un seul élève. Le nombre de combinaisons concernant moins de cinq élèves était également très élevé en classe de terminale. La diversité de l'offre scolaire au sein d'un même établissement est donc difficile à gérer, alors même que rien n'indique qu'elle permet une meilleure prise en charge des élèves.

Plusieurs réformes ont tenté de remettre en cause la lourdeur des emplois du temps des élèves, avec une efficacité très limitée. La loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a ainsi ouvert aux établissements la possibilité d'expérimenter des organisations différentes. Mais cette démarche, comme celles qui l'ont précédée, n'est pas parvenue à assouplir l'organisation actuelle.

b) La faiblesse de l'approche pluridisciplinaire

Les emplois du temps des élèves juxtaposent des enseignements qui s'enchaînent sans lien entre eux tout au long de la semaine : c'est à l'élève qu'il revient en définitive d'opérer la synthèse entre des disciplines cloisonnées et d'assurer une mise en cohérence des savoirs.

Les exceptions au caractère disciplinaire des horaires d'enseignement au collège sont limitées à quelques dispositifs : les deux heures hebdomadaires d'« itinéraires de découverte », qui permettent en 4^{ème} et 3^{ème} un apprentissage reposant sur deux disciplines, les dix heures annuelles de « vie de classe » pour tous les niveaux du collège, assurées par le professeur principal et consacrées aux problèmes de la classe et à l'orientation, et les deux heures hebdomadaires d'aide aux élèves et d'accompagnement de leur travail personnel en 6^{ème}. Au lycée général et technologique, la principale exception au caractère mono-disciplinaire de l'enseignement a été l'introduction des travaux personnels encadrés (TPE). Au lycée professionnel, ont été instaurées depuis 2000 des heures consacrées aux projets pluridisciplinaires à caractère professionnel (PPCP)¹¹³.

Les itinéraires de découverte (IDD)

Les itinéraires de découverte ont été introduits en classe de 5^{ème} à la rentrée 2002 et en 4^{ème} à la rentrée 2003. Des heures spécifiques sont accordées à ce titre dans la dotation globale horaire des établissements : ils visent à faire travailler les élèves sur des projets développés de manière transdisciplinaire par deux ou plusieurs enseignants.

Dès la première année de généralisation, la circulaire de préparation de la rentrée 2003 a accordé aux établissements une certaine souplesse dans l'utilisation des moyens dévolus aux IDD : « Dans certaines situations et pour des élèves en grande difficulté, les moyens dévolus aux itinéraires de découverte pourront être utilisés pour une aide individualisée ». Les consignes données pour la rentrée 2004 sont allées dans le même sens, en indiquant qu'il était possible « de substituer aux IDD d'autres modalités d'aide aux élèves ». Cette orientation n'a fait que se renforcer depuis lors. En conséquence, les IDD ne sont pas mis en place dans tous les collèges¹¹⁴ : ainsi, dans les collèges analysés lors de l'enquête de la Cour, un seul avait mis en place des IDD. Les inspecteurs d'académie interrogés ont estimé qu'ils ne demeuraient plus que de manière marginale dans quelques EPLE qui les avaient inscrits dans leur projet d'établissement.

Les contraintes pesant sur les moyens des établissements font que beaucoup utilisent les heures d'IDD pour dédoubler certains enseignements, alors même que l'efficacité de cette pratique n'a jamais fait l'objet d'une

113) Le PPCP consiste en la réalisation totale ou partielle par les élèves d'un objectif de production ou d'une séquence de service, tenant compte des caractéristiques du secteur professionnel concerné et du niveau du diplôme considéré. Il est par nature l'objet et le produit d'un travail en équipe, tant pour les élèves que pour les enseignants. Cette démarche recouvre toutes les formes de coopération entre les disciplines.

114) Aucun bilan quantitatif de ce dispositif n'est établi au niveau national par la DGESCO, ni au niveau académique par les rectorats.

évaluation. Dans l'Hérault, par exemple, certains établissements utilisent ces heures pour maintenir un enseignement d'allemand, alors que le nombre d'élèves ne justifierait pas l'ouverture d'une option.

La réforme du lycée général et technologique qui sera appliquée à la rentrée 2010 aux classes de seconde vise à faire évoluer à la marge le caractère cloisonné des enseignements : elle prévoit la mise en place d'enseignements d'exploration et d'un accompagnement personnalisé de deux heures hebdomadaires comprenant des activités coordonnées de soutien, d'approfondissement, d'aide méthodologique, et d'aide à l'orientation, prenant notamment la forme, selon le ministère, de travaux interdisciplinaires. Selon la manière dont elles seront mises en œuvre, ces activités pourraient donc avoir pour conséquence un développement du travail entre enseignants de disciplines différentes.

Par ailleurs, certaines expérimentations interdisciplinaires sont menées dans les collèges¹¹⁵ : elles sont cependant mal connues, peu suivies au niveau académique, et rarement évaluées sur le plan de l'organisation pédagogique ou de la réussite des élèves qui en bénéficient. Elles restent marginales, car l'organisation du système éducatif ne leur est guère favorable : le temps de concertation nécessaire au travail transdisciplinaire n'est pas prévu dans le service des enseignants, et ces dispositifs sont coûteux en moyens horaires¹¹⁶.

D'une manière générale, les mesures visant à organiser des enseignements pluridisciplinaires peinent à s'imposer durablement dans le temps scolaire. Dans ces conditions, seule une partie des élèves s'adapte sans difficultés, d'eux-mêmes ou avec le soutien de leur famille, au modèle scolaire actuel, fondé sur un fort cloisonnement disciplinaire des enseignements.

c) Une priorité donnée aux souhaits des enseignants dans les emplois du temps

Le chef d'établissement détermine les emplois du temps sur la base de l'article 8 du décret du 30 août 1985 : « *En qualité de représentant de l'Etat au sein de l'établissement, le chef d'établissement (...) fixe le service des personnels dans le respect du statut de ces derniers* ». En pratique, les emplois du temps des élèves sont élaborés à partir, d'une part, des obligations de service des enseignants, qui peuvent varier selon leur corps entre 15 heures et 21 heures de cours par semaine, et, d'autre

115) Les horaires obligatoires au lycée, qui sont très lourds, rendent pour l'instant difficiles des innovations de cette nature.

116) Deux enseignants assurent souvent ensemble l'heure de cours.

part, des vœux qu'ils expriment, qui portent souvent sur les jours et les horaires souhaités, ainsi que sur les niveaux dans lesquels ils désirent ou non enseigner.

La prise en compte dans la confection des emplois du temps de critères favorables aux élèves, notamment par une recherche de la plus grande continuité possible des cours, afin d'empêcher des sorties trop tardives le soir, diminuerait inévitablement les marges de manœuvre utilisables pour l'élaboration des emplois du temps des enseignants. Or les chefs d'établissement ont souvent tendance à privilégier ces derniers. Un rapport de novembre 2001 de l'IGEN a ainsi relevé le poids majeur de leurs souhaits dans l'aménagement des emplois du temps, ce que confirme l'examen par la Cour des conditions d'utilisation des outils informatiques d'élaboration des emplois du temps les plus répandus dans les établissements, *1.2. Temps et EdT*.

**Les modalités de confection informatisée des emplois du temps :
l'exemple du logiciel EdT**

Le chef d'établissement intègre tout d'abord des contraintes extérieures dans le logiciel. Ainsi, les heures d'éducation physique et sportive sont souvent positionnées en premier lieu, lorsque les locaux sportifs sont partagés et leurs horaires imposés de ce fait aux établissements. Une autre contrainte extérieure majeure est celle des horaires des transports scolaires.

Les contraintes liées aux disciplines : le chef d'établissement indique par ailleurs s'il souhaite que la même matière puisse être enseignée plus d'une heure dans la même journée (par défaut le logiciel met une heure au maximum), ce qui est nécessaire pour certains niveaux (le français en 6^{ème}, par exemple). Il indique également sur une échelle de 1 à 10 la priorité accordée aux disciplines enseignées : en fonction de cette pondération, ces disciplines seront par exemple positionnées plutôt le matin. Certains collègues attribuent à toutes les disciplines le même coefficient de priorité.

Les contraintes liées aux enseignants : le logiciel peut intégrer, au titre des vœux exprimés par les enseignants, un nombre d'heures maximum d'enseignement par jour, des plages horaires à préserver (certains enseignants ne veulent pas travailler tôt, ou bien tard, pour s'occuper de leurs enfants par exemple), des plages libres garanties (un jour entier ou des demi-journées, souvent celles du lundi matin et du vendredi après midi), et des plages horaires obligatoirement travaillées. Ces contraintes peuvent être fermes ou optionnelles (dans ce dernier cas, l'algorithme de calcul ne les prendra en compte que si c'est possible). Le chef d'établissement peut enfin décider de prévoir une « barrette », c'est-à-dire une heure commune dans l'emploi du temps de tous les enseignants d'une même matière, pour leur permettre de travailler en concertation.

Les contraintes liées aux classes : le logiciel peut prendre en compte des plages d'indisponibilité absolue ou optionnelle (par exemple, pour faire entrer à 9 heures les jeunes élèves de 6^{ème}, pour garantir à tous une sortie le vendredi à 16h30, pour permettre la réalisation d'un projet pédagogique en bloquant une ou deux heures par semaine, etc.), ou bien un nombre maximal d'heures de cours par jour, certaines demi-journées libres,....

Les contraintes liées aux salles : certaines salles ne peuvent n'être utilisées que pour certaines matières (laboratoires par exemple).

Les contraintes liées aux cours : ces contraintes peuvent être formulées par enseignant ou par classe (Mme X en français pour la classe de 6^{ème}II, par exemple). Cette étape permet de vérifier que le nombre d'heures du tableau de répartition des moyens (TRM) est bien atteint pour chaque professeur et que les heures d'enseignement réglementaires sont bien attribuées pour chaque niveau.

L'introduction de critères de calcul : le chef d'établissement indique enfin sur une échelle entre 0 et 1000 le poids donné à certains critères : les demi-journées libres (qui ne concernent que les enseignants dans l'immense majorité des situations de confection d'emploi du temps), les « trous » dans l'emploi du temps des professeurs et dans ceux des classes, les journées libérées (pour les enseignants exclusivement), les vœux positionnés sur les ressources (salles, professeurs, classes), les vœux liés aux cours (ils concernent les élèves, par exemple pour positionner le français ou les mathématiques le matin), les cours en demi-heure (qui sont généralement refusés). Ces critères permettent de prendre en compte lors des itérations de calcul certaines contraintes plutôt que d'autres : en pratique, il s'agit souvent plutôt de celles des enseignants, qui sont les plus nombreuses (en raison du nombre d'heures d'enseignement qu'ils doivent suivre, notamment au lycée, les élèves ont moins de plages horaires disponibles que les enseignants).

L'optimisation : après l'établissement d'un premier emploi du temps par le logiciel en fonction des contraintes ainsi définies, le chef d'établissement peut optimiser la manière dont les cours sont positionnés, en fonction de la priorité donnée à trois critères : la suppression des cours isolés, les demi-journées libres à maintenir et la durée cumulée des « trous ». L'optimisation est alors calculée, soit pour les professeurs, soit pour les classes, selon ce que souhaite l'utilisateur. Celui-ci peut en outre accepter ou non de dégrader la qualité des emplois du temps de la catégorie pour laquelle l'optimisation n'est pas faite. A cette étape, le chef d'établissement peut donc encore une fois privilégier les enseignants ou les élèves : ainsi, il peut accepter ou refuser que les emplois du temps des classes aient des « trous », qui rallongent la journée scolaire des élèves, de même que pour les professeurs, qui, dans leurs vœux, réclament la plupart du temps des emplois du temps resserrés pour ne pas être contraints à une présence sans enseignement dans l'établissement.

La confection des emplois du temps : en fonction du nombre de contraintes ainsi posées, le logiciel peut aboutir à des taux d'échec importants. Les contraintes sont alors levées progressivement selon les priorités du chef d'établissement. Lorsque le taux d'échec atteint 3 à 5 %, les ajustements ultimes sont faits manuellement. Les exemples constatés sur le terrain montrent la difficulté de trouver un équilibre satisfaisant entre les souhaits des enseignants et les besoins des élèves.

Cet acte majeur d'organisation qu'est la confection de l'emploi du temps des classes est laissé à l'initiative des chefs d'établissement, sans discussion en conseil d'administration ou en conseil pédagogique, ni même information des services académiques : les emplois du temps des classes ne sont plus envoyés au rectorat depuis plusieurs années¹¹⁷. Cette absence de regard extérieur est regrettable, car une comparaison des emplois du temps des enseignants et des classes pourrait permettre de vérifier si les multiples contraintes à prendre en compte ont été conciliées harmonieusement ou non au bénéfice des élèves. L'emploi du temps des classes est certes un « *compromis* », mais il fait parfois apparaître que « *l'élève peut être perdu de vue* », pour reprendre les termes d'un proviseur entendu par la Cour.

Interrogés sur l'absence de remontée d'informations sur les emplois du temps, les rectorats mettent souvent en avant l'autonomie des établissements. Certains indiquent qu'en l'absence de normes et de critères définissant un « bon » emploi du temps des classes, il serait en tout état de cause délicat ou vain de chercher à apprécier leur qualité, d'autant que les critères varient selon les élèves : un élève sans difficultés et ayant des activités extérieures peut préférer un emploi du temps compact, tandis qu'un autre élève aura besoin de « trous » dans son emploi du temps pour étudier.

Pour leur part, les chefs d'établissement interrogés lors de l'enquête ne se sont pas montrés hostiles à la transmission des emplois du temps au rectorat. Un proviseur a indiqué que cette procédure montrerait que le ministère, par l'intermédiaire de ses échelons déconcentrés, s'intéresse vraiment au « *cœur du métier* ». Il a également souligné que les lettres de mission et les contrats d'objectifs adressés par les recteurs pourraient constituer une référence pour évaluer la politique menée en la matière par le chef d'établissement. Il a enfin estimé que les principes qui président à la construction des emplois du temps devraient être discutés devant le conseil d'administration des établissements. D'autres chefs d'établissement ont fait valoir que la question des priorités à donner dans

117) Seuls remontent les « états de service » détaillant le nombre d'heures effectuées par les enseignants, y compris les heures supplémentaires, à des fins de paiement.

la confection des emplois du temps se posait principalement au collège, car au lycée, le nombre important d'heures enlève tout degré de liberté. D'autres ont mis l'accent sur la possibilité d'utiliser le samedi matin comme une variable permettant d'équilibrer davantage les journées : dans un des lycées analysés par la Cour, seuls 10 % des enseignants travaillent le samedi matin, alors que le proviseur visait une proportion de 30 % à la rentrée 2009.

En définitive, l'emploi du temps d'une classe, qui devrait découler d'un projet pédagogique, résulte avant tout de la prise en compte d'un ensemble de contraintes, au premier rang desquelles figurent celles qui découlent des vœux des enseignants et du rythme hebdomadaire de l'enseignement disciplinaire. Si la définition du service des enseignants était mise en cohérence avec leurs missions fixées par la loi, et si elle prévoyait en conséquence un temps de présence dans l'établissement en dehors des tâches d'enseignement - par exemple avec des horaires consacrés à la coordination des équipes pédagogiques -, les emplois du temps pourraient être alors établis sur des bases plus compatibles avec un rythme favorisant en priorité les apprentissages des élèves.

A la lumière de ces constats, la Cour estime enfin que les conseils pédagogiques et les conseils d'administration devraient se saisir chaque année de la question des emplois du temps des élèves : ce serait l'occasion pour l'équipe pédagogique, mais aussi pour les représentants des parents d'élèves, de déterminer dans quelle mesure les emplois du temps contribuent à la réalisation du projet pédagogique de l'établissement et, de manière plus générale, à la réussite de tous les élèves.

B - La gestion des parcours scolaires des élèves

1 - Les lacunes dans les études et statistiques nationales sur les parcours scolaires

Le ministère de l'éducation nationale ne dispose pas de répertoire des élèves permettant de les recenser par un identifiant national et de les suivre de manière anonyme, tout au long de leur itinéraire dans le système éducatif. Il ne peut en conséquence mener des études sur des cohortes d'élèves à des fins d'évaluation des politiques éducatives. Il en résulte de fortes limitations en termes de statistiques et de recherche sur l'efficacité de l'enseignement scolaire : les données disponibles sur les parcours scolaires des élèves, sur l'impact des divers facteurs de réussite ou d'échec (influence de l'origine sociale des élèves, du redoublement, des dispositifs de soutien et de remédiation,...), ou sur la mesure du

décrochage scolaire, reposent sur quelques rares études réalisées par le ministère ou des équipes de chercheurs. Ainsi, le ministère de l'éducation nationale n'est pas en mesure d'appréhender les flux des jeunes sortant du système scolaire sans qualification : cet indicateur est élaboré à partir de l'enquête Emploi de l'INSEE à partir d'un échantillon de jeunes de 20 à 24 ans qui s'avère trop restreint pour être suffisamment précis.

Afin de combler cette lacune majeure, le projet d'un répertoire des élèves dénommé « *base nationale des identifiants élèves* » (BNIE) a été lancé par le ministère de l'éducation nationale en 2006. Il est prévu d'attribuer à chaque élève entrant dans le système scolaire un identifiant national élève (INE), distinct de l'identifiant national des personnes physiques (dit NIR)¹¹⁸.

Le projet de la BNIE a été déclaré à la commission nationale informatique et libertés (CNIL) le 15 février 2006 comme « *un traitement automatisé d'informations nominatives dont la finalité principale est l'attribution d'un identifiant unique pour permettre le suivi de la scolarité de l'élève* ». Après la transmission de certaines précisions complémentaires, le directeur des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale a informé le directeur de la DEPP, par une note du 28 février 2007, que le traitement pouvait être mis en œuvre. Toutefois, l'arrêté ministériel requis pour la création de ce répertoire national n'a pas encore été pris.

Il était prévu initialement de recenser tous les élèves du premier degré avant la fin 2009, puis, à une échéance non précisée, les élèves du second degré. Le devenir du répertoire national des élèves apparaît cependant incertain et sa mise en œuvre a pris d'ores et déjà du retard : les élèves du primaire n'étaient pas tous répertoriés à la fin 2009. Surtout, la décision d'un INE attribué à l'élève durant tout son parcours dans le système éducatif pourrait être remise en cause : l'élève aurait un nouvel identifiant en entrant au collège, ce qui rendrait difficile l'étude des parcours scolaires.

Parallèlement au projet du répertoire national BNIE, le ministère de l'éducation nationale a lancé en 2006 un autre projet, spécifique au premier degré, de bases de données sur les élèves et sur les écoles. Les données de la *base élèves*, c'est-à-dire l'outil de gestion retraçant leurs caractéristiques socio-démographiques et scolaires, permettraient de disposer de données individuelles sur les élèves. A partir de cette source fiabilisée grâce à l'identifiant INE, il serait possible de constituer des parcours d'élèves et de les analyser en fonction des caractéristiques des

118) L'INE se compose d'un numéro, de l'état civil de l'élève, et des trois dernières écoles fréquentées.

élèves et de l'école. Par ailleurs, la *base école* devrait permettre de faire le lien entre élèves et enseignants et de calculer des indicateurs, tels que le nombre d'élèves moyen par classe ou le pourcentage d'heures de langues enseignés par des professeurs d'écoles ou des intervenants extérieurs. Mais là encore le devenir du projet est incertain en raison des oppositions qu'il a suscitées¹¹⁹. Le ministère de l'éducation nationale a décidé de retirer de la base élèves du premier degré certaines données comme la nationalité, la catégorie socio-professionnelle des parents ou la langue parlée à la maison. Les données disponibles seront en définitive limitées¹²⁰ et les exploitations statistiques éventuelles en tout état de cause réduites : en particulier, le ministère de l'éducation nationale ne pourra pas mieux qu'aujourd'hui analyser l'incidence du milieu social sur les parcours des élèves.

Les élèves du second degré sont en revanche mieux connus par le ministère de l'éducation nationale. Ils sont recensés par un identifiant dans des bases de gestion contenant plusieurs données, dont la catégorie socioprofessionnelle des parents. Mais cet identifiant est académique : dès lors que l'élève quitte l'académie, le ministère de l'éducation nationale perd sa trace. Le projet précité de la BNIE prévoit précisément de remplacer ces identifiants académiques par l'INE, identifiant national qui permettrait de suivre le parcours de l'élève, quel qu'il soit. Toutefois, le développement de ce projet reste incertain.

Au total, dans le premier degré, l'élève commence à être recensé, mais sans toutes les données utiles à l'évaluation du système éducatif. Dans le second degré, l'élève est répertorié avec des données sociales, mais sa trace est perdue dès qu'il franchit les frontières de l'académie. L'impossibilité de suivre systématiquement des cohortes d'élèves tout au long de leurs parcours scolaires est, comme l'ont indiqué l'IGAEN et l'IGEN, « *lourde de conséquences à la fois pour les autorités académiques, les chefs d'établissement et les enseignants, qui, privés de*

119) Le Conseil d'État devrait se prononcer sur un recours. L'affaire a également été portée devant le comité des droits de l'enfant de l'ONU : l'avis rendu le 22 juin 2009 par ce comité est défavorable au projet du ministère de l'éducation nationale.

120) L'arrêté du 20 octobre 2008 « *portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif au pilotage et à la gestion des élèves de l'enseignement du premier degré* » limite étroitement ces données : identification et coordonnées de l'élève (nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, adresse de résidence, identifiant national élève) ; identification des responsables légaux de l'élève (nom, prénoms, lien avec l'élève, coordonnées, autorisations, assurances scolaires) ; autres personnes à contacter en cas d'urgence ou autorisées à prendre en charge l'élève à la sortie de l'école (identité, lien avec l'élève, coordonnées) ; scolarité de l'élève (dates d'inscription, d'admission et de radiation, classe, niveau, cycle) ; activités périscolaires (garderie, études surveillées, restaurant et transport scolaires).

cette vision du devenir de leurs élèves, sont condamnés au pilotage à vue, dans un système discontinu et, volontairement ou non, oublieux. Cette absence d'un suivi individuel systématique, qui nécessite une identification unique de chaque élève tout au long de son parcours, est sensible en particulier pour les élèves «décrocheurs» qui sortent prématurément du système scolaire public. »

Faute de pouvoir suivre des cohortes d'élèves, le ministère de l'éducation nationale a recours à des outils de substitution : les « panels » d'élèves, comprenant un échantillon de quelques milliers d'élèves. A ce jour, sept panels ont été suivis : cinq panels d'élèves entrés au collège en 1973, 1980, 1989, 1995 et 2007, et deux panels d'élèves entrés au cours préparatoire en 1978 et 1997. Ils constituent à ce jour la seule source de l'information statistique nationale sur le parcours des élèves en France.

2 - Un système scolaire discontinu

a) Une organisation peu cohérente

Le découpage du système scolaire, avec des césures marquées entre l'école primaire, le collège et le lycée, en grande partie hérité du 19^{ème} siècle, n'est pas cohérent avec l'objectif de donner à tous les élèves parvenant au terme de la scolarité obligatoire un socle commun de connaissances et de compétences et de conduire 80% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat.

L'objectif du socle commun implique de réduire la rupture entre école primaire et collège, qui se traduit par des différences, brutales pour les élèves les plus fragiles, entre les méthodes d'enseignement - un enseignant unique au CM2, une dizaine dès l'entrée au collège -, entre les outils de suivi mis en œuvre, et entre les pratiques d'évaluation des résultats¹²¹. En outre, dès l'entrée en 6^{ème}, tous les enfants, qu'ils en aient ou non déjà les capacités, doivent mettre en cohérence des savoirs dispensés par plusieurs adultes que rien n'oblige à travailler en équipe.

Dans l'ensemble du système scolaire, la seule dimension organisationnelle qui introduit théoriquement une continuité pédagogique entre les niveaux est celle du « cycle ». Cette notion est en principe centrale, puisqu'aux termes du code de l'éducation, « *la scolarité est organisée en cycles pour lesquels sont définis des objectifs et des programmes nationaux de formation comportant une progression*

121) Ainsi, les évaluations diagnostiques pratiquées dans le primaire sont abandonnées dans le second degré.

annuelle ainsi que des critères d'évaluation »¹²². Or, elle est en réalité peu présente : ainsi, la règle selon laquelle on ne redouble pas au sein d'un cycle - par exemple « le cycle des approfondissements » à l'école primaire en CE2, CM1, et CM2, ou « le cycle central » du collège en 5^{ème}-4^{ème} - n'est en pratique pas appliquée.

b) Un suivi de la scolarité mal assuré

La régulation du cursus des élèves se déroule essentiellement sur le rythme de l'année scolaire. *A contrario*, une approche pluriannuelle, permettant de suivre les progressions des élèves sur la durée totale de leur scolarité, reste encore limitée. Cette situation aboutit à gérer les parcours scolaires à partir d'appréciations ponctuelles et isolées d'une année sur l'autre : le parcours scolaire apparaît ainsi, non comme un processus construit, mais comme l'addition d'appréciations de classes et d'années indépendantes et dépourvues de visées cohérentes sur le parcours d'un élève. Le conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) a ainsi souligné (¹²³) les incohérences de gestion des parcours qui résultent de ces pratiques : « Une des particularités du système scolaire français est, jusqu'à présent, de pratiquer le tout ou rien. D'un côté, un élève passe d'une classe à la suivante au vu d'une moyenne ; si la non-maîtrise d'un domaine n'affecte pas le passage à l'étape suivante, l'élève risque de décrocher encore plus ; si l'élève redouble, il va devoir retravailler, et de manière identique, les matières déjà maîtrisées avec le sentiment de perdre son temps. D'un autre côté, un élève qui n'atteint pas un diplôme ne peut attester des connaissances/compétences cependant acquises dans certains domaines ».

Le fractionnement du système scolaire est aggravé par l'absence de suivi des élèves par les équipes pédagogiques successives. Lors de son enquête, la Cour a constaté que les différents établissements dans lesquels l'élève effectue sa scolarité communiquaient peu ou pas entre eux, au détriment des élèves en difficulté : les parcours scolaires individuels des élèves et leurs caractéristiques personnelles ne sont pas suffisamment connus. Même si les livrets du premier degré sont en principe envoyés au collège et les livrets de 3^{ème} au lycée, ils ne sont souvent au mieux consultés qu'au moment de la composition des classes de 6^{ème} et de 2^{nde}. De même, en sens inverse, les établissements d'accueil envoient les trois premiers bulletins trimestriels de 6^{ème} et de 2^{nde} à l'école ou au collège d'origine de l'élève, mais ces données sont très inégalement exploitées et n'ont aucune conséquence pour l'établissement d'origine.

122) Article L. 311-1 du code de l'éducation.

123) CERC, mai 2008 : « L'insertion des jeunes sans diplôme : un devoir national »

La situation est différente dans d'autres systèmes éducatifs, où le suivi de l'élève est assuré de manière organisée par les équipes éducatives successives, ainsi que le montre l'exemple de l'Écosse.

Le suivi des élèves en Écosse

Le parcours des élèves est retracé dans un ensemble de documents, disponibles pour les équipes enseignantes : chaque élève a un dossier scolaire individuel, comprenant ses résultats aux différentes évaluations du premier comme du second degré, et le détail des plans de soutien individualisé qu'il a suivis.

Dans le premier degré, les questions liées aux règles de discipline sont traitées par le chef d'établissement, qui est par ailleurs le responsable hiérarchique des enseignants et qui est totalement déchargé de cours.

Dans le second degré, les élèves sont regroupés par classe, ce qui ne signifie pas qu'ils suivent tout au long de l'année les mêmes cours que leurs camarades : ils assistent à tel ou tel cours en fonction de leur niveau, qui a été évalué (les élèves peuvent donc changer de niveau en cours d'année), ainsi que des options qu'ils choisissent de suivre.

Très souvent les enseignants ont à gérer pendant la même heure des élèves venant de classes différentes et ayant des niveaux différents. Chaque classe est suivie par un professeur principal qui voit les élèves tous les jours pendant dix minutes avant le début des cours et est chargé du suivi quotidien des absences et des difficultés que peuvent rencontrer les élèves, en dehors des questions relevant strictement d'un enseignement disciplinaire. Ils sont les premiers interlocuteurs des élèves.

Il existe également dans les établissements du second degré des enseignants plus particulièrement chargés du suivi des élèves, les « *guidance teachers* ». Il y en a ainsi six dans un établissement de 1.000 élèves. Ils sont responsables du suivi de l'élève sur plusieurs années.

Les effectifs des établissements sont regroupés dans des « maisons » (ou « nations » à la *Royal High School* d'Édimbourg), auxquelles ils sont rattachés pendant tout le temps de leur présence dans l'établissement et dont est responsable un « *guidance teacher* » clairement identifié. Ces enseignants sont chargés de cours disciplinaires (12 heures par semaine) pour ne pas perdre leur compétence pédagogique. Ils sont responsables de l'enseignement de la matière « PSE » (*personal and social education*), série de cours abordant les problèmes de santé et de société (éducation routière, lutte contre les addictions, place des femmes dans la société par exemple).

Les « *guidance teachers* » sont aussi responsables de classes (environ huit), en lien avec les professeurs principaux, dans le cadre de rencontres collectives régulières (au moins une par trimestre et par classe). Ils s'occupent de l'ensemble de la « vie scolaire » de l'élève, au sens français de ce terme, et coordonnent les actions éventuellement nécessaires avec des intervenants extérieurs (services sociaux, par exemple).

Les « *deputy head teachers* » sont des enseignants déchargés de la plupart de leurs cours et qui sont le relais des « *guidance teachers* » : ils règlent

avec ceux-ci les problèmes de discipline au sein des classes dont ils ont plus particulièrement la responsabilité au sein de l'établissement. Ils assistent le chef d'établissement dans sa mission d'organisation pédagogique et sont les interlocuteurs des responsables de disciplines. Dans un établissement de 1.000 élèves, on compte trois « *deputy head teachers* ».

Les « *guidance teachers* » bénéficient de l'appui d'un personnel administratif. Il en va de même pour les chefs d'établissement, qui ont auprès d'eux, en particulier, une personne chargée d'organiser les emplois du temps des élèves et des enseignants, qui varient au cours de l'année. Ils organisent notamment la prise en charge des élèves par un enseignant quand un professeur est absent.

De nombreux enseignants sont donc chargés de suivre les élèves pendant leurs années de présence dans l'établissement. Ils viennent en appui des professeurs chargés au quotidien des élèves.

En France, à tous les niveaux d'enseignement, les informations sur les dispositifs de soutien auxquels l'élève a pu participer dans son parcours antérieur ne sont pas facilement accessibles en dehors de l'établissement dans lequel il est affecté. A cet égard, toutefois, une distinction doit être opérée entre le premier et le second degrés.

Le premier degré, confronté depuis plus d'un siècle à la gestion d'un enseignement de masse, réussit globalement mieux à maîtriser les conditions nécessaires au suivi individuel des élèves : un temps de concertation entre les enseignants et avec les familles est intégré dans la définition du service des enseignants, des outils évaluent les résultats des élèves pour mettre en place des dispositifs de remédiation, la notion de compétence est plus fréquemment utilisée pour mesurer les progrès des élèves, etc. De fait, des outils de suivi et d'évaluation, de nature diverse, sont souvent disponibles, même s'ils ne sont pas utilisés systématiquement dans le cadre d'un suivi pluriannuel du parcours des élèves, comme le montrent les deux exemples exposés ci-après.

Les outils de suivi des élèves dans le premier degré

Une école de l'académie de Clermont-Ferrand :

Un livret scolaire est constitué par cycle (CE1-CE2, puis CM1-CM2), selon un modèle propre à l'école. Il énumère les compétences par niveau et par trimestre, et est accompagné d'un bilan annuel. Ce livret est signé en fin de cycle par les parents, tout comme les bilans annuels. Il recense par grands items (« maîtrise de la langue française », « vivre ensemble », EPS, mathématiques, « découvrir le monde ») les différentes compétences requises (par exemple, pour un élève de cycle 2 « participer à un échange en respectant les règles d'écoute », « comparer des longueurs », « distinguer le passé récent du passé plus éloigné », etc.). Pour chacune des compétences, il indique ce qui est acquis, en cours d'acquisition, ou non acquis. Un livret analogue existe également dans le cycle « grande

section-CP » pour les mathématiques et la maîtrise de la langue. Dans le dossier des élèves, figurent également des attestations de première éducation à la route, de maîtrise de la plupart des compétences prévues par le BII « école » (brevet informatique et internet), ou encore le suivi de l'enseignement de la natation.

Un groupe scolaire de l'académie de Bordeaux :

Le dossier individuel élève comporte des fiches d'évaluation de fin de cycle, avec des observations de l'enseignant et d'éventuels commentaires des parents. Les années scolaires sont organisées sur cinq périodes avec, à la fin de chacune d'entre elles, une évaluation des compétences.

Dans le second degré, en revanche, la situation est moins favorable au suivi des élèves. En effet, les notions d'historique des parcours et de capitalisation des acquis y sont largement étrangères. Ainsi, aujourd'hui, un enseignant de mathématiques ne sait pas dans quelle mesure le programme des années antérieures a été exécuté, et un enseignant de français ne sait pas forcément quelles œuvres littéraires ont été précédemment étudiées. Des outils de suivi des parcours des élèves existent pourtant. Mais ils sont le plus souvent surtout utilisés par les conseillers principaux d'éducation dans le cadre de la « vie scolaire », en dehors des phases d'apprentissage. En outre, ils sont très divers selon les académies, les départements, et les établissements, comme le montrent les exemples suivants.

Les outils de suivi des élèves dans le second degré

Un collège de l'académie de Clermont-Ferrand :

Le collège, classé en éducation prioritaire, a mis en place un outil pour les 6^{ème} qui ont des difficultés à s'adapter, appelé B2A ou « brevet d'autonomie et d'application », qui recense les informations transmises dans le cahier de textes de la classe. Les professeurs se répartissent les missions, au cours de l'année, consistant à apprendre aux élèves à utiliser leur matériel scolaire, à organiser leur travail personnel, ou à être autonomes, à partir de l'énoncé de compétences précises (« remplir correctement son cahier de texte personnel », « copier sans faute la leçon écrite au tableau », « savoir se servir d'un dictionnaire », « savoir apprendre une leçon », « utiliser le CDI en respectant les règles de fonctionnement », etc.). A la fin de l'année un « diplôme » est délivré, et les parents sont informés à travers des fiches méthodologiques.

Il existe aussi une fiche de suivi du comportement en cas d'avertissement, remplie chaque semaine par les enseignants (« a ses affaires », « a fait son travail », « est attentif », « comportement correct »), et que les parents signent chaque semaine.

Toutefois, il n'existe pas de fiche de suivi systématique pour tous les élèves, sauf pour les données administratives, et donc pas de véritable dossier retraçant leur parcours scolaire.

Une cité scolaire de l'académie d'Aix-Marseille :

Une fiche d'une page récapitule pour chaque élève les appréciations de tous ses conseils de classe par trimestre et par niveau. Cette fiche est conservée au service de vie scolaire. Il existe en outre une commission de suivi des élèves ayant des difficultés scolaires ou personnelles, au collège ou au lycée. Cette commission se réunit tous les 15 jours : elle comprend l'adjoint au proviseur, le professeur principal, l'assistante sociale, le conseiller principal d'éducation, et parfois le médecin scolaire et le conseiller d'orientation psychologue.

Au total, au collège et au lycée, il n'y a pas, sauf exception, de dossier de l'élève reprenant toutes les données relatives à son parcours sur l'ensemble de sa scolarité. L'initiative est laissée en la matière aux chefs d'établissement qui ne disposent pas encore d'outils couvrant tout le second degré.

Le « livret personnel de compétences », qui suit les acquis des élèves dans le cadre du socle commun, a été expérimenté depuis 2007-2008 dans certaines écoles et collèges¹²⁴. A la rentrée 2009, il devait être généralisé à tous les collèges, ce que la Cour n'a pu vérifier, compte tenu de la date récente de sa mise en œuvre. Ce document regroupe des attestations sur l'acquisition par les élèves des compétences et connaissances du socle commun au palier 3, qui est le palier final de la scolarité obligatoire. Il fait suite aux attestations de maîtrise des compétences des paliers précédents, qui figurent désormais dans le livret scolaire transmis au collège lors du passage du CM2 à la 6^{ème}, et qui est utilisé dans les écoles primaires depuis 2008.

Le ministère annonce également la mise en place d'un livret de compétences dématérialisé dans le premier degré, premier outil unifié au niveau national de liaison entre l'école et le collège. Il permettra de collecter les résultats individuels des élèves et d'en assurer un suivi régulier, tout en respectant les principes posés par la CNIL. En outre, au collège, un livret de compétences informatisé, permettant de valider progressivement l'acquisition des connaissances et des compétences du

124) En application de l'article D311-6 du code de l'éducation, le livret personnel de compétences est rempli « à l'école élémentaire publique par les enseignants du cycle réunis en conseil des maîtres de cycle, au collège et au lycée par le professeur principal ». Par ailleurs, « si, au terme de la scolarité obligatoire, un élève ne maîtrise pas le socle commun de connaissances et de compétences permettant la poursuite de la scolarité, un bilan personnalisé lui est proposé. Il précise les éléments de réussite du parcours de l'élève ». Chaque enseignant responsable est chargé de situer les progressions annuelles dans le parcours de l'élève, en cohérence avec les appréciations précédentes. De même, chaque établissement est solidaire des suivants dans la gestion du parcours, puisque « le livret personnel de compétences est transmis aux écoles et établissements dans lesquels est inscrit l'élève ou l'apprenti jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire ».

socle commun, est également expérimenté. Ce dispositif devrait être généralisé en 2011. Des grilles de référence précisant les niveaux d'exigence attendus seront par ailleurs mises à la disposition des enseignants¹²⁵.

Il est nécessaire que le ministère poursuive les efforts engagés afin de doter les enseignants et les équipes pédagogiques des outils permettant un meilleur suivi de leurs élèves tout au long de leur scolarité, ce qui suppose une définition rigoureuse des éléments à collationner sur les résultats des élèves, de la durée de conservation des données, et des conditions d'accès à ces informations.

3 - Une composition des classes peu contrôlée

La politique de constitution des classes est un acte d'organisation majeur : elle est réalisée de manière tout à fait autonome au sein des écoles et des établissements ; elle est par ailleurs un outil fondamental de la mixité sociale et scolaire.

Il convient d'observer, à cet égard, que la recherche de l'hétérogénéité des niveaux scolaires au sein des classes est davantage perçue par de nombreux acteurs comme une contrainte que comme un objectif souhaitable. Le refus de cette hétérogénéité est fort chez certains professeurs comme chez certains parents, qui estiment qu'il vaut mieux organiser des classes de niveau, où les élèves sont censés pouvoir progresser collectivement à un rythme plus soutenu. De même, certains établissements constituent officieusement de telles classes, à partir de certains choix d'options ou de sections, afin de pouvoir y conserver leurs meilleurs élèves.

Le ministère de l'éducation nationale recommande fortement la constitution de classes hétérogènes, tant dans le premier que dans le second degré, c'est-à-dire le regroupement au sein de la même classe d'élèves de niveaux scolaires différents. En effet, il observe que, dans des classes hétérogènes, les élèves faibles progressent nettement plus que s'ils étaient restés entre eux. Le constat effectué au niveau des établissements est sans ambiguïté : ceux qui pratiquent une politique de classes de niveau enregistrent des résultats globaux moindres que les autres, car, même si les élèves les plus forts progressent, cet effet ne permet pas de compenser le recul de la performance moyenne entraîné par le regroupement des élèves les plus faibles.

125) Ces outils existent actuellement pour la compétence 2 (maîtrise d'une langue vivante étrangère), la compétence 3 (mathématiques et culture scientifique) et la compétence 4 (maîtrise des techniques de l'information).

Les résultats des enquêtes PISA confirment ces effets. Les établissements qui ne pratiquent pas le regroupement par aptitudes ou qui le réservent à certaines matières seulement obtiennent de meilleurs résultats que ceux où le regroupement par aptitudes est généralisé dans toutes les matières. L'hétérogénéité des classes fait progresser la moyenne des élèves et tire le niveau d'ensemble vers le haut.

En outre, pour pallier l'inconvénient que pourrait représenter pour certains élèves le fait de se trouver systématiquement dans des classes d'un niveau moyen inférieur au leur, certains systèmes scolaires, comme par exemple celui de l'Ecosse, ont mis en place des dispositifs d'accompagnement visant à leur donner dans quelques matières des enseignements plus poussés, mais toujours en restant dans le cadre commun de la classe.

Le ministère de l'éducation nationale affirme que l'hétérogénéité scolaire au sein des classes est un facteur important pour la réussite de tous les élèves. Pourtant on constate, notamment au collège et au lycée, l'existence de regroupements d'élèves forts ou faibles, parfois dissimulée sous la forme de classes à projet pédagogique particulier.

Dans le premier degré, la possibilité de procéder à des regroupements d'élèves selon leurs résultats suppose d'avoir des écoles avec au moins deux classes par niveau d'enseignement, ce qui est relativement rare : un tiers des écoles a entre une et trois classes, alors qu'il y a cinq niveaux d'enseignement au primaire, du CP au CM2. La taille des écoles est donc, de fait, un facteur qui favorise l'hétérogénéité des classes. Il n'existe ainsi que 439 écoles publiques de 15 classes et plus sur les 50.000 écoles que compte le pays. C'est donc dans une très faible proportion des écoles que la vigilance de l'administration de l'éducation nationale est appelée à s'exercer pour vérifier que ses recommandations sont bien suivies d'effets.

Dans le second degré, en revanche, la composition des classes relève du chef d'établissement, qui a toute latitude pour organiser des classes hétérogènes ou au contraire homogènes : or, selon les études de l'institut de recherche sur l'éducation (IREDU) de l'université de Bourgogne, la moitié des classes se situerait dans le deuxième cas.

La composition des classes dans le second degré

Un collège de l'académie d'Orléans-Tours :

Avant 2007, l'établissement avait des classes de niveau homogène : on regroupait les élèves en grande difficulté dans des 6^{ème}, 5^{ème}, et 4^{ème} « à projet », et dans une classe de 3^{ème} d'accompagnement, organisée en alternance (14 semaines de stage en entreprise et 22 semaines de cours). En sens inverse, les élèves bilingues étaient regroupés dans une classe à chaque niveau d'enseignement, les élèves germanistes dans une classe en 4^{ème} et 3^{ème}, et les élèves latinistes dans deux classes en 5^{ème}, trois en 4^{ème}, et quatre en 3^{ème}.

En 2007, la nouvelle principale a décidé une autre organisation pédagogique, tout en maintenant une structuration des classes à partir des options de langue choisies. Elle constitue désormais des classes hétérogènes, tout en attribuant 7,5 heures hebdomadaires à un enseignant chargé de suivre les élèves en difficulté en 4^{ème} et 3^{ème} : sa mission est de chercher des stages, d'établir un relais avec les lycées professionnels, d'assurer le rattrapage des cours quand les élèves reviennent en classe après leur stage, et d'assurer une aide aux devoirs. Une 3^{ème} d'accompagnement, destinée à des élèves en difficulté ou en décrochage scolaire, a été maintenue : l'enseignement de la deuxième langue vivante y a été supprimé au profit d'heures de stages et de soutien au projet.

En juillet, les équipes de professeurs principaux sont réunies par niveau d'enseignement, avec, pour la 6^{ème}, les professeurs qui ont participé à la réunion d'harmonisation avec les maîtres de CM2 : ces réunions permettent de connaître le profil des élèves qui arrivent. Les élèves de différents niveaux scolaires sont mélangés au sein des classes.

Un collège de l'académie de Montpellier :

Le principal constitue les classes en partant des options de langues retenues en 6^{ème}, puis en répartissant les autres élèves de manière hétérogène, en fonction des dossiers des enfants. En 3^{ème}, il établit des regroupements en fonction des options latin, grec, et LV2, mais il évite de regrouper les germanistes qui ont en général un bon niveau scolaire.

Le principal a abandonné une expérience de classe de niveau conduite en 5^{ème} en 2005-2006, au cours de laquelle les mauvais élèves avaient été regroupés avec des heures de cours dédoublées et des professeurs volontaires, car les résultats, en fin d'année, n'étaient pas meilleurs que dans les classes hétérogènes.

Un lycée de l'académie de Montpellier :

Les élèves sont répartis dans les différentes classes de 2^{nde} en fonction des enseignements de détermination : par exemple, une classe est constituée pour moitié d'élèves suivant l'enseignement de détermination MPI (mesures physiques et informatiques) et pour l'autre moitié celui de SES (sciences économiques et sociales). Au total il y a seulement trois classes où les élèves suivent les mêmes enseignements de détermination.

Dans les classes hétérogènes, il existe un risque, selon la proviseure, de créer des conflits de groupes ou d'image, que les professeurs savent mal gérer : ainsi seulement 7 % des filles des classes hétérogènes vont en première MPI, alors qu'elles ont suivi l'option SES en 2nde, contre 20 % des filles des classes « monocolores ».

Un lycée de l'académie de Clermont-Ferrand :

Les classes sont composées en essayant de regrouper les options et/ou les langues vivantes. Elles ont donc un profil spécifique au sein d'une même série : classe européenne, germaniste, cinéaste... et peuvent donc présenter des niveaux scolaires très homogènes.

En fonction de leurs projets pédagogiques ou des souhaits plus ou moins formalisés des équipes enseignantes, les chefs d'établissement, sont donc maîtres de la composition des classes. En pratique, rien n'empêche les établissements de constituer des classes de niveau, puisque la composition des classes n'est pas contrôlée : les inspecteurs pédagogiques régionaux n'ont vocation à évaluer que les enseignements d'une discipline, et non à se prononcer sur les choix d'organisation pédagogique d'un établissement, sauf demande particulière du recteur d'académie.

Dans ces conditions, les différentes formes de regroupement des élèves mises en place par les chefs d'établissement ne sont pas évaluées de manière systématique : des expériences sont lancées, puis arrêtées en fonction des choix des chefs d'établissement successifs et des enseignants concernés.

Pourtant, pour un élève, être ou non dans une classe de niveau, être confronté à d'autres profils scolaires que le sien, ou bien avoir le sentiment d'être relégué avec les « mauvais élèves » - et d'être ainsi soumis à un effet de stigmatisation -, n'est pas neutre dans son apprentissage. Or cet aspect de la scolarité donne rarement lieu à un débat collectif et à un suivi régulier.

La Cour considère qu'il est nécessaire que, de manière plus systématique, les conseils des maîtres du primaire et les conseils pédagogiques du secondaire, tout comme les conseils d'école et les conseils d'administration, soient saisis annuellement des principes généraux qui président à la constitution des classes. La question de l'hétérogénéité des classes devrait également être examinée au moment de l'élaboration des contrats d'objectifs, puisqu'elle influe sur la réussite des élèves.

4 - Une procédure d'orientation mal maîtrisée

a) Une pluralité d'objectifs globaux mal coordonnés

Alors qu'un objectif essentiel, énoncé dans le rapport annexé à la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, est de « *conduire 50 % de l'ensemble d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur* », on observe que ce taux n'atteint, tout en intégrant les diplômes inférieurs à la licence, que 41 %¹²⁶.

Ce résultat insuffisant est dû, tout d'abord, à un accès trop limité des jeunes à l'enseignement supérieur. Les analyses de la DEPP montrent en effet que, si 63,8 % des élèves obtiennent un baccalauréat, seulement 78% d'entre eux - soit environ la moitié des jeunes Français - s'inscrivent dans une formation de l'enseignement supérieur¹²⁷. Cette situation s'explique par les spécificités des différents baccalauréats : un peu plus de la moitié des bacheliers (54%) provient de la voie générale et est appelée à poursuivre ses études à près de 100% ; environ un quart (26%) est en voie technologique et continue dans l'enseignement supérieur à hauteur des trois-quarts environ (76%) ; un cinquième (20%) est enfin en voie professionnelle et n'engage des études supérieures qu'à hauteur d'environ 23 %. Au niveau de l'entrée dans l'enseignement supérieur, le système éducatif perd ainsi chaque année environ 110.000 bacheliers en raison de cette différenciation des taux de poursuite selon les voies du baccalauréat. Dans ces conditions, il est impossible que 50% d'une génération puisse être diplômée de l'enseignement supérieur, dès lors qu'un pourcentage à peine plus élevé entame des études supérieures.

Par ailleurs, l'insuffisance du taux de diplômés de l'enseignement supérieur tient à la faiblesse du taux de réussite des bacheliers qui ne sont pas passés par la voie générale : le taux de réussite à la licence en trois ou quatre ans est de 61% pour les bacheliers généraux, de 22% pour les bacheliers technologiques, et de 7% pour les bacheliers professionnels¹²⁸.

126) 25% seulement au niveau de la licence, du master, et du doctorat, et 16% au niveau baccalauréat + 2 années (DUT, BTS, enseignement paramédical et social) (RERS 2009, données 2006).

127) Source : RERS 2009.

128) Source : RERS 2008.

Dès lors, le fait que la proportion de baccalauréats généraux ait baissé depuis 1995, alors que celle des baccalauréats professionnels a augmenté¹²⁹, ne peut qu'être défavorable à l'objectif de 50% de diplômés de l'enseignement supérieur.

Une des conséquences de cette situation est que la position de la France, par rapport aux principaux pays comparables, est nettement inférieure en ce qui concerne la production de diplômés de l'enseignement supérieur long, c'est-à-dire au niveau de la licence et au-delà. Selon la publication de l'OCDE *Regards sur l'éducation* (2009), la France obtient sur ce plan au sein de la tranche d'âge des 25 ans-34 ans un taux de 24% de diplômés seulement, contre 41% en Norvège, 35% aux Pays-Bas, 34% en Corée du Sud, 32% au Danemark et en Finlande, 31% en Australie et en Suède, 30% en Irlande et en Pologne, 29% au Canada et au Japon, 26% en Espagne et en Suisse : elle ne devance que l'Italie (18%), la Belgique (18%), et l'Allemagne (16%). En revanche, en ce qui concerne la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur court, la France se situe, avec un taux de 18%, bien au dessus de la moyenne de l'OCDE (10%).

La DGESCO a indiqué, dans une réponse à l'enquête de la Cour, que les objectifs de réussite énoncés par le rapport annexé à la loi du 23 mars 2005 - dont fait partie l'objectif de 50% de diplômés de l'enseignement supérieur - doivent être recherchés en améliorant la réussite de chaque voie du lycée, grâce à une évolution de l'organisation et du contenu des enseignements. Toutefois, l'écart entre les différentes voies en ce qui concerne les taux d'accès et de réussite dans l'enseignement supérieur apparaît trop important pour pouvoir être comblé dans le cadre de l'organisation actuelle de l'enseignement secondaire : la voie professionnelle n'a pas aujourd'hui vocation à déboucher sur une poursuite d'études, et la voie technologique obtient des taux de réussite encore trop faibles dans l'enseignement supérieur.

129) Le nombre annuel de diplômés du baccalauréat a doublé depuis 1985, en raison de la croissance du nombre de bacheliers généraux et de l'essor du baccalauréat professionnel, mis en place à partir de 1987. Toutefois, cette progression a atteint un palier à partir de 2006, avec une baisse du pourcentage de bacheliers généraux et de bacheliers technologiques. Au total, de 1995 à 2008, le pourcentage de bacheliers par génération a progressé de 1,1 point, mais il a baissé de 3,1 points pour les bacheliers généraux et de 1 point pour les bacheliers technologiques, alors qu'il augmentait de 4,7 points pour les bacheliers professionnels. Ces évolutions recouvrent notamment une diminution notable de la série générale L (- 5 points de 1995 à 2007) et de la série technologique STG (ex-STT) (- 2,9 points), alors que les séries du baccalauréat professionnel progressaient, tant pour les formations de production (+ 3,7 points) que pour les formations tertiaires (+ 2,7 points).

En fait, la DGESCO estime que la forme actuelle de la diversification des parcours scolaires est une des conditions indispensables de l'accès de 80% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat. Elle a même précisé que, « *si certains parcours produisent statistiquement plus d'échec scolaire, ils n'en sont pas moins essentiels afin de permettre à un nombre conséquent d'élèves de se hisser au niveau IV de formation* », c'est-à-dire le baccalauréat. Cette position revient à privilégier l'objectif de 80% au niveau du baccalauréat par rapport à l'objectif de 50% de diplômés de l'enseignement supérieur ; elle soulève une question politique de fond qui appelle une réflexion et un débat sur les objectifs globaux de l'orientation au sein de l'enseignement scolaire, afin de progresser dans le sens d'une plus forte cohérence.

b) Des élèves orientés sans stratégie de réussite

L'enseignement scolaire reste conçu sur un modèle amenant les élèves à traverser un parcours d'obstacles sanctionné par des décisions d'orientation : au terme de la troisième, 57,6% des élèves s'engagent dans une formation au sein d'un lycée général et technologique, 35,9% dans une formation professionnelle, et le reste, soit 2,9%, interrompt ses études et rejoint les jeunes qui ont déjà quitté le système scolaire, soit 3,6%.

Les mécanismes de l'orientation scolaire font l'objet de constats critiques convergents¹³⁰ :

- L'orientation au collège et au lycée se fonde essentiellement sur les résultats scolaires obtenus par les élèves dans les savoirs abstraits. Dans un système scolaire très hiérarchisé où la voie générale est privilégiée, l'orientation tend à procéder par exclusions successives vers des voies ou des filières moins valorisées. En d'autres termes, l'orientation se fait par l'échec, et non en vue d'une réussite. Ce mode d'orientation est d'autant plus mal ressenti que beaucoup de jeunes qui sont orientés en voie professionnelle n'obtiennent pas forcément au moment de leur affectation dans un établissement la filière qui les intéresse : alors qu'ils souhaitaient une spécialité professionnelle précise, leur affectation dans une autre formation les conforte dans une perception d'échec. En outre, la plus grande partie des élèves orientés dans les filières professionnelles le sont vers des formations tertiaires, pour lesquelles l'accès à l'emploi est plus difficile que pour les filières industrielles. Enfin, la pratique récurrente de l'orientation par l'échec n'est pas sans lien avec le fait que,

130) Cf. par exemple l'avis rendu en 2008 par le haut conseil de l'éducation.

faute de motivation, une partie de ces élèves quitte le système scolaire avant d'avoir obtenu un diplôme ou une qualification reconnue.

- Une mauvaise orientation subie est difficile à rattraper, car il y existe peu de passerelles entre les filières. Les passages entre enseignements généraux et technologiques et enseignement professionnel restent très minoritaires : seulement 7,9% des élèves changent d'orientation au cours du second cycle.
- L'origine sociale et les diplômes des parents sont des facteurs importants dans le mécanisme de l'orientation. Ainsi, les enfants d'ouvriers qualifiés ont sept fois plus de probabilités que les enfants de cadres supérieurs d'effectuer tout leur deuxième cycle dans l'enseignement professionnel. De même, alors que les enfants d'ouvriers se répartissent à peu près également entre les trois types de baccalauréat, les enfants de cadres et plus particulièrement ceux d'enseignants privilégient massivement la voie générale, la plus favorable à la poursuite d'études supérieures longues : en définitive, un enfant d'ouvrier non qualifié a cinq fois moins de probabilités d'obtenir un baccalauréat général qu'un enfant de cadre, mais en revanche trois fois plus d'obtenir un baccalauréat professionnel, six fois plus d'obtenir un CAP ou un BEP, et neuf fois plus de n'avoir aucun diplôme. La différenciation sociale se manifeste non seulement entre les principales filières, mais même entre les séries d'un même baccalauréat : ainsi, si un bachelier général sur deux passe son baccalauréat dans la série S (scientifique), cette proportion est de 58% pour les enfants de cadres supérieurs, mais de 35% seulement pour les enfants d'ouvriers non qualifiés.

Plusieurs réformes ont été entreprises pour mettre un terme à ces situations et mieux inscrire l'orientation dans une stratégie de réussite.

Le ministère de l'éducation nationale a tout d'abord souhaité que les choix d'orientation résultent d'une construction progressive et propre à chaque élève. L'option de « découverte professionnelle en 3^{ème} » (« DP3 »), d'une durée de trois heures par semaine et ayant pour finalité la connaissance et l'approche culturelle des métiers et des professions, a été mise en place à cet effet en 2006.

Cette volonté de mieux construire les choix d'orientation s'est également traduite par l'instauration à partir de la rentrée 2008 des parcours de découverte des métiers et des formations, de la 5^{ème} jusqu'en classe de terminale des lycées, et par l'élargissement des entretiens personnalisés d'orientation, déjà conduits par les professeurs principaux

en 3^{ème} et 1^{ère}, aux élèves de terminale¹³¹. A terme, tout élève devrait disposer d'un livret personnel de suivi - le « *passport orientation formation* » -, reprenant l'historique de ses activités, de ses expériences, et de ses réflexions personnelles en matière d'orientation à l'occasion des étapes qui lui ont été proposées au cours de sa scolarité (visites d'entreprises, journée passée en 4^{ème} dans un lycée général, un lycée professionnel, ou un centre de formation d'apprentis, séquence d'observation en milieu professionnel en 3^{ème}, ...).

Toutefois, ces initiatives récentes ne changent guère encore le contexte général de l'orientation.

D'une part, en effet, la « DP3 » est, sauf vigilance particulière de certains services académiques, tels que ceux d'Aix-Marseille ou de Montpellier, souvent réservée aux élèves ayant les résultats les plus faibles, qui sont destinés à être orientés vers la voie professionnelle. Il s'agit donc souvent plus d'une voie de pré-orientation que d'une « éducation à l'orientation » organisée pour tous les élèves. En outre, en dépit des recommandations nationales, cette option n'est pas systématiquement séparée des autres enseignements optionnels dans les emplois du temps des collégiens : en conséquence, les élèves qui la suivent sont souvent regroupés dans des classes de niveau plus faible.

D'autre part, si des entretiens d'orientation ont bien été généralisés, ils ne peuvent avoir toute leur utilité que s'ils font partie d'une stratégie d'ensemble : sans outils d'information efficaces mis à la disposition des enseignants, ces entretiens risquent d'avoir un impact limité. La prise en charge de l'orientation par les enseignants, avec l'appui des conseillers d'orientation-psychologues (COP), constitue pourtant un enjeu majeur pour l'institution scolaire : à défaut, « l'éducation à l'orientation » risque en pratique de demeurer encore longtemps une option réservée aux élèves destinés aux filières professionnelles.

c) Une orientation fondée sur des critères hétérogènes

La gestion informatique des affectations des élèves est assurée par un logiciel dénommé PAM (pré-affectation automatisée multicritères), installé au début des années 2000, puis généralisé à la rentrée 2008-2009 dans une version sous environnement web appelée AFFELNET. Cet outil gère les affectations à l'issue de la 3^{ème}, tant dans la filière générale et

131) A la rentrée scolaire 2009, ces entretiens personnalisés d'orientation conduits par le professeur principal en 3^{ème}, 1^{ère}, et terminale - en coopération avec les conseillers d'orientation-psychologues, et auxquels les parents peuvent participer - ont été généralisés.

technologique que dans la filière professionnelle, en fonction des vœux des élèves et selon des critères déterminés par les académies. Chaque académie établit également des relations avec les enseignements privés sous contrat et agricoles pour les intégrer au dispositif global d'affectation, soit en leur faisant saisir les vœux de leurs élèves, soit en offrant aux élèves du public la possibilité de faire des vœux pour ces enseignements.

La liberté laissée aux recteurs dans la définition des champs couverts par le logiciel, ainsi que des critères d'orientation et de leur pondération, permet à chaque académie de développer une stratégie propre. Les barèmes et les paramétrages choisis traduisent en effet une véritable politique d'orientation, souvent inconnue des élèves et de leurs familles : les politiques académiques gagneraient pourtant, pour des raisons de transparence, à être clairement explicitées auprès des principaux intéressés.

Dans toutes les académies, les notes obtenues lors des deux premiers trimestres de 3^{ème} comptent toujours pour plus d'un tiers du total des points possibles dans le barème AFFELNET : s'y ajoute la note de compétence, rubrique obligatoire pour toutes les formations professionnelles, qui est elle aussi fondée sur l'appréciation portée sur l'élève sur quelques mois de scolarité.

Ce qui détermine l'orientation d'un élève, autant, sinon plus que son projet personnel, ce sont donc ses résultats en classe de 3^{ème}, et la manière dont ses enseignants les perçoivent. Pourtant l'appréciation des conseils de classe comporte une part de subjectivité : ainsi, avec des notes identiques, un redoublant est plus souvent orienté en filière professionnelle qu'un élève sans retard dans son cursus scolaire. En outre, en l'absence d'outils partagés d'évaluation dans le second degré, c'est sur la base de ce que les enseignants estiment être les attendus de telle ou telle filière qu'un élève est orienté : or, ces appréciations diffèrent d'un lieu à l'autre, même si l'utilisation de pondérations dans l'outil d'affectation AFFELNET permet de pallier en partie cette source d'inégalité de traitement.

d) Une orientation qui dépend des structures de formation existantes

Par ailleurs, la répartition des élèves entre les différents types de parcours scolaires est caractérisée par de nettes disparités entre les académies. En effet, les trajets et les décisions d'orientation ne dépendent pas seulement des souhaits des familles, tels qu'ils sont émis lors de l'orientation, et du niveau des élèves, tel qu'il est évalué par les enseignants, mais également de l'offre locale de formation.

Les différences de parcours observées entre les académies sont à la fois très nettes et très stables : la proportion des élèves qui part dans l'enseignement professionnel à Lille n'est pas la même qu'à Bordeaux, et l'écart entre les deux taux reste étonnamment constant au fil des années. Ainsi, par exemple, à l'issue de la 3^{ème}, le taux d'orientation en seconde générale et technologique de détermination était en 2008 de 60,7% dans l'académie de Grenoble et de 59,3% dans l'académie de Créteil, alors qu'il était de 53,6% dans l'académie de Caen ; de même, l'orientation vers un second cycle professionnel correspond, selon les situations extrêmes, à un élève sur trois ou à un élève sur cinq.

Principales orientations en fin de 3^{ème} générale (%)

	vers un 2 ^{ème} cycle professionnel	vers un 2 ^{ème} cycle général ou technologique
Taux académique le plus faible	21,4	53,6
Taux académique le plus élevé	33,2	78,0
Moyenne des académies de métropole	25,7	57,9

Source : DEPP

Principales orientations en fin de 2^{nde} générale et technologique (%)

	vers une 1 ^{ère} générale	vers une 1 ^{ère} technologique
Taux académique le plus faible	50,66	13,95
Taux académique le plus élevé	72,42	24,94
Moyenne des académies de métropole	58,94	22,40

Source : DEPP

Cette hétérogénéité des destins scolaires, selon que l'on se trouve dans telle ou telle académie, doit en outre être reliée au constat que le système scolaire n'adapte pas son offre de formation en fonction d'objectifs nationaux de formation ou de production de diplômes, et donc d'une typologie jugée souhaitable des parcours scolaires.

De manière significative, l'examen des documents budgétaires montre que les indicateurs figurant dans les « projets annuels de performance », qui analysent les résultats du ministère, se réfèrent aux résultats finaux attendus du système éducatif (par exemple le taux d'accès au baccalauréat, le taux de redoublement en classe de seconde générale et technologique, les résultats obtenus pour les compétences de base, la proportion d'élèves en classes terminales des filières scientifique et technologique, ...), mais ne renseignent nullement sur les processus qui devraient y conduire (par exemple, la répartition des principaux trajets d'orientation scolaire, la durée moyenne de passage dans les différents

cycles, les variations territoriales des parcours scolaires,...). Cette approche a pour conséquence de ne pas amener le ministère à expliciter de façon suffisamment claire l'évolution jugée souhaitable de l'offre locale de formation, et d'introduire de ce fait une inégalité entre les élèves selon l'offre scolaire disponible, qui influe directement tant sur les vœux des familles que sur les décisions d'orientation des enseignants.

En outre, les modalités actuelles de la contractualisation entre le ministère et les recteurs ne permettent pas de garantir l'adéquation de l'offre de formation locale à des préconisations nationales, par exemple en matière de renforcement de l'enseignement de telle ou telle option.

Enfin, les enquêtes PISA montrent que les pays qui atteignent les plus grandes performances dans les comparaisons internationales sont ceux qui différencient le plus tardivement les parcours scolaires (Finlande, Japon,...), alors que ceux qui pratiquent une différenciation précoce des parcours obtiennent les plus mauvais résultats. C'est notamment pour cette raison que certains *Länder* allemands ont mis en œuvre une profonde réforme de leur système éducatif, afin de mettre en place un tronc commun de formation beaucoup plus long qu'aujourd'hui. La Pologne s'est également récemment engagée sur une voie identique, ce qui lui a permis de progresser très notablement entre les deux dernières enquêtes PISA.

Or, la France se caractérise dès la 3^{ème} par une diversification poussée des parcours, qui est présentée par le système éducatif comme un outil de lutte contre l'échec scolaire : tout se passe en définitive comme s'il existait, d'une part, un parcours privilégié pour une moitié des élèves, permettant d'accéder aux études supérieures, et d'autre part, de multiples parcours empruntés par l'autre moitié des élèves à partir de critères relevant généralement d'une sanction de la difficulté scolaire. Cette différenciation forte des trajets paraît peu cohérente avec la stratégie que le ministère met désormais lui-même en avant, selon laquelle la lutte contre la difficulté scolaire doit être le plus possible intégrée dans le cadre d'une scolarité normale, quitte à apporter un soutien spécifique aux élèves en difficulté. La DGESCO a indiqué en réponse à la Cour que la perspective d'une diversification plus tardive des parcours était à ses yeux difficilement réalisable, compte tenu de la structure actuelle des formations et des établissements : rien ne justifie cependant que cette structure reste intangible.

* * *

En l'absence d'un suivi pluriannuel effectif de l'élève, l'orientation se fonde essentiellement sur les résultats scolaires des élèves pendant les quelques mois précédant les derniers conseils de classe de 3^{ème}, elle est en

partie déterminée par l'offre de formation existante, et elle se traduit par l'affectation dans diverses filières à partir de critères relevant de façon prédominante de la sanction de l'échec scolaire. En définitive, dans la plupart des cas, l'orientation constitue un processus qui aboutit à faire rentrer les élèves dans une offre scolaire fortement segmentée. Dans cette conception, l'orientation peut être ressentie par certains comme une élimination et parfois même une relégation : l'« éducation à l'orientation » reste largement inappliquée, et l'expression « être orienté » signifie le plus souvent, selon sa perception habituelle par la plupart des familles et des élèves, être affecté dans des filières ne permettant pas d'accéder à des formations supérieures, et qui sont susceptibles d'être considérées par les intéressés eux-mêmes comme un moyen de canaliser, mais non de corriger l'échec. Dans ces conditions, les lacunes du processus d'orientation génèrent souvent un sentiment d'exclusion.

5 - Une offre de formation insuffisamment maîtrisée

La carte des formations, qui fixe annuellement et par académie le nombre et la localisation des places ouvertes par type de filière ou de voie, devrait permettre la régulation des flux d'orientation et une utilisation optimale de l'investissement éducatif. Or, la carte des formations ne s'inscrit pas dans le cadre d'une planification à moyen terme de l'implantation des formations, définie sur le fondement d'orientations ministérielles.

Ainsi, dans la filière générale, la carte des formations évolue lentement, tant au collège qu'au lycée, à l'exception des phases de lancement de nouvelles options, comme par exemple l'option de « découverte professionnelle » en 3^{ème}. Dans ce contexte, il est très difficile de supprimer des options, comme le montre l'exemple des établissements de centre ville, qui proposent pour la plupart une offre aussi diversifiée que possible, en accord avec la demande des familles qui souhaitent une offre de proximité très large. Dans ce cadre, ainsi que le montre l'exemple de la carte des langues, l'offre des formations se caractérise par un grand éparpillement et par une forte inertie. Néanmoins, quelques recteurs et inspecteurs d'académie souhaitent mener une politique de rationalisation. Ainsi, dans l'Allier, les services académiques ont refusé une option « danse » dans un collège, en considérant que celui-ci a déjà une offre suffisamment attractive. L'académie d'Aix-Marseille a pour sa part mis en place un dispositif original pour mieux maîtriser l'évolution de son offre de formation, ainsi que le montre l'encadré suivant.

L'élaboration de la carte des formations générales des lycées dans l'académie d'Aix-Marseille

Les notes de service du recteur diffusées à l'occasion de la rentrée scolaire indiquent que les propositions de formations ne doivent pas entraîner de surcoût d'heures d'enseignement par rapport à l'année scolaire précédente. En outre, une note du 23 mai 2007 adressée aux proviseurs précise que l'évolution de la carte des formations doit répondre à plusieurs critères : les variations d'effectifs, les places vacantes dans certaines filières, les conditions d'insertion économique et sociale, la complémentarité des voies de formation initiale entre l'enseignement scolaire et l'apprentissage.

Pour les lycées, la carte évolue chaque année pour toutes les formations ouvertes, y compris les options de détermination ou de langues, à la suite de réunions de bassin présidées par le recteur, au cours desquelles chaque établissement présente son projet : c'est la seule des académies analysées par la Cour lors de son enquête, où cette organisation a été retenue. Des réunions analogues sont organisées séparément pour l'enseignement privé.

L'obligation d'une compensation de l'ouverture d'une formation ou d'une option par une fermeture simultanée s'applique systématiquement à l'enseignement professionnel, mais est également très souvent rappelée et imposée aux lycées généraux et technologiques, même si des décisions ministérielles viennent parfois modifier la position des services académiques : en 2007, une deuxième année de khâgne avec option cinéma audiovisuel a ainsi été ouverte dans un lycée, sans avoir été gagée par la fermeture d'une autre option, et alors qu'elle avait été précédemment refusée par le recteur.

Par ailleurs, les réunions par bassin permettent de vérifier la cohérence des formations sur le territoire : par exemple, on ouvre l'enseignement du chinois au lycée, car il est déjà proposé au collège, ou bien on crée des sections européennes dans les collèges pour assurer un vivier aux mêmes sections des lycées, etc.

Les risques de concurrence entre établissements sont enfin particulièrement pris en considération. Ainsi, l'ouverture en 2007 d'un autre lycée, bien que situé dans une autre académie limitrophe, a été anticipée dès 2005. Au cours d'une réunion de bassin du 14 novembre 2006, il a ainsi été indiqué qu'un des lycées de la ville devrait « *se positionner sur des options rares (projet d'expérimentation de l'option culture générale humanités) dans la perspective de cette ouverture* ».

La lenteur des évolutions s'explique par le fait que les options sont un outil essentiel de la politique des chefs d'établissement. Les choix des acteurs locaux traduisent parfois une forte concurrence interne à l'éducation nationale : les collèges et les lycées utilisent les enseignements qu'ils proposent pour attirer ou garder des élèves, comme l'illustrent les exemples retracés dans l'encadré ci-après.

L'utilisation des choix d'enseignements de détermination ou d'options dans la politique des chefs d'établissement

Un collège dans l'académie de Clermont Ferrand :

Ce collège présente pour les classes de CM2 et de 5^{ème} sa politique d'options dans des courriers adressés aux parents, en soulignant leur intérêt et le nombre d'heures de travail supplémentaires correspondant, afin d'attirer un public d'élèves de bon niveau.

Un lycée d'enseignement général et technologique dans l'académie de Clermont Ferrand :

L'équipe de direction ne souhaite pas perdre sa filière S au profit de l'autre grand lycée de la ville : l'établissement présente donc beaucoup d'options (théâtre, musique, cinéma, latin, grec) pour garder son attractivité dans un bassin qui perd des élèves et qui devra à terme être restructuré.

Un établissement dans l'académie d'Aix-Marseille

La zone de recrutement de l'établissement est traditionnellement le centre ville, auquel s'ajoutent depuis la dernière sectorisation quelques banlieues plus populaires. Du fait des évolutions démographiques et de l'ouverture récente d'un lycée dans une commune limitrophe de la ville, deux collèges et à terme sans doute un lycée apparaissent excédentaires dans la ville. La politique de l'établissement est donc d'offrir de très nombreuses options : danse, histoire des arts, cinéma et théâtre, chinois, russe et arabe. La direction a choisi de maintenir l'enseignement du grec et du latin pour les élèves se destinant aux classes préparatoires.

Cette politique est menée également au collège où des options rares sont proposées, telles que des classes à horaires aménagés de danse depuis 2007 : cette option est proposée en partenariat avec le conservatoire de danse de la ville, et est suivie par 90 élèves sur quatre niveaux au collège. Il existe également des classes bilangues en 6^{ème} et 5^{ème} (allemand-anglais), ainsi qu'une classe d'italien en première langue. Une classe arabe-anglais a enfin été ouverte à la rentrée 2008. Cette politique d'options n'est pas gagée par des fermetures, sauf dans de rares cas au lycée. Elle a pour conséquence directe la fermeture de divisions dans un autre lycée de la ville, situé dans un secteur moins favorisé et qui, du fait de la réduction de sa dotation globale horaire, peut moins offrir de choix à ses élèves.

6 - Les risques liés à l'assouplissement de la carte scolaire

La carte scolaire organise la répartition des élèves entre les écoles et les établissements en fonction de leur domicile. C'est une construction qui dépend donc très fortement de la situation socio-économique des territoires : elle subit en grande partie des phénomènes qui sont extérieurs à l'éducation nationale, comme la polarisation sociale de certaines zones

du territoire national, aggravée ces dernières années par l'évolution des prix des logements.

Dans le premier degré, la carte scolaire est déterminée par les communes, qui ont également la responsabilité de l'affectation des élèves. Dans le second degré, cette détermination est faite par les départements pour les collèges et par les services académiques pour les lycées.

Au collège et au lycée, les affectations sont prononcées par l'inspecteur d'académie. Pour l'affectation en collège, l'élève est inscrit de droit dans le collège de son domicile : ce n'est que pour suivre des enseignements particuliers qu'il peut être affecté dans un autre établissement. Au lycée, l'affectation dans le lycée de rattachement - ou dans un des lycées du district de rattachement pour l'académie de Paris - est également de droit : des dérogations sont possibles, dans la limite des places disponibles, pour des élèves issus d'autres zones.

Depuis la rentrée 2007, a été mis en œuvre un « assouplissement de la carte scolaire », qui vise à augmenter la liberté laissée aux familles dans le choix de l'établissement de leur enfant. Des dérogations à la règle de l'inscription dans l'établissement du secteur géographique dont relèvent les élèves sont désormais possibles dans la limite des places disponibles, et en appliquant certains critères de dérogation de la 6^{ème} à la 1^{ère} : par ordre indicatif décroissant, l'existence d'un handicap, une prise en charge médicale importante à proximité de l'établissement demandé, l'octroi d'une bourse, un parcours scolaire particulier, un frère ou une sœur déjà scolarisés dans l'établissement, un domicile en limite de secteur. Les notes obtenues aux contrôles continus du diplôme national du brevet peuvent également être prises en compte.

Cette politique s'est traduite par un nombre important de dérogations accordées, dès la première année de ce dispositif.

Conséquences de l'assouplissement de la carte scolaire sur les affectations en EPLÉ pour l'année scolaire 2008-2009

Des demandes en hausse :

115.003 demandes de dérogations ont été formulées en 2008, soit une hausse de 20,7% par rapport à l'année précédente. Pour le collège, les demandes de dérogation (75.536) ont augmenté de 29%, principalement pour le choix du collège d'entrée en classe de 6^{ème} (58.676 demandes). Pour le lycée, le même constat peut être fait, mais à une moindre échelle, avec une hausse de 7,8% des demandes de dérogations, surtout pour l'entrée en 2^{nde} (4.170 demandes supplémentaires par rapport à celles de 2007-2008, qui s'élevaient à 37.141).

Un taux de satisfaction important :

75% des demandes de dérogation ont été satisfaites (dont 11.104 supplémentaires pour le collège et 1.157 pour le lycée). 78,5% des demandes ont été satisfaites à l'entrée en 6^{ème} et 75,5% à l'entrée en 2^{nde}.

Le nombre de dérogations accordées aux élèves boursiers a augmenté de 33% à l'entrée en 6^{ème} par rapport à l'année précédente, pour un taux de satisfaction de 92%. Au lycée, le nombre de dérogations accordées aux boursiers est resté stable.

Pour les entrées en 6^{ème} dans les 254 collèges « ambition réussite », 69% des demandes d'évitement - c'est-à-dire ayant pour objet de ne pas être inscrit dans le collège de secteur -, et 80% des demandes d'entrée ont été satisfaites. Alors que 10% des élèves entrant en 6^{ème} ont fait une demande de dérogation au niveau national, ce taux monte à 20% pour les élèves habitant dans les secteurs des collèges « ambition réussite ».

Source : DGESCO

Les conséquences de l'assouplissement de la carte scolaire sont différentes selon les zones géographiques : en zone rurale, il a peu d'effet du fait de l'éloignement des établissements ; dans les petites villes où coexistent deux lycées, le fait que ceux-ci soient le plus souvent déjà spécialisés limite les mouvements d'élèves, qui ont donc lieu surtout entre collèges ; c'est en définitive dans les moyennes et grandes villes que cette réforme peut avoir le plus grand effet.

Ainsi, si l'on prend l'exemple d'une ville de l'académie d'Aix-Marseille, on constate un cumul de difficultés que l'assouplissement de la carte scolaire ne fait qu'aggraver : la population scolaire est en baisse sur le bassin ; l'ouverture d'un nouveau lycée dans une commune limitrophe, décidée par une autre académie quand la démographie scolaire était plus favorable, attire des élèves issues de catégories sociales favorisées ; le lycée de centre ville, plus attractif, propose un grand nombre d'options qui constituaient déjà des motifs de demandes de dérogation ; au total, un

autre lycée, à la réputation moins établie, a enregistré à la rentrée 2008 la fermeture de deux divisions en 2nde.

Par ailleurs, pour les collèges, le risque existe, tant dans les villes moyennes que dans les grandes villes, que se produisent des départs plus importants d'élèves des établissements réputés difficiles, non seulement du point de vue de la réussite scolaire, mais également en matière de sécurité des élèves, et donc des phénomènes de « ghettoïsation », selon un terme employé par les services de l'éducation nationale. L'encadré ci-dessous donne un exemple de la difficulté à bien maîtriser « l'aire d'attraction » des établissements.

L'aire d'attraction d'un collège de Marseille-Nord

Ce collège accueille des élèves en difficulté, dont les résultats au diplôme national du brevet se situent à un niveau très bas. Ce collège dessert en particulier les publics scolaires d'une cité, jugés particulièrement difficiles par les acteurs locaux.

Or ce collège est situé à bonne distance de cette cité, alors que d'autres collèges sont en revanche plus proches. En fait, les collèges de cette zone géographique ne se sont pas concertés pour aboutir à une répartition plus équilibrée des publics accueillis, si bien qu'un seul collège porte la charge principale de la concentration de publics en forte difficulté scolaire.

Une approche plus coordonnée des offres de formation de chacun des établissements ou de l'affectation des élèves, sous l'autorité des responsables académiques, afin de faire évoluer les « aires d'attraction » de ces différents collèges, aurait permis de mieux lutter contre ce phénomène d'intensification des difficultés les plus lourdes sur un seul établissement.

Le rapport 2008 de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) montre que la baisse générale des effectifs du secondaire récemment constatée au plan national a été plus nettement marquée dans les établissements situés dans les zones urbaines sensibles. Entre 2002 et 2006, ces derniers ont perdu 6,5% de leurs effectifs, contre 3,4% au niveau de la France entière : cette diminution a affecté principalement les collèges, où a été observée depuis 2002 une baisse de 10% des effectifs.

En outre, un rapport des inspections générales du ministère de l'éducation nationale sur « *les nouvelles dispositions de la carte scolaire* », remis en octobre 2007 ⁽¹³²⁾, a rappelé que « *les familles renseignées et intéressées par l'assouplissement de la carte scolaire agissent aussi pour échapper à la mixité sociale* ». Ce rapport

132) Rapport IGAENR-IGEN n°2007-094, octobre 2007 : « *Les nouvelles dispositions de la carte scolaire* ».

soulignait que « *ce sont moins les performances du collège et son offre d'enseignement qui sont dissuasives, que son implantation* ». Ces risques de dérive ont alerté le conseil national des villes, qui, dans un avis du 10 février 2009 relatif à « *la mise en œuvre des mesures de la dynamique Espoir Banlieues relatives à l'éducation* », a exprimé des réserves sur les récentes mesures d'assouplissement de la carte scolaire ⁽¹³³⁾.

Les réponses fournies aux questions du Parlement, à l'occasion de la préparation de la loi de finances pour 2009 ⁽¹³⁴⁾, montrent en effet l'impact déterminant de ces mesures. Compte tenu d'une augmentation des demandes de dérogation de 29% en 2008, les effectifs des collèges ont évolué de façon fortement différenciée selon les établissements : certains ont pu enregistrer des pertes d'effectifs pouvant aller jusqu'à 10%, alors que d'autres connaissaient des progressions allant jusqu'à 23%. Plus particulièrement, sur les 254 collèges « ambition réussite », 186 établissements ont perdu des élèves, ce qui s'est traduit par une plus grande concentration dans ces collèges des facteurs d'inégalités contre lesquels doit lutter la politique d'éducation prioritaire.

Cette observation, qui a été confirmée par tous les responsables d'établissements interrogés lors de l'enquête, gagnerait à être étayée d'études complémentaires permettant d'apprécier le caractère durable et généralisé de ce phénomène : elle démontre la nécessité d'une coordination plus précise entre les établissements relevant d'un même bassin de formation pour déterminer les éléments qui peuvent influencer de façon optimale sur leur « aire d'attraction », qu'il s'agisse de la différenciation de l'offre de formation ou des modalités d'affectation des élèves. Cette approche doit avoir pour objectif de lutter contre l'existence ou la constitution de « ghettos scolaires », en corrigeant les effets éventuellement négatifs des modalités de sectorisation scolaire.

A défaut, en effet, les effets de concurrence aboutiraient à un écart excessif entre les établissements, ce qui, comme l'enquête PISA de l'OCDE le montre, constitue une des caractéristiques les plus défavorables à la performance des systèmes éducatifs.

133) « *Le Conseil exprime ses réserves sur des mesures d'assouplissement de la carte scolaire qui ne seraient pas fortement encadrées par des dispositions volontaristes permettant d'accroître la mixité sociale* ».

134) Questionnaire sur le projet de loi de finances pour 2009 - Sénat - Commission des Affaires culturelles, pp.180-181. Rapporteur pour avis : M. P.Richert.

C - La prise en compte des élèves en difficulté

1 - Les dispositifs de prise en charge de la difficulté scolaire

C'est au sein de la classe, pendant les cours habituels, que sont d'abord et avant tout mis en œuvre par les enseignants eux-mêmes les moyens permettant de remédier aux difficultés scolaires. C'est donc principalement au dispositif éducatif commun qu'il revient de répondre pendant les temps d'enseignement aux besoins, nécessairement différents, des élèves.

Certains systèmes scolaires, à la différence du système français, poussent très loin la logique de la prise en charge de tous les élèves dans le dispositif d'enseignement commun. Il en est ainsi des pays scandinaves, mais également de l'Ecosse, dont la Cour a pu analyser directement l'organisation scolaire au cours de son enquête.

L'accompagnement des élèves en Ecosse

Le soutien aux élèves concerne potentiellement tous les enfants scolarisés, à un stade ou un autre de leur apprentissage, qu'ils aient des difficultés d'apprentissage scolaire ou de comportement, ou qu'ils se révèlent surdoués en matière d'enseignement.

Le programme mis en place depuis quatre ans s'intitule « *additional support needs* » (besoins de soutien complémentaire) et est présent dans tous les établissements primaires et secondaires. Il est lié à la mise en œuvre d'une politique visant à affecter tous les enfants dans les mêmes établissements, à l'exception de ceux souffrant de handicaps très lourds (« *inclusion agenda* ») : 99% des élèves écossais sont scolarisés dans le système normal.

Ce programme a fait les premières années l'objet d'un financement spécifique (14 millions de livres en 2004, 12 millions l'année suivante, puis de manière dégressive jusqu'à un million). Désormais, il est inclus dans l'enveloppe financière globale distribuée par le gouvernement écossais aux autorités locales.

Actuellement, 70.000 élèves bénéficient de cet appui dans le premier degré et autant dans le secondaire. Une large information des familles sur ce droit au soutien scolaire est diffusée par les établissements, mais aussi par l'envoi de lettres aux parents de tous les enfants scolarisés. Des commissions indépendantes reçoivent les demandes ou plaintes des parents sur l'organisation des actions d'appui.

Ce programme est placé sous la responsabilité des 32 autorités locales, qui doivent permettre à tous les élèves d'en bénéficier en tant que de besoin : chaque action doit être mise en place dans un délai précis (au maximum 16

semaines pour les actions les plus lourdes) et fait l'objet d'un plan individuel d'appui très détaillé, indiquant par exemple, pour un élève ayant des difficultés d'apprentissage, quelles sont ses difficultés, quelles sont ses forces et faiblesses, sur quels points on peut s'appuyer pour le faire progresser, quels sont les objectifs à atteindre, quelles sont les méthodes et les personnes à mobiliser, le tout en fonction d'un calendrier précis énumérant les séquences de soutien nécessaires. Ce document, qui est rempli de manière hebdomadaire, est conservé dans le dossier individuel de l'élève, et le suit durant toute sa scolarité obligatoire.

Les besoins des élèves sont identifiés par leurs enseignants habituels, à partir notamment des attendus spécifiés dans les évaluations. C'est avec le responsable de l'établissement et les équipes spécialisées relevant de l'autorité locale qu'est mis en place le plan individuel d'appui. Celui-ci prévoit le plus souvent des actions de soutien ou de remédiation menées par les enseignants eux-mêmes au sein de leur cours ; cette pratique est systématique lorsque les difficultés d'apprentissage ne concernent qu'une matière.

Les actions de soutien sont réalisées si nécessaire par des assistants d'éducation, employés par les autorités locales et présents à temps plein dans les établissements. Ce travail est effectué sous la coordination d'un enseignant spécialisé (« *learning support teacher* ») : il en existe un par établissement ou pour plusieurs établissements, en fonction du nombre d'élèves. Ils ont une fonction d'enseignement auprès des élèves, de formation des professeurs, et de coordination des plans individuels.

L'appui se fait au sein de la classe, l'assistant intervenant en soutien à l'enseignant pour s'occuper spécifiquement d'un ou plusieurs élèves, ou parfois, pour des temps limités, en dehors de la classe, en fonction des besoins de l'élève.

Les moyens en assistants d'éducation sont définis chaque année par établissement. Ainsi, à la *Leith Primary school* d'Édimbourg, une « *learning support teacher* » est présente trois jours sur cinq, avec sept assistants à temps plein pour 220 élèves. Ces assistants interviennent en fonction des plans individuels de formation établis par le « *learning support teacher* » et l'enseignant en charge de l'enfant. Dans cette école, qui n'est pas identifiée comme ayant des difficultés particulières, environ 25% des élèves font l'objet d'un suivi, plus ou moins prolongé, par le « *learning support teacher* ». De même, au sein de la *Royal High School* d'Édimbourg, il y a trois « *learning support teachers* » à temps plein pour 1.000 élèves du second degré.

Ce programme d'appui aux élèves doit désormais être financé par les autorités locales alors que se met en place une nouvelle politique à partir de la rentrée scolaire 2009-2010, le « *curriculum for excellence* », fondé sur le déploiement de nouveaux programmes qui ne fixent plus des contenus ou des durées de cours disciplinaires obligatoires, sauf pour le sport, mais qui sont

rédigés en termes de recommandations de compétences à atteindre. Cette politique prévoit le renforcement du contrôle continu, à la place d'une délivrance de diplômes à un moment identique pour toute une classe d'âge. Il est complété depuis 2008 par l'engagement du gouvernement écossais de diminuer fortement le nombre d'élèves par classe (il devrait être au maximum de 18 pendant les trois premières années de l'école primaire alors que certaines classes comptent aujourd'hui encore 30 enfants).

En France, le nombre important de jeunes rencontrant des difficultés scolaires moyennes ou importantes montre que le système scolaire, tel qu'il est aujourd'hui conçu, n'est pas capable de répondre à leurs besoins.

a) Une évolution vers une prise en charge individualisée

Le mode d'enseignement traditionnel, dispensé de façon uniforme par un enseignant délivrant un cours devant un groupe considéré comme scolairement homogène, n'est pas adapté à un système qui fixe des objectifs de réussite pour tous les élèves, quelle que soit l'hétérogénéité de leurs profils individuels. Le ministère de l'éducation nationale a donc entrepris des réformes successives pour mieux prendre en compte ces différences.

Une première forme de réponse a consisté à traiter de façon globale cette question : l'administration a ainsi identifié, sous le label de l'éducation prioritaire, des écoles et collèges regroupant une majorité d'élèves en difficulté, et leur a donné plus de moyens d'encadrement. Cette approche présentait deux limites : d'une part, les élèves en difficulté ne sont pas tous concentrés dans ces établissements ; d'autre part, à supposer qu'ils soient suffisants, les moyens supplémentaires octroyés ne garantissent pas nécessairement une personnalisation de la prise en charge de la difficulté scolaire.

Une seconde forme de réponse, apparue depuis une dizaine d'années, vise désormais à prendre en compte ce besoin d'individualisation des apprentissages ou de l'aide apportée aux élèves : itinéraires de découverte au collège, travaux personnels encadrés au lycée, programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE), accompagnement éducatif, etc. Toutes ces mesures rejoignent la préconisation centrale du rapport de la commission préparatoire au débat national sur l'avenir de l'école de 2004, qui soulignait la nécessité de personnaliser les apprentissages afin de garantir la réussite du plus grand nombre possible d'élèves.

Dans les deux cas, la difficulté scolaire tend à être traitée en dehors de la classe par des dispositifs conçus comme spécifiques. Parfois il s'agit de dispositifs situés en dehors du temps scolaire ; parfois, notamment dans le cas des plus récentes réformes liées à l'accompagnement individualisé de tous les élèves, ces dispositifs sont intégrés dans le cadre des horaires annuels nationaux. Pour autant, l'existence de ces dispositifs ne doit pas conduire à oublier que c'est pendant les heures de classe normales, qui constituent la plus grande partie du temps d'enseignement, que se traitent les difficultés scolaires. L'enquête de la Cour a ainsi montré que de nombreux enseignants considéraient qu'ils ne disposaient pas d'outils suffisants pour gérer au mieux la difficulté scolaire pendant leur temps traditionnel d'enseignement : cette question reste encore trop souvent négligée par les réformes en cours.

b) Une multiplicité croissante de dispositifs

Le système éducatif français a mis en place de nombreux dispositifs de prise en charge des difficultés scolaires des élèves, dont quelques-uns seulement sont retracés dans le tableau suivant.

Quelques dispositifs d'accompagnement et de soutien aux élèves

Dispositif	Nature	Moyens mis en œuvre
Programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE)	Les PPRE visent à l'amélioration de compétences de base ciblées à partir d'un diagnostic des difficultés de l'élève. Ils sont mis en place aussi bien dans la classe par des méthodes de différenciation pédagogique que lors d'actions spécifiques d'aide.	En 2007-2008, 6,6% des élèves du premier degré et 7,3% des élèves du second degré ont bénéficié d'un PPRE. Dans le second degré, 65% des moyens en heures (480.000 au total) sont consacrés aux élèves de 6 ^{ème} , 25% aux élèves de 5 ^{ème} , et 10% aux élèves de 4 ^{ème} . La 3 ^{ème} est exclue du dispositif. 30.000 enseignants de toutes les disciplines ont été associés à ce dispositif en 2007-2008.
Réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED)	Les RASED ont pour mission de fournir des aides spécialisées à des élèves en difficulté à l'école primaire, à la demande des enseignants, dans les classes ou en dehors des classes.	Ils comprennent des « maîtres E » (difficultés d'apprentissage) et des « maîtres G » (difficultés d'adaptation à l'école). On compte 8.300 maîtres E et G, plus 1.500 maîtres sédentarisés dans les écoles où se concentrent les difficultés.
Aide personnalisée	Deux heures d'aide personnalisée par semaine sont proposées aux élèves du premier degré qui ont des difficultés en français et en mathématiques.	En 2008-2009, l'aide personnalisée a concerné 1.090.000 élèves pour environ 2.181.000 heures.

Sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA)	Les SEGPA accueillent au collège des élèves présentant des difficultés scolaires graves et durables et ne maîtrisant pas les connaissances et compétences attendues à la fin de l'école primaire, en particulier au regard du socle commun.	11.000 emplois d'enseignants en équivalent temps plein sont mobilisés par ce dispositif.
Dispositifs relais	Les classes relais et les ateliers relais, rattachés majoritairement à des collèges, accueillent temporairement des élèves entrés dans un processus de déscolarisation ou de désocialisation, afin de les réinsérer durablement dans les parcours scolaires.	En 2008, 439 dispositifs relais (296 classes et 143 ateliers) ont accueilli environ 7.000 élèves pour un coût global de 6,4 M€
Dispositif expérimental de réussite scolaire au lycée (DERSL)	Cette action comprend notamment un accompagnement tout au long de l'année et des stages pendant les vacances dans 200 lycées identifiés comme accueillant un public rencontrant des difficultés scolaires (aide méthodologique, entraînement aux examens,...).	23,3 M€ sont consacrés à ce dispositif.
Accompagnement éducatif	Ce dispositif propose à des élèves et collégiens volontaires, deux heures par jour et quatre jours par semaine, une aide aux devoirs, des activités artistiques, culturelles ou sportives, ou encore la pratique des langues	La dotation affectée à ce dispositif s'élève à 323 M€ en 2009.
Opération « Ecole ouverte »	Cette action comprend des activités scolaires, culturelles, sportives et de loisirs pendant les vacances et les mercredis et samedis, permettant d'améliorer l'image de l'école auprès des jeunes.	En 2009, la dotation est de 9,9 M€
Education prioritaire	L'éducation prioritaire regroupe les réseaux « ambition réussite » (RAR), qui concentrent les plus grandes difficultés sociales et scolaires, et les réseaux de réussite scolaire (RRS), qui accueillent un public socialement plus hétérogène. Chaque réseau est constitué d'un collège et des écoles rattachées. En 2009, l'éducation prioritaire regroupe 254 RAR et 851 RRS.	Les élèves relevant de l'éducation prioritaire représentent environ 18% des écoliers et 21% des collégiens, soit 1,7 million d'élèves. A la rentrée 2008, 118.000 élèves étaient affectés dans des réseaux ambition réussite. Le surcoût de l'éducation prioritaire est estimé à environ 1.192 M€ (taux d'encadrement accru, indemnités spécifiques, dépenses pédagogiques...).
Stages de remise à niveau	Ces stages sont destinés, pendant les vacances scolaires, aux élèves de cycle 3 (CE2, CM1, CM2) éprouvant des difficultés en français et en mathématiques.	Ce dispositif est financé par une dotation d'environ 990.000 heures supplémentaires.

La DGESCO distingue principalement, dans ce domaine, les dispositifs d'accompagnement des dispositifs de soutien :

- Les « *dispositifs d'accompagnement* », mis en place en dehors du temps scolaire, reposent sur une prise en charge d'élèves volontaires. Les élèves repérés en difficulté peuvent toutefois être fortement sollicités pour participer aux activités proposées, avec l'accord de leur famille (accompagnement éducatif, dispositif expérimental de réussite scolaire au lycée,...).
- Les « *dispositifs de soutien* » bénéficient à des élèves repérés en difficulté, afin de leur donner un temps d'apprentissage supplémentaire, fondé sur les contenus disciplinaires. La plupart de ces dispositifs sont proposés pendant le temps scolaire et sont encadrés par des enseignants (stages de remise à niveau pour les élèves de CM1 et de CM2 durant les vacances scolaires, aide personnalisée, programmes personnalisés de réussite éducative,...).

Cette distinction est néanmoins brouillée par la récente réforme du lycée d'enseignement général et technologique, qui prévoit un accompagnement personnalisé pour tous les élèves, quels que soient leurs besoins. Une clarification des termes utilisés, que la DGESCO elle-même appelle de ses vœux, apparaît dès lors souhaitable : elle aiderait sur le terrain les enseignants comme les familles et les élèves à se retrouver dans le foisonnement croissant des dispositifs.

c) Une réduction peu efficace de la taille des classes

L'ensemble des dispositifs mis en place complètent un mode d'action traditionnellement utilisé pour gérer la difficulté scolaire, qui est celui de la réduction de la taille des groupes d'élèves

Au cours de l'année scolaire 2008-2009, l'enseignement public comptait en moyenne 25,8 élèves par classe en maternelle, 22,6 à l'école élémentaire, 24,1 au collège, 19 au lycée professionnel, et 28,4 au lycée d'enseignement général et technologique¹³⁵.

Cependant ces chiffres ne reflètent pas exactement les conditions réelles d'encadrement des élèves. En effet, le tiers en moyenne des heures d'enseignement dans le second degré (18,6 % au collège, 47,1 % au lycée professionnel, 49,0 % dans le second cycle général et technologique) sont dispensées en groupes sous des formes diverses : travaux pratiques,

135) Source : Repères et références statistiques 2009, ministère de l'éducation nationale.

travaux dirigés, groupes ateliers, modules, groupes de niveau en langues,... Le pourcentage d'heures de cours accomplies dans des structures pédagogiques de dix élèves ou moins est en moyenne de 8,5 %.

Les études relatives à l'impact de la réduction de la taille des groupes d'enseignement sur la réussite des élèves montrent qu'il varie fortement selon l'origine sociale des élèves et le niveau d'enseignement. Ainsi, une enquête de la DEPP, publiée en avril 2005 et portant sur une comparaison entre 100 classes expérimentales de CP d'un effectif compris entre 8 et 12 élèves et 100 autres classes de CP d'environ 20 élèves, indique que la réduction de la taille des classes est efficace pour les élèves issus de catégories sociales défavorisées dans les petites classes du primaire, au moment de l'apprentissage de la lecture, mais seulement si elle aboutit à la constitution de groupes à faibles effectifs. Une autre étude¹³⁶ montre que cet effet peut jouer même si le nombre d'élèves ne diminue que de quelques unités : elle indique par ailleurs que l'effet de la réduction de la taille des classes est plus faible aux autres niveaux d'enseignement (collège et lycée) et qu'il a moins d'impact sur la réussite des bons élèves que sur celle des élèves en difficulté. Or la politique suivie depuis plusieurs années par l'éducation nationale tend à diminuer de manière relativement identique la taille des classes dans tous les établissements, quels que soient le niveau d'études suivies et l'origine sociale des élèves.

En outre, lorsque le dédoublement des classes ne s'accompagne pas de la mise en place d'une pédagogie différenciée, ses effets ne peuvent qu'être limités sur des élèves aux profils hétérogènes. Une étude publiée dans la revue « Education et formations »¹³⁷ observe ainsi qu'« *au collège, les enseignants ont tendance à reproduire leurs méthodes de travail habituelles dans un groupe plus restreint* ».

Les mesures de dédoublement des classes, coûteuses en moyens d'enseignement, ne sont donc pas systématiquement efficaces pour la réussite des élèves ; les services des rectorats tentent de dissuader les chefs d'établissement d'y recourir de manière massive. Toutefois ces mesures sont souvent bien perçues par les enseignants, de même que par les familles qui y voient le gage de meilleures conditions d'apprentissage. Le fait qu'elles soient le plus souvent remises en question en raison de leur coût, et non de leur pertinence inégale au regard de l'objectif de réussite de tous les élèves, ne facilite guère la communication de l'éducation nationale en la matière.

136) « *L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français* », Thomas Piketty et Mathieu Vallenaire, dossiers Evaluation et statistiques, n°173, mars 2006.

137) Education et formations - n° 66, juillet-décembre 2003.

d) Les programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE)

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 précise qu'«à tout moment de la scolarité obligatoire, lorsqu'il apparaît qu'un élève risque de ne pas maîtriser les connaissances et les compétences indispensables à la fin d'un cycle, le directeur d'école ou le chef d'établissement propose aux parents ou au responsable légal de l'élève de mettre en place un programme personnalisé de réussite éducative ». Le PPRE se définit comme un plan coordonné d'actions qui se déroulent pendant la classe ou hors de la classe, destiné à répondre aux difficultés rencontrées par un élève dans l'acquisition du socle de compétences. Il est formalisé dans un document qui en précise les objectifs, les modalités, les échéances et les modes d'évaluation. Elaboré par l'équipe pédagogique, il est discuté avec les parents et présenté à l'élève. Il a pour objectif de prévenir et d'accompagner le redoublement : les élèves concernés doivent avoir des difficultés importantes ou moyennes, et non passagères.

Ce dispositif vise donc à faire prendre en charge la difficulté scolaire dès son apparition, et essentiellement par un enseignant habituellement en charge de l'élève.

Or les exemples de terrain montrent que ce n'est pas toujours le cas. Parfois, les PPRE sont de simples habillages d'un recours classique aux interventions des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), dans le premier degré, ou à des processus d'accompagnement et de soutien scolaire réalisés en dehors des cours par des associations, dans le second degré. L'exemple d'un collège des Yvelines illustre ainsi les limites de ce dispositif : créé il y a trois ans, le PPRE y apparaît d'ores et déjà concurrencé par deux autres dispositifs qui relèvent, l'un de l'éducation nationale (accompagnement éducatif), et l'autre de la politique de la ville (tutorat renforcé).

PPRE, accompagnement éducatif, et tutorat renforcé : l'exemple d'un collège des Yvelines

Un PPRE est proposé par les équipes après le premier trimestre et lors des conseils de classe. En 2006-2007, une vingtaine d'élèves, principalement de 6^{ème} et 5^{ème}, ont bénéficié de ce dispositif. Ces PPRE portaient sur des durées de 6 à 12 semaines, et plus de 75% concernaient des difficultés en français. Le bilan de ce dispositif, réalisé par le collège à l'issue de la première année de mise en place, a permis de constater des progrès sensibles pour les élèves ne devant remédier qu'à une difficulté spécifique, et dont le PPRE pouvait donc s'inscrire sur une courte durée. En revanche, ce dispositif s'est avéré insuffisant pour les élèves confrontés à des difficultés multiples.

Ce constat a conduit le chef d'établissement à solliciter pour ces élèves des mesures de « *tutorat renforcé* »¹³⁸, qui étaient mises en place dans le cadre d'un dispositif de réussite éducative par la municipalité. Au cours de cette première année, 27 élèves ont bénéficié de ce tutorat renforcé pour un budget horaire de 669 heures. Selon une enquête menée auprès des tuteurs et des élèves, des progrès auraient été obtenus dans les résultats scolaires dans plus de 60% des cas, et ce dispositif aurait également permis dans près de 90% des cas de redonner confiance aux élèves, d'éviter le décrochage, d'organiser un meilleur suivi des devoirs et d'apporter une aide méthodologique.

Cependant, les deux tiers des élèves inscrits au tutorat renforcé bénéficiaient également du dispositif d'« accompagnement éducatif » qui avait également été mis en place récemment au collège dans le cadre de l'aide aux devoirs et leçons, ce qui représentait entre trois à cinq heures supplémentaires pour les élèves de 6^{ème} et 5^{ème}.

Certains élèves étaient même présents au collège jusqu'à huit heures de plus par semaine. Chez certains enfants, des problèmes d'absentéisme ont été signalés, ainsi que des progressions scolaires plus limitées.

De plus, une bonne communication s'est révélée difficile à mettre en œuvre entre « tuteurs renforcés » et intervenants de l'accompagnement éducatif. Compte tenu de cette situation, les équipes pédagogiques ont décidé que les élèves en difficulté lourde (moyenne inférieure à 7 sur 20 dans les disciplines fondamentales, décrochage scolaire caractérisé par des copies rendues blanches ...) seraient proposés pour le tutorat renforcé, et qu'en revanche, ils ne bénéficieraient de l'accompagnement éducatif que dans les domaines artistique, culturel et sportif. Sur ce fondement, une vingtaine d'enfants ont suivi un tutorat renforcé au cours de l'année 2008-2009. Professeurs et tuteurs se rencontrent selon des fréquences variables, et les tuteurs sont invités au conseil de classe.

Cette situation appelle deux observations. Alors même que, face au constat de difficultés scolaires lourdes, l'accompagnement éducatif, dont la responsabilité incombe au collège, devrait logiquement avoir un contenu prioritairement orienté vers une aide aux devoirs assurée par les enseignants qui constatent directement ces difficultés, il peut apparaître surprenant que les équipes pédagogiques aient préféré réserver ce dispositif pouvant aller jusqu'à 8 heures par semaine à des activités sportives ou culturelles, et laisser la charge d'un tutorat renforcé de 3 heures à des intervenants extérieurs. D'autre part, les PPRE ne concernent plus désormais que 10 élèves, ce qui remet en cause ce dispositif qui avait été placé au cœur de l'obligation d'accès de tous les élèves au socle commun de compétences et de connaissances défini par la loi de programme pour l'avenir de l'école. La cohérence de ces orientations n'est donc pas manifeste.

138) Le tutorat renforcé regroupe un à trois élèves maximum sur trois heures par semaine (trois fois une heure ou plus généralement deux fois une heure et demie).

La diffusion du PPRE demeure limitée : en 2007-2008, il bénéficiait à 6,6% des élèves, à 7,3% des collégiens en général, et à 10,7% des collégiens relevant des dispositifs de l'éducation prioritaire. Pour l'année scolaire 2009-2010, le ministère a précisé qu'il concerne 8,5% des collégiens, dont 14% des élèves de sixième. L'échec scolaire touchant environ un élève sur cinq, et près d'un élève sur deux étant confronté à la difficulté scolaire, ce dispositif apparaît donc d'un usage relativement faible.

De fait, le PPRE a du mal à s'implanter, car son articulation avec les autres mesures mises récemment en œuvre n'apparaît pas claire aux équipes sur le terrain. Dans une note de juillet 2009, les deux inspections générales du ministère soulignent ainsi que la mise en œuvre de l'aide personnalisée a « *brouillé le message* » sur ces programmes, et préconisent de faire des PPRE la référence d'un unique programme de réussite individualisé intégrant tous les dispositifs.

Les PPRE ne peuvent en effet devenir un outil réellement efficace dans le dispositif de lutte contre la difficulté scolaire qu'à la condition d'une redéfinition claire précisant leur articulation avec les autres dispositifs mis en œuvre, un pilotage académique et local fort, la mise à disposition d'outils efficaces de repérage de la difficulté scolaire, une implication importante des corps d'inspection pour faire comprendre l'intérêt de ces programmes, notamment aux enseignants du second degré, ainsi que l'instauration d'habitudes de travail différentes entre enseignants. Ce dernier point est essentiel : les PPRE supposent en effet un diagnostic et un travail communs de l'équipe pédagogique responsable de l'élève.

Toutes ces conditions de réussite font que les PPRE sont plus éloignés des habitudes professionnelles des enseignants du second degré que de celles des professeurs des écoles. En effet, leur réussite requiert, ainsi que l'indique le rapport de la mission d'audit sur les grilles horaires au lycée, « *le dépassement d'une pratique individuelle du métier d'enseignant, obstacle majeur à la gestion de l'hétérogénéité des élèves et à la réduction de la difficulté scolaire* ».

L'ensemble de ces observations justifie que le ministère procède à une évaluation de l'efficacité réelle du dispositif des PPRE sur la réussite des élèves qui en bénéficient.

e) L'accompagnement éducatif

Différents textes ont prévu la mise en place d'un « accompagnement éducatif » dans les collèges de l'éducation prioritaire à la rentrée 2007, puis sa généralisation à l'ensemble des collèges publics et privés sous contrat à la rentrée 2008, ainsi qu'aux écoles élémentaires relevant de l'éducation prioritaire¹³⁹. L'accompagnement éducatif peut également être organisé dans les écoles élémentaires qui ne relèvent pas de l'éducation prioritaire, après concertation entre l'inspection académique et la commune. Au total, le dispositif de l'accompagnement éducatif a vocation à être progressivement élargi d'ici 2011 à l'ensemble des écoles et des établissements scolaires¹⁴⁰.

A l'école et au collège, les dispositifs d'accompagnement éducatif, gratuits pour les familles, sont organisés sur une base indicative de deux heures par jour pendant quatre jours par semaine. Ils s'adressent à un public d'élèves qui s'engagent sur la base du volontariat.

L'accompagnement recouvre quatre domaines, selon des formules retenues par l'équipe éducative en fonction des besoins des élèves : l'aide aux devoirs, les activités culturelles, les activités sportives, et les langues vivantes depuis la rentrée 2008 pour les collégiens. Les activités sont encadrées principalement par des enseignants volontaires, des assistants d'éducation, et des intervenants extérieurs (associations, structures culturelles et sportives...).

139) Parallèlement à ce dispositif, un soutien et un accompagnement sont également proposés aux élèves en difficulté scolaire dans 200 lycées généraux et technologiques dans le cadre d'une expérimentation engagée au mois d'août 2008 : ce dispositif prend la forme d'un accompagnement scolaire des lycéens tout au long de l'année, avec l'organisation de stages durant les vacances scolaires, ainsi que des sessions d'entraînement aux examens.

140) Au lycée, le dispositif intitulé « accompagnement personnalisé » repose sur une logique totalement différente car il s'adresse à tous les élèves. Les élèves de lycée professionnel bénéficient ainsi de 2 heures 30 d'accompagnement en groupe depuis la rentrée 2009. Les élèves de lycée général et technologique disposeront dans leur horaire d'enseignement de 72 heures annuelles d'accompagnement (soit deux heures par semaine en moyenne) à compter de la rentrée 2010. Ce dispositif sera d'abord mis en œuvre en classe de seconde.

Des personnels non enseignants, des étudiants, des parents d'élèves ou des bénévoles (membres d'associations, enseignants à la retraite...) peuvent également intervenir. Leur rémunération est assurée sous la forme d'heures supplémentaires effectives non fiscalisées ou de vacances, selon les statuts des intervenants¹⁴¹.

Bilan de l'accompagnement éducatif 2008-2009

2.640 écoles élémentaires de l'éducation prioritaire ont mis en place un accompagnement éducatif depuis la rentrée 2008. Elles représentent 84% des écoles RAR (réseau ambition réussite) et 75% des écoles RRS (réseau réussite scolaire). 147.014 élèves bénéficient de ce dispositif, soit 26,9% des élèves des écoles RAR et 24% des élèves des écoles RRS.

22.944 intervenants ont participé à ce programme, dont 73,1% d'enseignants : le taux d'encadrement moyen est d'un intervenant pour six écoliers.

Les 698.767 heures d'accompagnement éducatif se répartissent à hauteur de 62% pour le travail scolaire, 26,1% pour la pratique artistique et culturelle, et 11,9% pour la pratique sportive.

En 2008-2009, 5.104 collèges ont organisé un accompagnement éducatif, qui a concerné 725.434 collégiens du public soit 30,7% des effectifs. Ce programme a concerné 113.057 intervenants, dont 60% d'enseignants : le taux d'encadrement est d'un intervenant pour 6 collégiens. L'aide aux devoirs représente 65,1% de ces activités, la pratique culturelle et artistique 20,7%, la pratique sportive 10,4% et les langues vivantes 3,8%.

Source : DGESCO

La DGESCO met l'accent sur la proportion importante des écoles relevant de l'éducation prioritaire (RAR et RRS), où ce dispositif est mis en place. Cependant, l'examen de la mise en œuvre de l'accompagnement éducatif met en évidence le pourcentage relativement faible d'écoliers bénéficiant effectivement de cette mesure : ce sont au total 73% des élèves des écoles RAR et 76% des élèves des écoles RRS qui échappent à ce dispositif de lutte contre la difficulté scolaire, même s'il faut prendre en compte, ce que souligne la DGESCO, le fait que ce dispositif est complémentaire d'aides déjà existantes, et donc que des élèves peuvent

141) Au total, selon la DGESCO, 323 M€ sont consacrés à ce dispositif pour 2009, dont 115 M€ pour la rémunération de 3 millions d'heures supplémentaires effectives accomplies par les enseignants volontaires qui s'engagent dans le dispositif, 134 M€ pour rémunérer 6.000 assistants d'éducation dont le recrutement a été engagé en 2008, 54 M€ affectés à des subventions aux collectivités territoriales, aux établissements privés sous contrat ou à des associations, et 20 M€ en provenance du centre national pour le développement du sport (CNDS).

déjà être pris en charge par d'autres dispositifs. Le pourcentage de participation observé est en outre d'autant plus limité que, sur les 26,9% d'écoliers RAR volontaires, seuls 62% ont fait le choix de l'aide aux devoirs.

Ce dispositif soulève plusieurs interrogations.

Tout d'abord, la DGESCO considère que *« l'objectif de l'accompagnement éducatif, qui n'est pas un dispositif de lutte contre l'échec scolaire, est de permettre à chaque volontaire de bénéficier d'un complément éducatif quel que soit son lieu de scolarisation et de domiciliation »*. Cette position introduit une ambiguïté qu'il serait nécessaire de lever : l'aide aux devoirs (ou, selon la formulation de la DGESCO, *« l'aide au travail scolaire »*) ne devrait pas, si elle est nécessaire pour la réussite de l'élève, reposer sur le principe du volontariat ; en outre, elle devrait, pour être efficace, être assurée ou bien étroitement coordonnée par les enseignants de l'élève.

Par ailleurs, l'accompagnement éducatif doit être articulé avec les autres dispositifs publics existants, sous peine de contribuer à un empilement de mesures et des dépenses inutiles. Il doit être également évalué, du point de vue de son efficacité pour la réussite des élèves. En outre, les enseignants ne sont pas nécessairement formés pour prendre en charge les élèves dans ces temps différents des cours habituels.

Enfin, le fait que l'accompagnement éducatif soit facultatif ne garantit en aucune manière qu'il bénéficie aux élèves qui en ont le plus besoin, ainsi que l'ont montré des exemples analysés par la Cour.

Exemple de deux collèges des Yvelines

En 2008, dans un collège classé en RRS et implanté au sein d'une zone urbaine sensible, un accompagnement éducatif a été mis en œuvre pour 60% en moyenne de l'effectif (74% en 6^{ème}, 27% en 3^{ème} et 0% pour les élèves affectés en section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA)).

Un autre collège, classé en RAR et soumis aux mêmes caractéristiques, n'assure pour sa part un accompagnement éducatif que pour 37% de l'effectif, avec des variations allant de 62% en 6^{ème} à 15% en 3^{ème}.

L'accompagnement éducatif est donc plus important dans le premier collège. Or l'examen des performances scolaires des élèves à l'occasion de l'évaluation diagnostique de 6^{ème} menée en 2007-2008 montre qu'en français, le taux de réussite dans le deuxième collège n'est que de 34,4% alors qu'il atteint 43,2% dans le premier. De même, les résultats au diplôme national du brevet sont respectivement de 53,1% et de 75,4%.

L'exemple de ces deux collèges souligne les limites des modalités retenues pour la mise en œuvre de l'accompagnement éducatif. Fondé sur le volontariat tant des élèves que des enseignants et des autres intervenants, ce dispositif peut être mis en œuvre de façon comparativement moins importante dans les établissements où le besoin d'une aide aux devoirs est pourtant le plus manifeste. Si les équipes pédagogiques ne font pas preuve de vigilance, il est même possible que, dans certains cas, l'accompagnement éducatif puisse accroître les écarts de réussite en bénéficiant essentiellement aux bons élèves¹⁴².

Au total, l'accompagnement éducatif marque heureusement une implication de l'éducation nationale dans des activités d'accompagnement scolaire, qui, dans certains pays, font déjà partie des missions habituelles des enseignants, mais que la définition réglementaire actuelle de leur service ne prévoit pas encore en France. Il convient cependant d'observer qu'une préoccupation d'efficacité et d'équité devrait normalement conduire à sortir l'aide aux devoirs des modalités actuellement retenues pour l'accompagnement éducatif, et à la faire prendre obligatoirement en charge, pendant le temps scolaire, par les propres enseignants de l'élève. En règle générale, en effet, les dispositifs spécifiques mis en place ne devraient pas prendre la place du soutien scolaire qui doit, à titre principal, être assuré pendant les heures de cours normales.

142) Par comparaison, il est intéressant de noter que, dans le second cycle d'enseignement général et technologique, les lycées sont invités « à faire preuve d'imagination » dans l'organisation du futur temps d'accompagnement personnalisé destiné à tous les élèves. Ce dispositif prévu pour la rentrée 2010 couvre en effet un champ très large (soutien, approfondissement, aide méthodologique, aide à l'orientation), et devrait normalement être assuré par les enseignants, puisque les dotations globales horaires des établissements comporteront une enveloppe spécifique regroupant l'accompagnement personnalisé et les enseignements en petits effectifs. Il sera nécessaire que le ministère suive et évalue, au regard de leur efficacité sur la réussite des élèves, les modes d'organisation choisis par les lycées généraux et technologiques. L'exemple de l'enseignement professionnel, au sein duquel, selon les interlocuteurs de la Cour, la mise en place de l'accompagnement s'est faite de manière variable, avec des difficultés dues au manque d'outils mis à la disposition des enseignants, invite en effet à un examen attentif. En particulier, si les heures d'accompagnement n'étaient finalement utilisées, comme les heures d'IDD au collège ou les heures de vie de classe, que pour dédoubler les classes dans les matières jugées essentielles, ce dispositif n'aurait servi qu'à conforter un système s'écartant d'une personnalisation effective de la prise en charge des difficultés des élèves.

f) *L'aide personnalisée dans le premier degré*

L'objectif de l'aide personnalisée, qui a été mise en œuvre à l'école primaire à hauteur de deux heures par semaine à la rentrée 2008, est d'apporter une aide aux élèves en difficulté en dehors du temps scolaire normal.

Une note des inspections générales de juillet 2009 a souligné que ce dispositif, mis en place par la très grande majorité des professeurs des écoles, mais selon des modes d'organisation et avec des outils très variés, n'a pas été à la hauteur des attentes des enseignants¹⁴³. La plupart d'entre eux ont concentré les actions d'appui sur le français, les mathématiques, et la méthodologie de l'apprentissage : toutefois, si les effets de l'aide personnalisée sont, selon cette note, visibles sur le plan du comportement en classe, les enseignants remarquent que les progrès constatés s'atténuent au fil du temps. En définitive, le dispositif « *permet des ajustements rapides et sur des durées courtes pour des difficultés ponctuelles* », mais n'a pas réellement d'effet sur le parcours des élèves : selon les enseignants, il ne permet pas de compenser les difficultés les plus lourdes qui pèsent sur le cursus des élèves, du fait de la diversité de leurs besoins.

Par ailleurs, l'aide personnalisée augmente la durée de la journée de travail des élèves les plus en difficulté en moyenne d'une demi-heure, ou bien d'une heure selon les modalités choisies par l'école : si ces élèves sont en outre inscrits au dispositif de l'accompagnement scolaire, les temps de présence dans les établissements peuvent s'accroître de façon importante, alors que de longues journées ne sont pas adaptées aux capacités d'apprentissage des jeunes enfants.

Enfin, dans ce cas également, l'articulation de l'aide personnalisée avec les autres dispositifs d'accompagnement ou d'aide scolaire devrait être mieux pilotée et coordonnée au niveau local, afin d'éviter l'accumulation d'actions redondantes et des différences d'approches entre enseignants. De même, une évaluation des effets de ce dispositif coûteux en moyens humains - 60 heures de tous les enseignants du premier degré y sont consacrées par année - devrait être prévue, afin de mesurer ses effets sur les résultats des élèves. Il n'est en effet pas certain qu'un dispositif uniforme dans sa durée et généralisé sur tout le territoire soit le mieux adapté à la diversité des besoins des élèves.

143) La mise en place de ce dispositif soulève par ailleurs des problèmes d'organisation, en raison des horaires de l'école et de la définition des obligations de service des enseignants du premier degré.

* *
*

En définitive, alors même que le code de l'éducation lui assigne explicitement la mission d'être « *conçu et organisé* » en fonction des élèves, le fonctionnement du système éducatif français ne permet pas de recourir pleinement à l'ensemble des moyens qui permettraient d'aboutir à un suivi plus effectif des parcours scolaires et à une prise en charge plus personnalisée, qui constituent les deux conditions nécessaires pour assurer la réussite de tous les élèves.

L'enseignement scolaire a heureusement repoussé, ces dernières années, la tentation de reporter sur des structures externes la mission qu'il s'est désormais assignée à lui-même, tant dans le premier que dans le second degré, de prendre en charge directement, au sein de la classe, la difficulté scolaire¹⁴⁴. L'aide aux devoirs ou le soutien méthodologique et disciplinaire doivent en effet faire partie intégrante de l'enseignement, et n'ont pas à être transférés, en dehors du temps scolaire, à des intervenants qui, en dépit de leur bonne volonté, ne connaissent pas les élèves : à plus forte raison, ils n'ont pas à être assurés par défaut par des entreprises à but lucratif.

Pour autant, le fait que, ces dernières années, de nombreux dispositifs d'aide et d'accompagnement aient été mis en place, sans que soient suffisamment précisées leur cohérence et leurs finalités propres, a rendu encore plus complexe le travail des enseignants. L'organisation pédagogique reste en effet essentiellement fondée sur l'assemblage strict entre un enseignant, une discipline et une classe, alors même que ce mode rigide de structuration rend particulièrement difficile la prise en charge de la difficulté scolaire.

144) Cette tentation est en effet récurrente : le fonds d'expérimentation annoncé par le haut commissaire à la jeunesse en juillet 2009 doit ainsi financer des mesures en dehors du système éducatif pour remédier au décrochage scolaire.

2 - Les sanctions de l'échec scolaire

a) Le redoublement : une spécificité française

Les méthodes de gestion de l'échec scolaire reposent toujours en France de façon prédominante sur le redoublement. Il a une double signification : il est un des signes de la perception par l'institution scolaire de l'échec scolaire, mais il est aussi un des moyens avec lequel elle tente de répondre à cet échec. Le redoublement est vécu par l'élève et sa famille comme une sanction, mais il est présenté par le système scolaire comme un outil de remédiation.

Alors même que le ministère considère que le redoublement est inefficace et coûteux, il demeure pourtant une spécificité française.

- Le taux de redoublement le plus élevé des pays développés

La proportion d'élèves en retard à la fin de l'école primaire a certes été ramenée entre 1960 et 1980 de 52% à 37%. Elle a encore diminué de moitié depuis lors : en 2000, le pourcentage d'élèves en retard en CM2 est passé à 19%. De même, si la mise en place de la loi du 11 juillet 1975 relative à l'éducation s'est accompagnée jusqu'en 1985 d'une forte augmentation des redoublements, cette tendance s'est inversée par la suite, bien que le taux de redoublement reste proche de 6 % en 6^{ème}.

Mais, en dépit de cette baisse très nette, l'importance du recours au redoublement caractérise toujours la France, qui se place en tête, de ce point de vue, dans les comparaisons internationales. Ainsi, lors de l'enquête PISA 2003, 40% des élèves français âgés de 15 ans étaient en retard dans leur scolarité¹⁴⁵. Si ce pourcentage a sans doute encore diminué depuis lors, la pratique du redoublement reste encore très supérieure à celle de la plupart des autres pays. En effet, le taux de redoublement était déjà en 2003 nul ou quasi-nul dans les pays nordiques, au Japon, et au Royaume-Uni ; les deux tiers des pays de l'OCDE avaient un taux de retard à 15 ans inférieur à 20%, soit deux fois moins que celui de la France.

145) 34% avaient un an de retard et étaient toujours en 3ème à l'âge de 15 ans, et 6% se trouvaient en 4ème ou dans un autre dispositif.

- Un système coûteux, inefficace, et inéquitable

Alors même qu'il coûte deux milliards d'euros par an, selon les évaluations du ministère de l'éducation nationale, le redoublement ne permet pas de rattraper les retards en matière d'acquisition de connaissances ou de compétences.

Ainsi, les études de la DEPP indiquent que 61 % des élèves qui ont redoublé au cours de l'école primaire figurent dans le quartile qui obtient les résultats les plus faibles lors de l'évaluation de français de 6^{ème} : l'année supplémentaire de scolarité de ces élèves ne leur a donc pas permis de rattraper leur retard sur leurs camarades, contrairement à l'effet correctif qui est attendu du redoublement. Plus généralement, les résultats des élèves qui redoublent sont globalement inférieurs, dans la suite de leur scolarité, à ceux des élèves qui avaient le même niveau et que l'on a fait passer dans la classe supérieure. Le redoublement n'est donc pas une pratique permettant par elle-même de résoudre les difficultés scolaires des élèves les plus faibles. Au demeurant, les pays qui interdisent ou limitent très strictement le redoublement (Finlande, Suède, Japon,...) ont les meilleurs résultats au sein de l'OCDE.

Le redoublement est fortement corrélé avec l'orientation, dans la mesure où, dans le système scolaire français, ils traduisent tous deux une sanction de la difficulté scolaire. A la rentrée 2008, environ 70% des élèves de seconde générale et technologique n'étaient pas en retard dans leur scolarité ; en revanche, ce taux n'atteignait que 30,7% pour les élèves de seconde professionnelle et 14,1% seulement pour les élèves de première année de CAP. Le redoublement est par ailleurs révélateur d'une inégalité sociale marquée. Ainsi, en 2008, les enfants de personnes sans activité sont beaucoup plus souvent en retard dans leur scolarité à l'école primaire (34,1%) que les enfants de cadres (4,4%).

Ces limites sont désormais bien connues de l'ensemble des responsables du système scolaire. Ainsi, la DGESCO a indiqué de manière tout à fait explicite, en réponse à la Cour, que « *le redoublement a longtemps été considéré comme un moyen de lutte contre l'échec scolaire* », mais que « *les études montrent qu'il est plutôt un facteur aggravant* ». Pourtant, le redoublement reste encore souvent perçu en France, par les enseignants comme par les familles, comme un outil de remédiation nécessaire pour faire face aux difficultés scolaires : il est toujours considéré comme un outil pédagogique, ce qui contribue à l'insuffisance de la prise en charge personnalisée au sein des classes des élèves les plus en difficulté.

Compte tenu du caractère inefficace et très coûteux du redoublement, le ministère a indiqué à la Cour qu'il entendait continuer à

fixer aux académies des objectifs ambitieux de baisse. Certains rectorats formalisent au demeurant déjà dans les contrats signés avec les EPLE des objectifs de niveau de redoublement. Un tel système devrait être généralisé dans le second degré, en garantissant en contrepartie de la diminution observée des redoublements un niveau de moyens constant pendant quelques années. Certes, un tel abondement est contesté par le ministère, dans ses réponses à l'enquête de la Cour, au motif que « *la rationalité de cette méthode de réallocation de moyens dans un contexte de forte tension budgétaire n'est pas complètement démontrée* ». Il permettrait pourtant aux établissements de remplacer systématiquement le recours au redoublement par des dispositifs spécifiques de soutien aux élèves les plus fragiles : il ne s'agit pas, en effet, de supprimer le redoublement sans instaurer simultanément des moyens de soutien et d'aide personnalisée efficaces. Un système similaire devrait également être prévu pour les circonscriptions du premier degré qui s'engagent dans une forte baisse des taux de redoublement.

b) L'orientation des élèves vers certaines voies spécifiques

Le système éducatif a mis en place des filières particulières pour les élèves présentant de grandes difficultés de scolarisation :

- Les sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), mises en place dans certains collèges, regroupent des élèves en grande difficulté scolaire ou sociale. 1.510 collèges disposent d'une section SEGPA : ils ont accueilli à ce titre 96.144 élèves en 2008-2009. Cet effectif est en baisse depuis 2000, puisqu'il était alors de 111.017 élèves. La DGESCO a indiqué à la Cour que, dans certaines académies, le nombre de places apparaissait insuffisant.
- Un enseignement adapté peut en outre être dispensé dans des structures hors collèges, les établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA). Les 80 EREA ont scolarisé en 2008-2009 10.482 élèves. Ce chiffre est stable depuis 1980.

D'autres dispositifs, comme les classes et ateliers relais, sont destinés à des collégiens ayant des problèmes de comportement, mais pas nécessairement des difficultés d'apprentissage lourdes. Les classes et ateliers relais ont vocation à accueillir des adolescents en voie de déscolarisation ou de marginalisation, afin de les aider à trouver une solution scolaire ou préprofessionnelle. L'accord de l'élève et de sa famille est obligatoire.

Les *ateliers relais* sont organisés en partenariat avec des associations d'éducation populaire. Ils sont normalement situés en dehors des établissements scolaires. Les *classes relais* sont organisées le plus souvent avec des partenaires extérieurs à l'éducation nationale. En 2007-2008, on recensait 424 dispositifs, qui accueilleraient 7.910 élèves répartis entre 285 classes relais (5.130 élèves) et 139 ateliers relais (2.780 élèves). Certaines académies ont également créé des « modules relais » plus légers, tournés vers la prévention et moins onéreux : ces 129 « modules relais » sont situés dans les établissements, et visent à prévenir l'entrée des élèves en difficulté dans les dispositifs relais.

Une note d'évaluation sur le suivi et le devenir des élèves des dispositifs relais a été publiée par la DEPP¹⁴⁶. Parmi les élèves accueillis, 78 % sont des garçons. L'âge moyen est de 14 ans et 3 mois. Ils ont en moyenne un an et sept mois de retard dans leur scolarité. La durée moyenne du séjour en dispositif relais est de 10,5 semaines. A la sortie du dispositif, 77 % des élèves sont orientés vers un collège, 10 % vers un CFA, 9 % vers un lycée professionnel, et 3 % vers une autre structure. Seulement 1 % des élèves reste sans solution. Le bilan, à la sortie du dispositif, semble donc positif à la DGESCO, compte tenu du fait que ces élèves sont en voie de décrochage scolaire et en risque de marginalisation sociale. Les résultats peuvent cependant être moins bons s'ils sont évalués sur une plus longue durée, ainsi que le montre l'exemple des dispositifs relais dans les Bouches-du-Rhône.

Le fonctionnement des dispositifs relais dans les Bouches-du-Rhône

Dans ce département, il y a six classes relais, cinq ateliers relais, et une classe passerelle, gérée avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) pour des élèves ayant quitté le système scolaire. Les critères d'affectation retenus pour ces dispositifs sont la perturbation scolaire et un comportement difficile. Le critère de la difficulté scolaire n'est donc pas pris en compte. Les grands absentéistes ne sont pas non plus concernés.

Un bilan qualitatif réalisé dans le département sur les élèves sortis un an auparavant des dispositifs relais montre que 82 % d'entre eux sont toujours scolarisés, mais que 18 % sont sortis de la base élève (alors que, parmi ceux-ci, 62 % ont pourtant moins de 16 ans). 80 % de ceux qui restent scolarisés passent en classe supérieure, 5 % redoublent, 3 % vont en filière professionnelle, 3 % sont réorientés en SEGPA, et 7 % dans d'autres voies (apprentissage, CAP « nouvelle chance »). Le taux de scolarisation est plus élevé en classe relais (88 %) que dans les ateliers et les classes passerelles (69 %), ce qui correspond au fait que ces dispositifs sont davantage tournés vers la préparation à la vie active.

146) Cette note concerne l'année scolaire 2005-2006.

Les dispositifs relais ont en fait pour objectif de prendre en charge, non les élèves en difficulté scolaire, mais les élèves mettant en difficulté l'institution par leur comportement en classe. Ils constituent un moyen de traiter par une mise à l'écart une situation très perturbante pour les enseignants comme pour les autres élèves et sont le plus souvent vécus par les élèves concernés comme une voie de relégation. L'intervention de ces dispositifs est souvent tardive, quand les élèves sont déjà en rupture forte avec le système scolaire, et faite le plus souvent sans collaboration régulière avec l'équipe éducative de l'établissement d'origine, alors même que, le plus souvent, les élèves retournent dans leur collège de départ. Ces dispositifs permettent rarement de rescolariser durablement les élèves. Ils ne constituent donc pas une réponse adéquate à la difficulté scolaire, qui doit être traitée en amont et dans le cadre de la scolarité normale.

Leur existence traduit cependant une véritable difficulté que rencontre l'institution scolaire : celle de la gestion d'une classe ou d'un établissement quand certains élèves ont un comportement incompatible avec les modalités habituelles d'enseignement. Ces difficultés sont très mal vécues, tant par les personnels de l'éducation nationale que par les élèves eux-mêmes. Elles appellent notamment, ainsi que le montrent les exemples étrangers précités, un renforcement de l'encadrement enseignant dans les cas les plus problématiques.

Conclusion

Un enjeu décisif pour la Nation

Au terme de son enquête, la Cour observe tout d'abord que l'enseignement scolaire est un des domaines de l'action publique où les comparaisons internationales se sont le plus imposées depuis dix ans, avec une force telle qu'elles ont modifié de façon radicale l'approche de l'évaluation des résultats du système scolaire. Celui-ci ne peut plus se contenter d'une approche isolée et est désormais contraint à une mesure comparative des compétences acquises par les élèves au terme de leur scolarité. A cet égard, la France se situe dans une position moyenne, tant sur le plan des résultats que des coûts de son système scolaire. Mais elle a surtout pour caractéristique d'être hors d'état d'atteindre simultanément les trois objectifs qui lui sont assignés par la Nation : la France est le pays de l'OCDE où le retard scolaire à 15 ans est le plus important - dix fois plus que les pays qui obtiennent les meilleurs résultats -, un de ceux où les écarts de résultats entre élèves se sont le plus accrus entre les deux dernières enquêtes de l'OCDE, et celui où l'impact de l'origine sociale sur les résultats des élèves est le plus élevé. La France ne peut pas laisser perdurer une situation qui entraîne inévitablement une plus faible aptitude à produire des qualifications et à délivrer des diplômes, sans compter le coût social induit par l'échec scolaire, qui pèse lourdement sur la société française tout entière.

Une question essentielle pour les finances publiques

L'enseignement scolaire soulève, d'autre part, une question essentielle de finances publiques, c'est-à-dire d'appréciation de l'efficacité et de l'efficience de ce qui apparaît comme la plus coûteuse des politiques publiques. En effet, l'enseignement scolaire est un des domaines de l'action publique où l'on peut disposer avec certitude des bases d'une démarche évaluative, puisque cette politique publique s'appuie prioritairement sur des objectifs précis et chiffrés, qui sont au nombre de trois : 100% de qualification ou de diplôme au niveau de l'enseignement secondaire, 80% d'accès au niveau du baccalauréat, 50% de diplômés de l'enseignement supérieur. C'est par rapport à ces objectifs que doivent s'apprécier les résultats de cette politique, de même que c'est à l'aune de ces indicateurs que doit être évalué son impact du point de vue de l'objectif d'égalité des chances, qui est énoncé par le premier article du code de l'éducation.

Des constats en grande partie partagés

L'enquête de la Cour a abouti à des constats qui sont en grande partie partagés par l'ensemble des acteurs ou experts du système éducatif. Ceux-ci s'accordent en effet à observer que le système éducatif français a su faire face à l'accroissement massif des effectifs d'élèves entre 1960 et 1990, dès lors que le niveau moyen de formation de la population s'est considérablement amélioré pour se situer désormais dans la moyenne de l'OCDE ou de l'Union Européenne. Mais ces acteurs et experts observent simultanément que l'enseignement scolaire français a pour spécificité, au sein des pays développés, une très forte inégalité dans les résultats des élèves : par delà les contraintes sociales ou urbaines qui frappent inégalement les pays de l'OCDE, la France fait partie de ceux qui arrivent le moins bien à traiter efficacement la difficulté scolaire. Certes, l'objectif de réussite de tous les élèves est désormais la priorité reconnue de l'éducation nationale, et celle-ci s'est dorénavant assignée la mission de traiter la difficulté scolaire dans le cadre normal de l'enseignement et en se fondant sur une généralisation de l'accompagnement personnalisé des élèves en difficulté. Toutefois, le système éducatif n'est toujours pas parvenu à s'organiser à partir de ces besoins, qui sont mal connus, qui sont peu suivis, et qui influent de façon insuffisante sur les décisions de gestion du temps scolaire ou d'affectation des enseignants. De surcroît, le système scolaire n'utilise pas les évaluations dont il dispose, et, au demeurant, n'évalue pas, dans la plupart des cas, les résultats des politiques qu'il met en œuvre. Au total, tous les acteurs et les experts auditionnés par la Cour ont estimé que, par delà la forte implication individuelle des enseignants, l'enseignement scolaire était caractérisé par un décalage entre ses objectifs et son organisation. En définitive, ce modèle d'enseignement ne permet pas d'atteindre les objectifs de réussite fixés par la Nation, et génère de l'insatisfaction pour tous : élèves, enseignants, parents.

Un modèle inadapté

Alors que le code de l'éducation, dès son premier article, affirme que « *le service public d'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves* », ce postulat ne se vérifie pas dans les faits. Dans son organisation actuelle, l'enseignement scolaire reste encore principalement fondé sur un modèle qui était adapté à une période où seule une minorité d'une classe d'âge - 20% en 1970 - suivait tout le parcours de l'enseignement scolaire et obtenait le baccalauréat. Il tend, de ce fait, à privilégier les élèves sans difficultés particulières, c'est-à-dire ceux qui seront bacheliers à la sortie du système scolaire et poursuivront des études supérieures, soit seulement un peu plus de la moitié de chaque classe d'âge.

Tant que la « massification » de l'enseignement n'était pas une réalité, la prise en charge de la difficulté scolaire ne constituait pas un impératif du système scolaire : si des enfants échouaient, c'était « de leur fait et de leur faute ». L'arrivée de classes d'âge entières au niveau du collège, puis du lycée, a amené à considérer que la généralisation de l'enseignement scolaire devait désormais s'accompagner de celle de la réussite de tous les élèves. Ceux qui sont en difficulté doivent être pris en charge par l'institution, afin de donner à tous un socle commun de connaissances et de compétences et de mener quatre élèves sur cinq au niveau du baccalauréat. Certes, ce dernier objectif peut éventuellement être atteint à moyen ou long terme par une généralisation progressive des baccalauréats professionnels. Mais, compte tenu de leur faible taux d'accès et de réussite dans l'enseignement supérieur, cette orientation ne suffira pas pour atteindre simultanément l'objectif assigné par le sommet de Lisbonne aux pays de l'Union européenne, c'est-à-dire porter à 50% d'une génération la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur. Or si, en France, 41% d'une classe d'âge¹⁴⁷ est à ce jour diplômée de l'enseignement supérieur, 27% seulement atteint un niveau au moins égal à la licence, contre par exemple 48% au Canada, 41% au Japon, 40% aux Etats-Unis, ou 35% en Corée du Sud¹⁴⁸.

Le système éducatif français doit en conséquence impérativement élargir le vivier des élèves accédant à des études supérieures dans des conditions normales de succès. Une telle orientation passe par un traitement urgent et efficace de la difficulté scolaire.

Les limites des réformes successives

Tributaire d'une organisation inadaptée aux nouveaux enjeux éducatifs, l'enseignement scolaire n'a pas su réellement intégrer les missions de suivi et d'aide des élèves. Ceci explique que, malgré des réformes multiples, une part importante d'entre eux, souvent issus de milieux sociaux défavorisés, reste exclue de la réussite. Certes, il ne peut être fait reproche au ministère de l'éducation nationale de n'avoir pas cherché à engager des politiques de lutte contre l'échec scolaire, mais ces dispositifs successifs ont vite montré leurs limites, parce qu'ils s'inscrivaient dans une organisation scolaire inchangée.

147) RERS 2009 - calculs DEPP à partir des enquêtes emploi 2006 à 2008 de l'INSEE.

148) *Regards sur l'éducation 2009* - OCDE

Ainsi, dans le cadre de l'éducation prioritaire, le ministère a mis en œuvre, dans les années 1980, des politiques territoriales qui ont visé à donner plus de moyens aux établissements situés dans des zones concentrant les difficultés : les études menées sur ce dispositif ont révélé des résultats mitigés. Plus récemment, la nécessité de prendre en charge la difficulté scolaire au sein du temps scolaire et ce, quel que soit l'établissement fréquenté par les élèves a été reconnue et s'est traduite par la multiplication de dispositifs d'accompagnement personnalisé (PPRE, aide personnalisée, accompagnement éducatif,...), le plus souvent fondés sur le volontariat des élèves ou des enseignants. Ces dispositifs se sont progressivement étendus aux différents niveaux d'enseignement.

Faute de recul suffisant, mais aussi en l'absence d'évaluations disponibles, il s'avère difficile de se prononcer sur l'efficacité de ces réformes très récentes. Néanmoins, pour le ministère de l'éducation nationale, la mise en place de l'accompagnement personnalisé permettrait d'introduire dans le système éducatif des « *ferments* » qui, à terme, devraient favoriser les changements exigés par l'objectif de réussite de tous les élèves. Il estime ainsi que les réformes en cours « *mettent fortement en évidence l'impératif de personnalisation de la relation pédagogique qui apparaît comme un puissant vecteur d'égalité des chances* »¹⁴⁹. Il entend également favoriser la coordination entre enseignants et donner vie aux conseils pédagogiques qui, bien qu'institués en 2005 dans les établissements, demeurent bien souvent, pour reprendre un terme employé par un enseignant lors d'une audition organisée par la Cour, « *une coquille vide* ».

En réalité, les réformes engagées par le ministère, pour volontaristes qu'elles soient, ont pour défaut de ne pas affronter ce qui tient à l'inadaptation de la structure du système scolaire. Les plus récentes s'appliquent en effet sans distinction à tous les établissements d'enseignement, comme s'ils avaient les mêmes besoins, nécessitaient les mêmes moyens et appelaient les mêmes procédures. Les enquêtes de la Cour montrent ainsi à quel point les dispositifs d'accompagnement des élèves peuvent être déviés de leur objectif initial, par exemple lorsqu'ils se transforment en dédoublement de cours ou en heures d'enseignements disciplinaires qui permettent aux enseignants de terminer les programmes, de telle sorte que l'accompagnement des élèves ne fait alors que s'ajouter, sous les mêmes formes, au temps d'enseignement habituel.

149) Réponse datée du 1er février 2010 du secrétaire général du ministère de l'éducation nationale.

En définitive, c'est moins en raison des réformes ministérielles que grâce à l'implication personnelle des enseignants et des autres agents de l'éducation nationale que les politiques éducatives peuvent aujourd'hui se concrétiser au plus près des besoins des élèves. C'est le recours à l'imagination et aux bonnes volontés, ainsi qu'éventuellement à un aménagement parfois peu réglementaire du service des enseignants, qui permet au système scolaire de fonctionner en dépit de ses contraintes et de ses rigidités. Cet état de fait démontre le dévouement remarquable des acteurs de l'enseignement scolaire, mais il révèle également une faiblesse majeure du système éducatif : la réussite d'un élève dépend en partie de l'établissement où il est affecté et des enseignants qui le prennent en charge, ce qui constitue un puissant facteur d'inégalité.

En fait, la France n'a pas su redéfinir les structures et les procédures de son système éducatif pour que la « massification » de l'enseignement aboutisse à une réelle démocratisation. Une telle ambition n'a pu réellement prendre corps, faute d'une révision d'ensemble de l'organisation de l'enseignement scolaire. En témoigne ainsi une conception rigide de l'enseignement qui ignore largement les missions éducatives autres que celle de la transmission de connaissances disciplinaires. En témoignent tout autant les lacunes qui affectent le suivi des élèves durant leur parcours scolaire.

Enfin, si l'impact de la concentration des difficultés sociales et urbaines est particulièrement élevé en France, les systèmes scolaires d'autres pays confrontés aux mêmes problèmes ont su, depuis le début des comparaisons internationales, rattraper, puis dépasser le nôtre. En d'autres termes, l'organisation de l'enseignement scolaire apparaît bien comme un facteur explicatif important des résultats décevants de notre système éducatif.

Des arbitrages nécessaires

Dans ce contexte, les constats effectués par la Cour n'appellent pas à une augmentation uniforme des moyens, dont les comparaisons internationales ne montrent pas qu'elle serait à elle seule gage d'efficacité et d'efficience, mais à des arbitrages nécessaires entre les différentes dépenses du système scolaire. Il est ainsi incohérent que celui-ci puisse continuer à consacrer environ deux fois moins de moyens à l'éducation prioritaire qu'à une pratique du redoublement dont le ministère lui-même estime, à travers les objectifs et indicateurs de ses programmes budgétaires, qu'il doit diminuer radicalement¹⁵⁰. De même, il est

150) Il suffit à cet égard de rappeler que, si un élève redouble son cours préparatoire, il n'a qu'une chance résiduelle d'avoir le baccalauréat, mais en revanche près d'un risque sur deux de sortir du système scolaire sans diplôme ni qualification.

inexplicable que la France soit un des pays de l'OCDE où l'école primaire reçoit le moins de financements publics par rapport au lycée, alors que c'est précisément à ce niveau qu'il convient de commencer à lutter contre les carences scolaires les plus graves. Il n'est pas davantage explicable que le ministère de l'éducation nationale n'ait pas tiré la conclusion du constat selon lequel les pays qui obtiennent les meilleurs résultats au sein de l'OCDE sont aussi ceux où il y a le moins d'heures de cours : le système scolaire ne cesse de multiplier les options, au lieu d'organiser prioritairement le traitement de la difficulté scolaire, ce que font les pays les plus performants. Enfin, il n'est guère cohérent de disperser sur tout le territoire de multiples dispositifs d'accompagnement personnalisé, sans évaluation préalable des besoins, au lieu de concentrer les moyens financiers sur les établissements les plus en difficulté, comme par exemple les 254 collèges ambition réussite, qui ne représentent environ que 4% des collèges français.

La nécessité d'un arbitrage entre les différentes dépenses du système scolaire est en outre illustrée par le décalage entre certains effets d'affichage et la réalité effective des mesures : ainsi, la proportion de collégiens bénéficiant de PPRE est trois fois inférieure à la proportion de sorties du système scolaire sans diplôme, ni qualification ; de même, l'éducation prioritaire ne se traduit que par une diminution moyenne de deux élèves par classe au collège, ce qui ne permet pas un traitement individualisé systématique de la difficulté scolaire ; enfin, seul un élève sur quatre relevant de l'éducation prioritaire peut bénéficier de mesures d'accompagnement éducatif, alors que ce dispositif devrait être prioritairement développé dans ce secteur. Ce décalage entre les objectifs initiaux et les résultats obtenus s'explique par le fait que le système scolaire reste toujours fondé sur une logique d'offre, qui l'épuise, alors qu'il est désormais impératif de la remplacer par une logique de demande, c'est-à-dire une approche précise des besoins des élèves. Ainsi, parmi de nombreux exemples comparables, la réforme du lycée annoncée pour la prochaine rentrée prévoit deux heures d'accompagnement personnalisé, mais cette mesure est destinée à s'appliquer également sur tout le territoire, aussi bien dans les lycées les plus prestigieux que dans les lycées confrontés aux difficultés les plus graves. La DGESCO ne peut savoir si ce dispositif sera systématiquement efficace du point de vue du soutien individualisé des élèves, ou s'il se traduira dans certains établissements par un prolongement des enseignements disciplinaires, voire dans le pire des cas par de simples heures de permanence.

Pour cette raison, une des premières recommandations de la Cour est que l'éducation nationale s'attache avant tout à mesurer dans chaque établissement d'enseignement les besoins d'accompagnement personnalisé, alors qu'elle les ignore aujourd'hui.

De même, la Cour estime qu'il est anormal que l'éducation nationale ignore dans la plupart des cas le coût des politiques éducatives qu'elle mène, parce qu'elle ne raisonne pas en euros et à partir de critères de performance, mais en heures d'enseignement et en termes de répartition de moyens. Le système scolaire ne doit pas continuer, de façon prédominante, à allouer des moyens de façon indifférenciée, au risque du saupoudrage, de l'inefficacité et de l'inefficience, au lieu de concentrer plus nettement ses efforts là où ils sont nécessaires et d'évaluer prioritairement les résultats de son action.

Les leviers de changement

Si la réussite de tous les élèves est bien l'objectif que le pays entend assigner à son système scolaire, il est nécessaire d'organiser, de financer, et d'évaluer celui-ci en conséquence. Pour enclencher ce processus, plusieurs leviers de changement peuvent être identifiés.

La prise de conscience du caractère obsolète de l'organisation actuelle de l'enseignement scolaire et de la nécessité d'adopter un nouveau modèle de fonctionnement, doit tout d'abord être opérée bien au-delà de la seule sphère éducative. La question de l'amélioration du système scolaire doit être posée dans des termes collectifs, à la lumière de l'intérêt général : c'est pourquoi le changement culturel nécessaire exige que l'ensemble des responsables politiques et les acteurs du système (enseignants, parents d'élèves, chefs d'établissement, cadres de l'éducation nationale) se saisissent de cette question pour mieux expliquer les défaillances du modèle scolaire actuel et justifier les changements à lui apporter.

Par ailleurs, le nouveau modèle d'école à mettre en place doit conduire à repenser l'organisation d'ensemble du système scolaire, de l'administration centrale aux équipes pédagogiques. Dans ce cadre, il apparaît à la Cour qu'une approche locale des questions à résoudre et qu'une expérimentation des projets adaptés aux besoins diversifiés des élèves doivent absolument être privilégiées par rapport à une réforme décrétée d'en haut. De même, la diversité des situations doit être réellement prise en compte dans le pilotage du système scolaire, car l'uniformité des procédures nationales ne ferait, à défaut, que lamener les initiatives de terrain. Cette refonte des responsabilités requiert d'importantes évolutions, que ce soit sous la forme d'une allocation des moyens d'enseignement nettement plus différenciée selon les établissements, d'une réforme profonde du dispositif d'évaluation, ou de la mise à disposition de la DGESCO et des échelons déconcentrés de tous les outils nécessaires pour que les politiques publiques s'adaptent efficacement à la diversité des territoires et des élèves.

Enfin, le système scolaire ne pourra progresser qu'avec les enseignants, d'autant plus qu'ils en subissent aujourd'hui directement les contraintes. S'ils veulent en effet intensifier, dans le cadre actuel, l'accompagnement individualisé des élèves en difficulté, ils ne peuvent le faire, dans la majorité des cas, qu'en passant par des procédures qui présentent la particularité d'être le plus souvent extérieures à la gestion habituelle de leur service, inégalement organisées et fortement hétérogènes selon les établissements d'enseignement. Aux changements à apporter pour supprimer tout ce qui entraîne une différenciation anormalement marquée ou précoce des parcours des élèves, doit donc répondre l'intégration dans le service des enseignants des missions qui sont fixées par la loi en matière d'accompagnement personnalisé des élèves et de travail en équipe. En l'état actuel, le système scolaire ne met pas à la place centrale qui devrait être la sienne l'équipe des enseignants, qu'il s'agisse du conseil des maîtres à l'école ou du conseil pédagogique dans les collèges et les lycées. Ce n'est que sous cette condition que pourra se mettre en place une régulation par la performance du système scolaire.

C'est à la lumière de ces exigences que la Cour formule - après avoir recueilli lors des auditions le point de vue de tous les acteurs concernés - les recommandations suivantes.

Recommandations

Transformer la gestion du système éducatif

1. *Pour répondre aux besoins des élèves, prendre prioritairement en compte dans le pilotage du système scolaire la diversité des situations scolaires, en privilégiant une allocation fortement différenciée des moyens d'enseignement.*
2. *Evaluer régulièrement toutes les politiques et actions éducatives mises en œuvre (projets personnalisés de réussite éducative, stages de remise à niveau, aide personnalisée, carte scolaire,...), afin de déterminer quels dispositifs doivent être maintenus, modifiés ou supprimés.*
3. *Accroître la part des financements allouée à l'école primaire, en privilégiant le traitement de la difficulté scolaire.*
4. *Pour effectuer les arbitrages nécessaires, refondre les systèmes d'information du ministère de l'éducation nationale, afin de connaître les coûts détaillés des politiques éducatives et le montant précis des financements alloués aux établissements d'enseignement.*

Adapter l'organisation scolaire aux besoins des élèves

5. *Evaluer dans les délais les plus brefs, après avoir diffusé les outils méthodologiques nécessaires, les besoins d'accompagnement personnalisé des élèves. Se fonder sur cette évaluation pour définir le contenu des accompagnements qui doivent être assurés dans le cadre du temps scolaire par les enseignants, et pour déterminer, à partir de critères explicites, les moyens qui doivent être affectés dans chaque établissement d'enseignement à l'accompagnement personnalisé.*
6. *Redéfinir l'organisation du temps scolaire dans le premier degré dans un sens conforme à l'intérêt des élèves. Moduler les emplois du temps dans le second degré en fonction des besoins des élèves, notamment en prévoyant la mise en place sur l'année scolaire de plages horaires variables de soutien et d'accompagnement.*

7. *Généraliser la détermination par établissement d'enseignement, en fonction des situations locales, d'objectifs de baisse des taux de redoublement, en affectant les moyens ainsi économisés au financement d'actions d'accompagnement personnalisé.*

Accorder le service des enseignants du second degré à la diversité de leurs missions

8. *Définir pour le service des enseignants du second degré un cadre réglementaire conforme à la diversité de leurs missions prévues par la loi, qui comprennent l'enseignement disciplinaire, la coordination des équipes pédagogiques, et l'accompagnement personnalisé (suivi des élèves, aide méthodologique, dispositifs spécifiques, accompagnement éducatif, conseil en orientation, etc.). Définir les modalités pratiques de répartition de ces différentes missions dans le cadre d'un accord annuel arrêté entre les enseignants et les responsables des établissements d'enseignement.*
9. *Systématiser la formation des enseignants à l'accompagnement personnalisé des élèves, tant dans le cadre de la formation initiale que de la formation continue.*

Accroître la responsabilité des établissements d'enseignement

10. *Faire déterminer par les équipes pédagogiques - composées par les responsables d'établissements d'enseignement et les enseignants - les modalités de répartition des moyens d'enseignement et d'accompagnement personnalisé.*
11. *Mettre en place un système d'évaluation des établissements et des équipes pédagogiques à partir des bonnes pratiques relevées en France et à l'étranger.*

**Engager un effort exceptionnel en faveur des établissements
confrontés à la plus grande difficulté scolaire**

12. *Dans les établissements d'enseignement les plus confrontés à la difficulté scolaire, systématiser les affectations sur profil des responsables et des enseignants.*

13. *Donner aux équipes des moyens dans le cadre de contrats d'objectifs pluriannuels.*

1 - Liste des sigles utilisés dans le rapport

B2A	brevet d'autonomie et d'application
B2I	brevet informatique et internet
BEP	brevet d'études professionnelles
BMA	brevet des métiers d'art
BNIE	base nationale des identifiants élèves
BOP	budget opérationnel de programme
BP	brevet professionnel
BT	brevet de technicien
BTS	brevet de technicien supérieur
CAP	certificat d'aptitude professionnelle
CDI	centre de documentation et d'information
CE1 / CE2	cours élémentaire 1 / cours élémentaire 2
CEREQ	centre d'études et de recherches sur les qualifications
CIO	centre d'information et d'orientation
CM1 / CM2	cours moyen 1 / cours moyen 2
CNASEA	centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNIL	commission nationale de l'information et des libertés
CO-P	conseiller d'orientation - psychologue
CP	cours préparatoire
CPE	conseiller principal d'éducation
CPGE	classe préparatoire aux grandes écoles
CTPA	comité technique paritaire académique
DAF	directeur des affaires financières

DEPP	direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGESCO	direction générale de l'enseignement scolaire
DGH	dotation globale horaire
DGRH	direction générale des ressources humaines
DIE	dépense intérieure d'éducation
DNB	diplôme national du brevet
DOM	département d'outre-mer
DP 3	option de découverte professionnelle (trois heures hebdomadaires en troisième, ouverte à tous les élèves)
DUT	diplôme universitaire de technologie
EPLE	établissement public local d'enseignement
EPS	éducation physique et sportive
EREA	établissement régional d'enseignement adapté
ETP	équivalents temps plein
HCE	haut conseil de l'école
HCéé	haut conseil de l'évaluation de l'école
HSA	heure supplémentaire annuelle
HSE	heure supplémentaire effective
IA	inspecteur d'académie
IA-DSDEN	inspecteur d'académie – directeur des services départementaux de l'éducation nationale
IA-IPR	inspecteur d'académie - inspecteur pédagogique régional (par discipline, pour le second degré)
IDD	itinéraires de découverte (au collège)

IEN	inspecteur de l'éducation nationale (pour le premier degré)
IEN-IO	inspecteur de l'éducation nationale de l'information et de l'orientation
IGAENR	inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGEN	inspection générale de l'éducation nationale
INE	identifiant national élève
INSEE	institut national de la statistique et des études économiques
ISOE	indemnité de suivi et d'orientation des élèves
IVAL	indicateur de valeur ajoutée des lycées
JAPD	journée d'appel de préparation à la défense
LFI	loi de finances initiale
LOLF	loi organique relative aux lois de finances
LV1 / LV2	langue vivante 1 / langue vivante 2
MC	mention complémentaire
MEN	ministère de l'éducation nationale
MIES	mission interministérielle enseignement scolaire
MPI	mesures physiques et informatique
NIR	identifiant national des personnes physiques
OCDE	organisation de coopération et de développement économique
ONZUS	observatoire national des zones urbaines sensibles
PAM	préaffectation automatisée multicritères
PARE	plan d'amélioration de la réussite éducative

PECG	professeurs d'enseignement général de collège
PIB	produit intérieur brut
PIRLS	<i>progress in international reading literacy study</i>
PISA	programme international pour le suivi des acquis des élèves
PJJ	protection judiciaire de la jeunesse
PLF	projet de loi de finances
PLP	professeur de lycée professionnel
PPRE	programme personnalisé de réussite éducative
QCM	questions à choix multiples
RAR	réseau ambition réussite
RASED	réseau d'aide spécialisé aux élèves en difficultés
RGPP	révision générale des politiques publiques
RRS	réseau de réussite scolaire
SEGPA	section d'enseignement général et professionnel adapté
SES	sciences économiques et sociales
SESC	statut économique, social et culturel
STS	section de technicien supérieur
SVT	sciences et vie de la terre
TICE	technologies d'information et de communication dans l'éducation
TOS	techniciens, ouvriers et de services
TPE	travaux personnels encadrés
TRM	tableau de répartition des moyens
UNSS	union national de sport scolaire
ZEP	zone d'éducation prioritaire

2 - Principales caractéristiques du système scolaire français

Le système scolaire sous tutelle des trois ministères de l'éducation nationale, de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, et de l'enseignement supérieur et de la recherche, aussi bien public que privé sous contrat d'association avec les ministères, emploie 940.403 enseignants et scolarise 12.409.069 élèves et étudiants en 2008-2009.

Le premier degré correspond aux enseignements préélémentaire et élémentaire. Ils se déroulent en trois cycles : apprentissages premiers, apprentissages fondamentaux, approfondissements. En 2008, 367.879 enseignants participent à la scolarisation de 6.643.600 élèves au sein du premier degré public et privé.

L'enseignement relevant de l'adaptation scolaire et de la scolarisation des enfants handicapés (ASH) dans le premier degré est en partie sous tutelle du ministère en charge de la Santé. 46.000 élèves sont intégrés à cet enseignement en 2008.

Le second degré est dispensé dans les collèges (premier cycle) – de la sixième à la troisième – et les lycées (second cycle général et technologique et second cycle professionnel). Depuis 1995-1996, la 6^{ème} constitue le cycle d'observation et d'adaptation, la 5^{ème} et la 4^{ème} le cycle central, et la 3^{ème} le cycle d'orientation.

A la rentrée 2008, le second degré de l'éducation nationale comprend 5.339.700 élèves. De plus, 151.600 élèves sont scolarisés au sein du second degré sous tutelle du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche. L'enseignement du second degré public et privé est assuré par 489.381 enseignants.

Les enseignements adaptés du second degré accueillent en partie les élèves issus de l'enseignement spécialisé du premier degré. Ils sont organisés en deux cycles : le premier cycle général adapté (6^{ème} à 3^{ème} SEGPA) et le second cycle professionnel adapté (préparation CAP). A la rentrée 2009, les élèves en enseignement spécial santé « scolarisés » sont au nombre de 75.500.

La scolarité en France est obligatoire à partir de l'âge de six ans jusqu'à seize ans.

3 - Apports et limites des enquêtes PISA à l'évaluation de l'école

En mars 2006, la France a participé, aux côtés de 56 pays, à la troisième phase de l'opération PISA, pilotée par l'OCDE et mise en œuvre par un consortium dirigé par l'institut australien ACER (*Australian Council for Educational Research*). Les 30 pays de l'OCDE ont participé à l'enquête¹⁵¹. 27 pays hors OCDE se sont joints à l'opération.

La mise en œuvre de l'enquête est basée sur des procédures standardisées afin de garantir la comparabilité des résultats : désignation de responsables de l'enquête dans chaque établissement, suivi du respect des consignes de passation, procédures de contrôle, etc. Les items sont traduits dans vingt langues différentes et sont posés aux élèves de tous les pays.

a) La population de référence et l'échantillon français

En France, les élèves de 15 ans sont scolarisés dans des contextes très différents. Pour diverses raisons pratiques, des groupes d'élèves ont d'emblée été exclus de la population de référence avec l'accord de l'OCDE. Au final, le champ de l'enquête porte sur tous les élèves de 15 ans scolarisés dans les établissements publics et privés sous tutelle du ministère de l'éducation nationale (sauf les EREA) et du ministère de l'agriculture, en France métropolitaine et dans les DOM (sauf La Réunion). La population visée couvre ainsi 95 % de la génération des jeunes de 15 ans. L'enquête porte sur un échantillon de 187 établissements scolaires. Le tirage de l'échantillon tient compte du type d'établissement (collège, lycée professionnel, lycée agricole, ou lycée d'enseignement général et technologique), afin d'assurer la représentativité des élèves de 15 ans selon leur mode de scolarisation. Une trentaine d'élèves au maximum est sélectionnée aléatoirement dans chaque établissement.

b) Les compétences mesurées par PISA

Contrairement à d'autres évaluations internationales, les compétences mesurées par PISA ne sont pas liées directement au contenu d'enseignement des programmes scolaires. PISA s'appuie sur le concept de « *littératie* » qui est, selon l'OCDE, « *l'aptitude à comprendre et à*

151) Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie.

utiliser l'information écrite dans la vie courante, à la maison, au travail et dans la collectivité en vue d'atteindre des buts personnels et d'étendre ses connaissances et ses capacités ». Il cherche à évaluer « *l'aptitude des jeunes à exploiter leurs connaissances et leurs compétences pour faire face aux défis de la vie réelle plutôt que d'examiner dans quelle mesure les élèves ont assimilé une matière spécifique du programme d'enseignement* » (OCDE, 2001). Cette évaluation comparative permet de révéler les points forts et les points faibles des élèves dans un contexte international.

En France, le décret qui présente la conception et le contenu du socle commun précise que sa définition « *se réfère ... aux évaluations internationales, notamment au Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) qui propose une mesure comparée des connaissances et des compétences nécessaires tout au long de la vie.* »¹⁵². C'est la première fois qu'un texte définissant des objectifs de l'école française fait une référence explicite à une évaluation standardisée, au surplus internationale, des acquis des élèves.

Les informations rassemblées dans le cadre du programme PISA permettent d'étudier les résultats en analysant les facteurs de contexte associés à la performance des élèves. Le but premier de PISA consiste à comparer les acquis des jeunes de 15 ans des pays participants en tenant compte des spécificités propres à chaque système éducatif. En effet, les écarts de performance entre pays doivent être étudiés au regard des différentes variables contextuelles liées à l'élève, à son milieu socioculturel, à l'établissement, mais aussi aux choix de politiques éducatives propres à chaque pays. Les performances des élèves français - comme celles des élèves des autres pays - sont généralement très variables selon les activités proposées. Un tel constat incite à la prudence quant à une interprétation globale des « classements » exploités par les médias, qui recensent une moyenne de résultats disparates.

c) PISA et ses biais

Le fait même de faire des comparaisons internationales suppose certains biais inévitables que les concepteurs de PISA essaient de diminuer, à défaut de pouvoir les supprimer totalement. Ces biais ont bien souvent d'autres causes que des erreurs flagrantes de traduction, et leurs causes sont plus complexes que de simples dysfonctionnements techniques.

152) Décret du 11 juillet 2006 relatif au socle commun de connaissances et de compétences.

Un biais culturel peut en effet tout d'abord apparaître lorsque certaines catégories d'individus sont favorisées par leur connaissance *a priori* de l'instrument d'évaluation. Par exemple, la familiarité avec le support sur lequel porte les questions peut être une cause de biais : les performances observées sont alors également le reflet d'une proximité « culturelle », et non seulement de la compétence des individus. Ce type de biais renvoie, à travers les pratiques d'enseignement, aux objectifs des différents systèmes éducatifs : il est donc instructif, indépendamment du contenu même des résultats des comparaisons internationales.

Le mode de questionnement peut lui aussi être source de biais. Ainsi, dans le cas de questionnaires à choix multiples où il est explicitement demandé au début de l'évaluation de ne répondre que par une seule des alternatives proposées, les élèves français sont nombreux à cocher plusieurs réponses sur certaines questions. Lorsqu'une alternative est assez proche de la bonne réponse, les élèves français ont en effet tendance à cocher les deux réponses qui leur paraissent les plus plausibles, là où des élèves d'autres pays, comme ceux des Etats-Unis par exemple, n'en cochent qu'une : en France, on observe jusqu'à 13% de réponses doubles sur certaines questions, tandis que ce taux dépasse rarement 1% aux Etats-Unis. Ces items sont donc biaisés en faveur des élèves américains, qui sont plus familiers de ce mode de questionnement. De même, pour les questions impliquant une réponse rédigée et construite, les élèves français ont tendance à s'abstenir de répondre en cas de doute, alors que des élèves d'autres pays y répondent toujours, quitte à se tromper. En général, les élèves français sont plus à l'aise pour les questions ouvertes impliquant une réponse courte et précise, ce qui correspond à une forme d'interrogation courante dans l'enseignement français. A l'inverse, ils rencontrent plus de difficultés sur des supports de type professionnel ou sur des questions appelant un avis personnel.

Malgré les méthodes qui peuvent être employées pour réduire les biais culturels, les résultats de PISA renvoient donc globalement à des fonctionnements culturels particuliers ou des objectifs éducatifs différents : ainsi, les épreuves qui défavorisent les Etats-Unis sont aussi celles, à peu de choses près, qui défavorisent également l'Australie et la Grande Bretagne.

Il existe également des biais tenant aux précisions données sur l'origine sociale des élèves. Les données personnelles des élèves, et notamment les catégories socio-professionnelles des familles, sont en effet déclaratives. En mars 1999, à l'issue de la phase expérimentale de l'enquête PISA en France, les services de l'éducation nationale, en collaboration avec l'INSEE, ont réalisé une étude sur la qualité des données recueillies, à partir d'un sous-échantillon d'environ 700 élèves.

Des enquêteurs spécialisés ont contacté les familles de ces élèves par téléphone et ont récolté directement les informations sur les caractéristiques socioprofessionnelles des parents. Il ressort de cette étude que les élèves de 15 ans ont une faible connaissance du diplôme et de la profession de leurs parents. Ainsi, seuls 60% des élèves de l'échantillon déclarent une profession correspondant à celle collectée par les enquêteurs de l'INSEE, selon le regroupement en neuf grands groupes de professions de la nomenclature ISCO.

La France prend donc en compte nombre d'enseignements tirés de l'analyse de ces évaluations internationales lors des réflexions et des décisions concernant les évolutions de son système éducatif, mais elle le fait généralement en confrontant ces analyses à celles tirées d'autres travaux, notamment ceux de la DEPP. Il est en effet essentiel que les enquêtes comparatives internationales soient analysées au sein d'un dispositif d'ensemble de pilotage du système éducatif. Le ministère de l'éducation nationale peut suivre les évolutions des acquis des élèves au regard des objectifs que la société française assigne à son système scolaire, tout en se réservant la possibilité de revoir ces objectifs à l'aune des comparaisons internationales.

4 - Exemples étrangers d'organisation scolaire

a) Le suivi des élèves

Le suivi des élèves dans le canton de Genève

Chaque élève a un dossier réunissant les éléments de son parcours scolaire, de son comportement, et tout autre document jugé utile par le doyen chargé de tenir ce dossier, qui permet de suivre l'élève tout au long de sa scolarité dans l'établissement. Le maître de classe a accès au dossier. Si l'élève change d'établissement, certains éléments sont transmis, mais le dossier reste en règle générale dans l'établissement et le nouvel établissement en constitue un autre.

Dans le canton de Genève, l'élève a un identifiant unique dans la « *BDS* », banque de données scolaires pour Genève, qui permet de suivre l'élève tout au long de sa scolarité et de connaître ainsi son cursus - mais pas ses résultats - tant qu'il reste dans le canton. Par contre, si l'élève quitte le canton, on ne peut plus le suivre.

Le maître de classe centralise les absences et suit l'élève. Le doyen ou le maître adjoint assurent le suivi de la classe et des disciplines.

Le cycle d'orientation (CO) est une école secondaire générale qui regroupe l'ensemble des élèves de 12 à 15 ans. Le CO est organisé sous la forme de regroupements d'élèves qui tiennent compte de leur rythme d'apprentissage et des retards scolaires qu'ils ont à combler. Ces regroupements ne sont pas cloisonnés : le passage de l'un à l'autre est possible sous certaines conditions, en fonction de l'évolution des résultats scolaires et de la progressive élaboration du projet de formation de l'élève.

Le devenir des élèves genevois est connu par les informations transmises par l'office fédéral des statistiques aux directeurs de collèges. Les enquêtes sur le devenir des élèves permettent de connaître le taux des élèves qui poursuivent leurs études dans l'enseignement supérieur (de l'ordre de 85% à 95% selon les années), ainsi que celui des élèves qui y obtiennent un diplôme (de l'ordre de 65%). Ces résultats montrent que la « maturité » (équivalent du baccalauréat général) est la voie privilégiée pour obtenir un diplôme d'enseignement supérieur.

Le suivi et l'orientation des élèves en Espagne (Castilla- La Mancha)

La loi organique de l'éducation (LOE: « Ley Orgánica de Educación »), approuvée le 4 mai 2006, régule la structure et l'organisation du système éducatif espagnol pour ses niveaux non universitaires. Elle prévoit que les enseignements généraux, obligatoires et gratuits pour tous, comprennent dix ans de scolarité entre 6 et 16 ans.

L'élève est suivi tout au long de sa scolarité à travers un dossier informatique. Celui-ci rassemble toutes les données de l'élève : résultats scolaires, données familiales,... Chaque établissement dispose d'un département d'orientation (DO) en charge de la collecte de toutes ces données.

L'« orientateur » communique certaines informations du dossier au « chef d'études ». Les professeurs sont également informés oralement de ce qui peut leur être utile : pour autant, ils n'ont pas accès au dossier de l'élève où tout est consigné. En effet, l'« orientateur » prend généralement soin de ne pas divulguer trop d'informations du dossier, afin de ne pas prendre le risque que l'élève soit perçu d'une façon préconçue par les équipes enseignantes.

Toutes les équipes d'orientation ont une composition interdisciplinaire. Elles sont majoritairement formées de pédagogues, de psychologues et de psychopédagogue. A l'école primaire, l'équipe d'orientation et d'appui (EOA) peut être complétée par un maître d'audition et de langage et un maître pédagogique thérapeutique (MPT). Dans les zones défavorisées, s'y ajoutent des travailleurs sociaux.

Au collège (ESO), il existe un département d'orientation (DO), auquel s'ajoutent des professeurs de « domaines » (« ambitos ») recouvrant plusieurs disciplines (par exemple, le domaine scientifique pour les mathématiques, la physique, la biologie, la chimie). Le département d'orientation exerce une action d'appui aux enseignants, d'information des familles, et d'observation des élèves en vue de leur proposer une orientation. Il réunit les professeurs principaux (« los tutores »), reçoit les élèves, leur fait passer des tests non notés, établit des diagnostics, organise des réunions avec le chef d'études et les tuteurs. Il conseille ou déconseille certaines filières. L'orientation est en elle-même de la compétence du conseil des professeurs. Le DO n'émet donc qu'un conseil sur l'orientation auprès du conseil des professeurs et de l'inspection.

Après l'ESO, l'orientation est proposée à l'élève, mais c'est à celui-ci et à sa famille qu'il revient de choisir *in fine*.

Les étudiants doivent être titulaires d'un certificat d'études secondaires (Graduado en Educacion Secundaria, Titulo Graduado ESO) pour avoir accès à l'un des deux types de formation secondaire post-obligatoire :

- Bachillerato (fin de l'éducation secondaire générale)
- Formacion Profesional Especifica de grado medio (niveau intermédiaire spécifique de formation professionnelle)

Toutes les provinces ne proposent pas forcément les formations voulues en nombre suffisant. De plus, les places en formation professionnelle sont limitées : la formation professionnelle a désormais plus de prestige, en raison du fait que le diplôme de l'ESO est nécessaire pour y accéder.

Un véritable suivi de l'élève est opéré par des liaisons régulières entre les divers degrés d'enseignement. Ainsi, une coordination mensuelle est mise en place entre école et collège, essentiellement dans le but de prévenir l'échec scolaire et le redoublement au collège : cette coordination permet de cibler les élèves que les enseignants du secondaire doivent plus particulièrement accompagner.

En établissant ainsi une information a priori des enseignants sur les difficultés particulières des élèves, le système scolaire permet ainsi aux professeurs d'anticiper les modalités de suivi et d'adaptation pédagogique nécessaires.

En principe, en Espagne, le tuteur (sorte de professeur principal) garde une classe deux années de suite pour opérer un suivi dans la durée.

Un programme (programme « papas ») de lutte contre l'absentéisme a été mis en place : il permet dans certains établissements d'informer les parents en temps réels par courrier ou par SMS de l'absence de leur enfant à un cours.

b) L'accompagnement des élèves

L'accompagnement des élèves dans le canton de Genève

Au cycle d'orientation (école secondaire générale pour l'ensemble des élèves de 12 à 15 ans), des études surveillées peuvent être ouvertes après les heures de classe en fonction des besoins scolaires des élèves. Ces études surveillées durent une heure et permettent aux élèves d'effectuer leurs devoirs avec l'aide d'un enseignant.

Des classes de niveaux sont organisées pour un meilleur rythme d'apprentissage des élèves et une aide individualisée des professeurs pour les élèves en difficulté. Pour autant, certaines classes mixtes peuvent être expérimentées dans des établissements, car l'hétérogénéité semble permettre, selon les enseignants, une certaine émulation.

Au sein du secondaire post-obligatoire, les collègues (équivalents, en France, aux lycées assurant la filière générale) mettent à disposition des élèves qui rencontrent des difficultés spécifiques dans une ou plusieurs disciplines une assistance pédagogique sous forme de diverses structures (« dépannage », appui, rattrapage, cercle d'études, études surveillées) : dans chaque établissement, des enseignants non titulaires d'une classe sont chargés de cette mission d'accompagnement des élèves en difficulté.

Dans les écoles de commerce (équivalentes, en France, des filières professionnelles), le soutien scolaire est effectué à la demande des élèves. Des heures de « dépannage » sont organisées pour chaque discipline. Des répétiteurs, identifiés parmi les bons élèves volontaires de 3^{ème} ou 4^{ème} année de maturité professionnelle, sont proposés aux parents qui financent eux-mêmes directement cet accompagnement : des heures de remises à niveau sont ainsi réalisées par ces élèves pour les élèves en difficulté. Le soutien scolaire se heurte à la limite du volontariat des élèves, aussi bien en ce qui concerne ceux qui assurent que ceux qui bénéficient de cette action : ce ne sont pas toujours ceux qui en ont le plus besoin qui s'inscrivent au « dépannage ».

Des études surveillées peuvent enfin être mises en place de manière très ponctuelle, rémunérées à 50% pour le maître surveillant.

L'accompagnement des élèves en Espagne (Castilla-La Mancha)

Des mesures ont été mises en place pour lutter contre l'échec scolaire. Celles-ci peuvent être « ordinaires », telles que le redoublement, les études encadrées ou l'appui des professeurs. D'autres mesures peuvent être « extraordinaires » : il s'agit ainsi de la « diversification dans le suivi du programme », dite également « diversification éducative », qui peut aussi bien s'adresser aux élèves en retard, qu'aux primo-arrivants ou aux élèves handicapés. Cette mesure permet d'apporter un appui aux élèves concernés sans pour autant les couper de leur classe d'origine. Les élèves sont répartis dans de petits groupes et ont des professeurs de domaine. Pendant que leurs pairs suivent l'emploi du temps de la classe « normale », ces élèves ont classe en plus petits groupes, et donc de manière plus personnelle et adaptée à leurs difficultés. Un soutien individualisé est ainsi mis en place sans que l'élève soit séparé de sa

classe, puisqu'il la rejoint pour les enseignements dans lesquels il est plus à l'aise.

La « diversification éducative » est efficace, puisque 80% des élèves en bénéficiant décrochent le diplôme ESO à la fin du collège.

Des dédoublements d'enseignement sont aussi opérés dans les matières fondamentales, permettant ainsi de créer ponctuellement des classes de niveau en complément des classes fixes à l'année.

De plus, le principe de la classe de PCPI (programme de qualification professionnelle initiale) a été créé par la loi organique d'éducation. Il s'agit d'une classe s'adressant aux élèves de 15 ou 16 ans, qui auraient dû être en 3^{ème} ou 4^{ème} année d'ESO, mais qui n'arrivent pas à suivre le cursus classique du collège. Ils sont alors orientés vers le PCPI, dont la scolarité propose une alternance entre trois types de modules : une qualification professionnelle en ateliers, une formation de caractère général en classe, et, pour les volontaires, un module permettant de continuer à préparer le diplôme ESO. Cette classe aide aussi bien à soutenir les élèves en difficulté dans une classe normale, mais ayant les capacités d'obtenir le diplôme, que d'orienter les autres élèves vers la voie professionnelle, en leur donnant un avant-goût de leur future formation.

Dans les établissements, les professeurs assurent à tour de rôle une permanence pour accueillir les élèves renvoyés de leurs classes. Cette classe de « convivencia » permet d'accompagner les élèves dans la matière du professeur de permanence. Des aides aux devoirs sont ainsi également assurées par les enseignants.

c) Les modalités d'évaluation de l'enseignement

Les inspections d'établissements scolaires en Ecosse

La règle est qu'une école primaire est inspectée tous les 7 ans, un établissement du second degré tous les 6 ans, et une école maternelle tous les 3 ans. Le corps d'inspection (Her Majesty Inspectorate of Education - HMIE) comprend 100 inspecteurs à temps plein et des inspecteurs associés venant faire quelques missions par an (essentiellement des chefs d'établissement). Les équipes d'évaluation comportent également des représentants de la « société civile » : chefs d'entreprise, retraités, femmes au foyer, etc.

Les inspections, en fonction de la taille de l'établissement, durent entre trois et cinq jours. Elles sont effectuées par une équipe de une à sept personnes, comprenant au moins un inspecteur du HMIE. Elles se fondent sur une auto-évaluation réalisée annuellement par l'équipe pédagogique

de l'établissement à partir d'un modèle précisant les objectifs et les indicateurs (« *How good is our school?* »). Les inspecteurs choisissent des points prioritaires à examiner, s'attachent à établir une évaluation qualitative des enseignements dispensés, et non pas seulement quantitative, ce dernier aspect étant traité par les différentes évaluations mises à la disposition des équipes enseignantes. Ils rencontrent le chef d'établissement, les enseignants, des représentants des parents d'élèves, recueillent par questionnaire l'avis des élèves et des parents. Enfin, ils assistent à des cours (dont systématiquement ceux d'anglais et de mathématiques) : ils n'ont aucun rôle d'évaluation individuelle des enseignants mais portent une appréciation sur la manière dont est enseignée telle ou telle discipline dans l'établissement, et sur les résultats obtenus par les équipes enseignantes.

Les rapports d'inspection font l'objet d'un débat avec l'équipe pédagogique (chef d'établissement et enseignants). Tous les rapports sont publics sous une forme résumée (dix pages) et disponibles sur Internet, après une phase contradictoire. Ils font l'objet d'une communication spéciale aux élèves, sous la forme d'une lettre spécifique. Ils comportent une partie de comparaisons avec les résultats obtenus par des établissements scolaires similaires du point de vue des catégories socioprofessionnelles des parents, de la taille de l'établissement, et de la localisation géographique.

Les indicateurs de qualité sont publics (ils figurent dans le document « *How good is our school?* ») et ont été élaborés en concertation (professeurs et chefs d'établissement). La grille est bâtie sur quatre volets : réussite des élèves, processus éducatif, direction de l'établissement, capacité à s'améliorer. Les indicateurs sont détaillés sur une page chacun, avec des exemples qui décrivent une très bonne performance et une très mauvaise : ces illustrations ont été faites à partir de l'évaluation des rapports du HMIE.

Les évaluateurs n'examinent pas tous les points qui font l'objet d'une auto-évaluation annuelle. Ils se centrent particulièrement sur l'évaluation de la performance, le programme, les modalités de réponse aux besoins des élèves. Ils répondent essentiellement aux questions suivantes : comment les élèves apprennent-ils ? Quelle est la qualité du travail des personnels permettant d'aider les élèves ? Quelle est l'implication de l'établissement dans son environnement ? L'école a-t-elle des ambitions suffisamment fortes pour tous ses élèves ? L'école a-t-elle une stratégie claire ?

Pendant 15 ans il y a eu seulement 4 niveaux de cotation des établissements : très bon, bon, faible et insuffisant. Depuis deux ans ont été ajoutés deux autres niveaux : « satisfaisant » et « excellent », afin de mieux faire connaître les bonnes pratiques.

L'évaluation des enseignants en Espagne (Castilla- La Mancha)

Il existe un inspecteur par établissement qui évalue et conseille les enseignants mais ne les note pas. Il approuve la programmation générale annuelle de l'établissement, ainsi que le protocole d'évaluation externe des élèves. Les inspections strictement disciplinaires n'existent pas. A la fin de l'année, chaque professeur se charge de son autoévaluation.

5 - Liste des personnes rencontrées lors de l'enquête

En administration centrale :

DGESCO : MM. Nembrini et Blanquer, directeurs, M. Goursolas et Turion, adjoints au directeur de l'enseignement scolaire, M. Simoni, chef du service du budget et de l'égalité des chances, M. Deloche, sous directeur des moyens, des études et du contrôle de gestion, M. Coubrun, chef du bureau de la coordination et du contrôle de gestion, M. Barnichon, chef de la mission de suivi des performances académiques et son équipe (Mme Boussarie et M. Dars), M. Roque, sous-directeur des écoles, collèges et lycées

DEPP : MM. Vitry et Quéré, directeurs, M. Emin, sous-directeur de l'enseignement scolaire, M. Despréaux, sous-directeur de l'enseignement supérieur, Mme Caron, chef du bureau des études statistiques sur l'enseignement supérieur, Mme Allain, chef du bureau de l'évaluation des établissements, Mme Levasseur et M. Trosseille, chefs du bureau des évaluations et des outils pour le pilotage pédagogique, M. Lopes, chef du bureau des études statistiques sur les personnels et ses adjoints (Paola Serries et Eric Mignard), Mme Régnier, chef du bureau de l'évaluation des politiques éducatives et des expérimentations, Mme Jacquot, chef du bureau du compte de l'éducation, Mme Rosenwald, sous-directeur des synthèses statistiques, M. Sauvageot, responsable de l'international, Mme Brutel, chef du bureau de l'évaluation des pratiques enseignantes, Mme Pollet, Chef du bureau des études statistiques sur l'alternance, l'insertion des jeunes, la formation continue et les relations éducation-économie-emploi, Mme Leblond, chef du bureau des nomenclatures et répertoires, Mme Lixi, chef de bureau des évaluations et des outils pour le pilotage des établissements et des unités d'éducation, M. Nicol, bureau de l'évaluation des politiques pour le développement de l'enseignement supérieur, M. Afsa, sous-directeur des synthèses statistiques et chef du service statistique ministériel, M. Blanché, sous-directeur de la performance de l'enseignement scolaire.

Secrétariat Général : M. Duwoye, secrétaire général,

a) *DAF* : MM. Dellacasagrande et Guin, directeurs, M. Coquart, sous-directeur du budget de la mission "enseignement scolaire", M. Allal, sous-directeur de l'enseignement privé, M. Le Nozahic, chef du bureau des établissements à la sous-direction de l'enseignement privé, Fabien STROBEL, chef du bureau des personnels enseignants, Annie

Malcoiffe, adjointe au chef du bureau des personnels enseignants b)
DGRH : M. Thierry Le Goff, directeur, Mme Josette Théophile, directrice, Mme Dominique Subier, Mme Thérèse Filippi, chef de service, Mme Mireille Emaert, sous- directrice, Mme Sophie Prince, chef de bureau, Mme Carole Dano-Doremus, chef de bureau

Inspections générales : M. François Perret, doyen de l'IGEN, M. Thierry Bossard, chef de service de l'IGAENR, M. Philippe Claus, doyen de l'enseignement primaire, M. Claude Boichot, IGEN, chargé de mission CPGE.

Dans les académies :

Académie de Bordeaux :

Rectorat M. Marois, recteur, M. Eyssautier, secrétaire général, Mme Dudézert, secrétaire générale adjointe déléguée à l'organisation scolaire et universitaire, M. Macé, secrétaire général adjoint chargé du suivi de la mise en œuvre de la LOLF sur l'académie, M. Minaberry, responsable de la cellule cadre, contrôle de gestion, M. Chamailard, adjoint au chef du service académique de l'information et de l'orientation, Mme Mesnard, directrice des structures et des moyens, Mme Moune, secrétaire générale adjointe aux relations et ressources humaines, M. Pajot, directeur de la pédagogie, M. Martinet, délégué académique aux formations professionnelles et technologique initiales et continues, M. Astoul, directeur des études et de la prospective, Mme Reydellet, direction informatique, Mme Puard, directrice des personnels enseignants

Inspection académique de Gironde : M. Mercier, IA-DSDEN, Mme Loiseau, IA adjoint, Mme Buzy-Debat, IEN.

Etablissements d'enseignement : M. Bihel, proviseur du lycée Gustave Eiffel et Mme Hazera, gestionnaire, M. Louis Etxeto, principal, et M. Michel Douet, principal adjoint du collège Jacques Ellul (ZEP) de Bordeaux ; M. Picard, proviseur, Mme Hugues, proviseur adjoint, M. Dumas, chef de travaux et Mme Dibas, intendante du lycée professionnel Alphonse Beau de Rochas de Bordeaux ; M. Carreyre, directeur de l'école A. Schweitzer de Bordeaux.

Académie de Clermont-Ferrand :

Rectorat : M. Besson recteur, M. Roume, secrétaire général (2007-2008), M. Guillaumie, secrétaire général (2008), M. Mezeix, chef de la division statistiques et études, Didier Gautereau, chef de la division de l'organisation scolaire et du contrôle de gestion, Ghania Ben-Gharbia, proviseur vie scolaire ; M. Jean-François Bilgot, doyen des IA-IPR, M. Charles Moracchini, IA-IPR ; M. Dominique Bilgay, IEN, M. Karim Touhmia, IEN ; M. Jean-Claude Rosset, IEN ET EG, M. Pierre Baptiste IEN ET EG.

Inspection d'académie du Puy-de-Dôme : Jean Verlucco, inspecteur d'académie-DSDEN, Mme Caldena, adjointe à l'IA. M. Philippe Léautoing, IAA.

Inspection académique de l'Allier : Thierry Lepineux, inspecteur de l'éducation nationale (circonscription de Montluçon 2),

Etablissements d'enseignement : Mme Falgade, principale du collège Albert Camus de Clermont Ferrand (collège ambition réussite) et son équipe de direction, M. Trancar, principal du collège l'Oradou à Clermont Ferrand. M. Grellet, directeur de l'école Jules Ferry de Montluçon et équipe des professeurs des écoles, M. Patrick Verdier, principal du collège Jean Zay de Montluçon, Mme Catherine Levy, proviseur du lycée Mme de Staël de Montluçon, et M. Traulle, proviseur adjoint.

Académie d'Orléans-Tours :

Rectorat : MM. Bencheneb et Canioni, recteurs, M. Pelat, secrétaire général, M. Fromentaud, directeur des enseignements et des formations, M. Thiberge, responsable de la division du budget, de l'évaluation et de la performance, Monsieur Laurent, DPE, Mme Guihéneuf, proviseur, contractualisation avec les établissements

Inspection académique du Cher : MM. Bovier et Moreau, inspecteurs d'académie-DSDEN, et leur adjoint.

Inspection académique du Loiret : M. Bucheli, inspecteur d'académie-DSDEN, Mme Toupé, IEN.

Etablissements d'enseignement : Mme Véronique Piperaud, principale du collège Edouard Vaillant de Vierzon, Mme Baron, principale du collège André Malraux à Saint Jean La Ruelle (collège ambition réussite), M. Virazels, proviseur du lycée Jacques Monod à Saint Jean

de Braye, Mme Martinon, directrice de l'école Lavoisier à Orléans la Source, M. Mauguin, principal du collège Montabuzard d'Ingré, Mme Schandel, principale adjointe, M. Hervo et Mme Jalibert, enseignants dans le collège d'Ingré,

Académie d'Aix-Marseille :

Rectorat : M. de Gaudemar, recteur, M. Terral, secrétaire général, Mme Burdon secrétaire générale depuis 2008, M. Arnaud, secrétaire général adjoint, département de la prospective, de l'analyse et de la programmation, M. Chenier, directeur de l'analyse, des études et de la communication, M. Lazzerini, chef de la division de l'organisation scolaire, M. Fedière, chef de la division des affaires financières, Mme Martine Burdin, secrétaire générale, Mme Joelle Bruguière, chargée de mission insertion, M. Yvon Leynaud, chef de la division des établissements d'enseignement privé, M. Michel Richard, chef du service d'information et d'orientation., M. Fabrice Gerardin, DRH, Mme Blandine Brioude, chef de la division DPE, M. Marc Montousse, doyen des IA-IPR, Mme Maryse Nogues, IA-IPR chargée de l'accompagnement éducatif, M. Vincent Valéry, IA-IPR chargé de la politique Ambition réussite. M. Pierre Paraud, doyen des IEN-ET, Mme Christiane Rossetto, IEN-ET M. Norbert Bernard, IEN-ET.

Inspection académique du Vaucluse : M. Jean-Charles Cayla, inspecteur d'académie-DSDEN, M. Raymond Lecoq, inspecteur d'académie adjoint, Mme Martine Grouthier, inspectrice de l'éducation nationale (circonscription Avignon V).

Inspection académique des Bouches-du Rhône : M. Trevé, IA-DSDEN, M. Ricard, secrétaire général, Mme Garcia, chargé de mission « cellule projets », M. Bocquet, chef de la division organisation scolaire, Mmes Demougeot, Gilardot et Py, chargées des assistants d'éducation, Mme Buisson, cellule politiques interministérielles, Mme Cardinali, chef de la division des élèves, M. Colcy, chef de la division du personnel, M. Roubaud, inspecteur de l'éducation nationale (circonscription Marseille I), M. Demougeot, inspecteur d'académie adjoint chargé des dispositifs relais, M. Parisotto, chef du bureau des élèves, M. Yaiche, inspecteur pédagogique régional chargé du premier degré, Mme Bellais, inspectrice de l'éducation nationale (circonscription de Chateaufort Côte Bleue), M. Gilardot, inspecteur d'académie adjoint chargé des SEGPA et des RASED, M. Pes, inspecteur de l'éducation nationale.

Etablissements d'enseignement : Mme Mauricette Jesion et M. Marc Jailin, proviseurs du lycée Frédéric Mistral d'Avignon, Mme M-H Cuvilier, principale du collège Frédéric Mistral d'Avignon, Mme Vissec-Mercier et M. Barbier, professeurs de la cité scolaire Frédéric Mistral, M. Santucci, directeur de l'école de la Trillade à Avignon, Mme Monique Quoniam, directrice de l'école de La Bricarde à Marseille, Mme Nigita, proviseur du lycée professionnel Blaise Pascal ; Mme Amorini, proviseur du lycée d'Istres, M. Pierre Mora, proviseur du lycée professionnel René Caillé à Marseille

Académie de Montpellier :

Rectorat : M. Nique, recteur, M. Guy Waiss, secrétaire général, Mme Beauve-Fabre et M. Bouscary, division du budget académique, M. Delpont, division des personnels enseignants, MM. Chamonard, Lucile, Mekhneche et Andres, division de la prospective, des moyens et des enseignements, Mme Beauve-Fabre, chef de la division du budget académique, M. Rodriguez, chef de la division des personnels enseignants, M. Gwizdiel, directrice des établissements et de la contractualisation, M. Brunel, chef du service de l'information et de l'orientation puis chef du comité académique d'évaluation des établissements ; M. Gustau, IA-IPR, directeur des élèves des établissements et de la contractualisation, M. Jacques Limousin, doyen des IA-IPR ; Mme PetitJean, IEN ; M. Gilles Grammare, IEN ET EG, Mme Marie-Françoise Burg, IEN ET EG ; IPR de SVT et IPR de lettres.

Inspection académique de l'Hérault : M. Paul-Jacques Guiot, inspecteur d'académie-DSDEN, M. Millangue, inspecteur d'académie adjoint, M. Detruiseux, directeur des logistiques, M. Destouches, secrétaire général, Claudie Arnouilh, chef du service des personnels, Lionel Dores, chef du département de l'organisation scolaire et des établissements, Mme Liza, inspectrice de l'éducation nationale, circonscription de Montpellier.

Etablissements d'enseignement : M. Vignaux, proviseur de la cité scolaire Henri IV de Béziers, Mme Thévenot, principale et Mme Février, principale adjointe, du collège Henri IV de Béziers, M. Narcy, proviseur, Mme Artico, proviseur adjoint et Mme Limouzin, proviseur adjoint, chargée des CPGE au lycée Joffre de Montpellier ; Mme Lombard, directrice de l'école Joseph Delteil de Grabels, Mme Bastide-Llorca, professeur au lycée Gosse de Clermont-l'Hérault, M. Cambon, professeur au collège Diderot de Nîmes

Académie de Paris :

Rectorat : M. Patrick Gérard, recteur, M. Roger Gleize, responsable du service de la paie

Inspection d'académie : M. Edouard Rosselet, IA-DSDEN chargé du 1^{er} degré ; M. Xavier Chiron, IPR, M. Labroue, IPR, Mme Letoulat, IPR ; Mme Bertrand, chef du service académique de l'information et de l'orientation à Paris

Etablissements d'enseignement : Mme Fournou, proviseure du lycée Jules Ferry, M. Quesque, proviseur du lycée Simone Veil, M. Moreau, inspecteur d'académie chargé du second degré, M. Durand, proviseur du collège et lycée Buffon.

Académie de Versailles :

M. Alain Boissinot, recteur

Syndicats d'enseignants

Reçus en audition à la Cour des comptes :

Fédération syndicale unitaire (FSU) : Mme Groison, secrétaire générale, Mme Bellin, secrétaire nationale, M. Moindrot, co-secrétaire général du SNUIPP-FSU

UNSA Education : M. Gonthier, secrétaire général, M. Bentz, secrétaire national, M. Chevalier, secrétaire général du syndicat des enseignants

SGEN-CFDT : MM. Cadart, secrétaire général, et Jaouen, secrétaire national

Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale : M. Tournier, secrétaire général, Mme Bourhis, secrétaire nationale

Associations de parents d'élèves

Reçus en audition à la Cour des comptes :

Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public : MM. Vrand, président, et Schwartz, trésorier national

Fédération des conseils de parents d'élèves : M. Hazan, président

Personnalités qualifiées :

Reçues en audition à la Cour des comptes : Mmes Agnès Van Zanten et Marie Duru-Bellat, MM. Antoine Prost, Denis Meuret, François Dubet, Claude Thélot et Bernard Hugonnier (directeur adjoint de la direction de l'éducation à l'OCDE)

Rencontrées lors de l'enquête : MM. Pochard, Albizer (OCDE), Avice (chargé de la RGPP volet Education nationale à l'Inspection générale des finances)

A l'étranger

Suisse :

Département de l'instruction publique de la république et du canton de Genève

M. Charles Beer, ministre (« conseiller d'Etat ») en charge de l'instruction publique, M. Daniel Pilly, directeur général du second cycle de l'enseignement secondaire (« enseignement post obligatoire ») et les membres du conseil de direction, M. Georges Schurch, directeur général du premier cycle de l'enseignement secondaire (« cycle d'orientation »), la secrétaire générale du ministère, la directrice du service de recherche en éducation.

Etablissements d'enseignement

cycle d'orientation (CO) (équivalent au collège en France) - la Gradelle, Genève : Mme Elisabeth Smahi, directrice, Mme Marina Amsellem, doyenne, les maîtres RD (responsables de disciplines) en français, allemand et mathématiques et des élèves en réorientation ; cycle d'orientation (CO) - le Renard, Genève : M. Eric Tamone, directeur du CO le Renard, une équipe d'enseignants et un groupe d'élèves ; collège de Candolle, Genève : M. Alain Guex, directeur, Mme Chris Ji, doyenne responsable du 1^{er} degré, M. Didier Bopp, doyen responsable du 3^{ème} degré ; CEC André-Chavanne, Genève : M. Roland Jeannet, directeur, Mme Catherine Driancourt, doyenne, M. Christian Jordan, doyen et Mme Jean-Marc Isaak, doyen ; ECG (école de culture générale) Jean-Piaget, Genève : M. Marc Boget, directeur, Mme Francine Novel, directrice adjointe, un enseignant doyen et un maître adjoint à la direction.

Université de Genève

M. Marcel Crahay, chercheur en sciences de l'éducation, M. Laurent Vite, centre de formation continue des instituteurs et responsable de la mise en place des projets d'établissements

Espagne :

Madrid : M. Enrique Roca, directeur de l'institut d'évaluation de l'enseignement scolaire. Tolède : Mme Teresa Ortiz Merino, Consejería de Educación y Ciencia de Castilla-La Mancha ; équipes de direction, d'enseignants et d'élèves des établissements scolaires suivants : école primaire publique à Tolède (colegio publico ciudad de Nara), collège et lycée publics (Instituto de enseñanza secundaria Carlos III), collège, lycée général et lycée professionnel (Juanelo Turriano)

Ambassade d'Espagne à Paris : Mme Isabel Alberdi, chargée des questions d'éducation à la représentation espagnole à l'OCDE ; M. Larra, chargé des questions d'éducation à l'ambassade.

*Ecosse :*Scottish Government :

MM. Jeff Maguire, international team - Schools Directorate, Bill Still, local government finance - Economy Directorate, , Pete Withehouse, analytical services unit – Schools Directorate, Lachlan MacCallum, Her Majesty's Inspectorate of Education, Mrs Laura Meikle, Support for learning division - Schools Directorate.

Etablissements d'enseignement :

Équipes de direction, d'enseignants et d'élèves des établissements de la Leith Primary.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

La loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École est issue d'un débat national sur l'avenir de l'école, qui a permis de préciser ce que la Nation attendait de son école. Les cinq années écoulées ont été l'occasion pour les gouvernements successifs de conduire les réformes du système scolaire qui doivent permettre la réussite du plus grand nombre. Ces réformes ont touché tous les niveaux du système scolaire, de la maternelle à la classe terminale ; par conséquent, leur plein effet ne sera mesurable que lorsqu'un élève, entré à l'école maternelle à la rentrée scolaire 2008, date d'entrée en vigueur des nouveaux programmes, aura achevé sa scolarité en juin 2023, date d'obtention théorique de son baccalauréat.

Cet exemple illustre le recul nécessaire pour juger de l'efficacité d'une réforme du système scolaire, mais aussi le besoin de développer des outils intermédiaires d'évaluation pour ajuster les mesures mises en œuvre.

Depuis 2003, le ministère de l'éducation nationale a pris soin d'intégrer dans son action la consultation des parties prenantes du système éducatif (représentants des personnels de l'éducation nationale, parents d'élèves, lycéens, élus, experts,...). Ces consultations, dont les deux derniers exemples sont les états généraux de la sécurité à l'école et la future conférence nationale sur les rythmes scolaires, sont également l'occasion de faire un état partagé de notre système éducatif

Le choix fait par la Cour d'établir un rapport public sur le fondement même du système scolaire, la réussite de tous les élèves, constitue une contribution importante au débat permanent sur l'école. Les échanges intervenus entre la Cour et le ministère ont été approfondis puisque ce rapport sera la somme de presque trois années de travail de la part de la Cour. Pour autant, ce projet de rapport appelle des commentaires de la part du ministère de l'éducation nationale.

1 - S'agissant des résultats de l'enseignement scolaire, de l'organisation des enseignements et des parcours scolaires comme de la prise en charge des élèves en difficulté, les constats et les analyses de la Cour mériteraient, sur certains points au moins, d'être nuancés, en veillant en particulier à ne pas présenter telle lacune ou défaillance locale comme représentative de la situation constatée sur l'ensemble du territoire national.

En outre, la Cour tend à minimiser les bénéfices attendus des réformes récentes ou en gestation, en particulier celle du lycée général et technologique.

Quelques exemples permettent d'illustrer ces réserves.

- Il est excessif d'affirmer que la réussite de tous les élèves « n'est pas encore devenue un objectif véritablement partagé et qu'elle «ne s'est pas traduite par une organisation adaptée à la nécessité de conduire chacun à un diplôme ou à une qualification ». Le système éducatif est au contraire tout entier mobilisé au service de cet objectif et l'intensification du rythme des réformes au cours des dernières années, comme la mobilisation de ses cadres, en attestent. Les différents dispositifs de soutien et d'accompagnement personnalisé et la réforme de la voie professionnelle, pour ne citer que deux exemples parmi bien d'autres, illustrent cette volonté de conduire l'ensemble des élèves à la réussite.

- Sur le nombre de diplômés dans l'enseignement secondaire, la Cour semble regretter que la progression du taux de bacheliers professionnels par génération se soit faite au détriment de l'amélioration du taux de succès au bac général et technologique. Ceci est inexact, puisque le taux d'accès au baccalauréat, quel qu'il soit, a continué d'augmenter entre 1995 et 2006 au moins. Qui plus est, ce taux a repris sa progression en 2009, atteignant 65,6% d'une génération, grâce à une forte progression du taux d'accès au bac pro mais aussi au baccalauréat général (de 33,7% en 2008 à 35,1% en 2009).

- La Cour remarque que les emplois du temps sont faits prioritairement en faveur des enseignants sans concertation pédagogique ou discussion en conseil d'administration. Ce constat tend à extrapoler des situations qui peuvent se rencontrer mais ne sont pas la règle commune. Un emploi du temps ne se construit qu'après répartition des services d'enseignements entre les enseignants, répartition qui se fait en concertation entre les équipes pédagogiques et le chef d'établissement. Si problème il y a au niveau de la confection de l'emploi du temps (le logiciel est extrêmement performant) c'est que les paramètres qui y ont été introduits n'étaient pas bons, que le logiciel a été mal utilisé, ou que les activités complémentaires proposées aux élèves sont trop nombreuses. De plus, dans les collèges et les établissements sensibles, l'emploi du temps qui est au coeur de la vie de l'établissement, fait l'objet d'une attention particulière du chef d'établissement et de son adjoint ainsi que du ou des CPE. Les emplois du temps des enseignants et des élèves sont par ailleurs transmis au rectorat qui, lorsque cela est nécessaire, peut les analyser du point de vue pédagogique (notamment par les IA/IIPR établissements et vie scolaire).

- Les développements sur le manque d'autonomie des établissements et sur l'insuffisance de l'approche pluridisciplinaire ignorent largement les réformes structurelles en cours et l'évolution des pratiques au sein des EPLE. La rénovation de la voie professionnelle et la réforme du lycée général et technologique ont conduit à un renforcement substantiel de l'autonomie et de la responsabilité des établissements dans l'utilisation des moyens qui leur sont délégués. Cela se traduit nécessairement par un renforcement du rôle du conseil pédagogique et par une amélioration de la coordination des équipes pédagogiques....Pour optimiser leur dotation horaire globale et l'adapter aux besoins des élèves, les chefs d'établissement doivent faire preuve d'inventivité dans l'élaboration des emplois du temps groupes en barrettes, groupes de compétences, modulation des horaires sur le cycle annuel. . . La réforme du lycée professionnel comme celle des voies générale et technologiques mettent l'accent sur la nécessaire souplesse de l'organisation des enseignements et dessinent clairement une évolution dans le sens de l'animalisation des horaires. A un système normé reposant sur des grilles horaires rigides et des recommandations pédagogiques énoncées sur le mode injonctif succèdent des dispositifs modulables à l'initiative des établissements qui encouragent la responsabilisation et la mobilisation concertée des équipes pédagogiques.

- La Cour indique que «les méthodes de gestion de l'échec scolaire reposent toujours en France de façon prédominante sur le redoublement ». Cette affirmation est très excessive. Les taux de redoublement ont considérablement diminué au collège. Entre 1997 et 2008 ils sont passés de 12,1% en 6^{ème} à 5,5% ; de 9,7% en 5^{ème} à 2,7% ; de 7,5% en 4^{ème} à 4,5% et de 9,1 % en 3^{ème} à 5,4 %. Ces taux devraient encore diminuer dans la mesure où l'aide personnalisée est mise en œuvre plus tôt. La réduction des taux de redoublement en classe de seconde atteint des proportions comparables et les dispositions nouvelles prévoyant l'organisation de stages de remise à niveau devraient contribuer à les faire chuter davantage.

- La Cour dénonce les ruptures dans les parcours scolaires, notamment entre l'école et le collège. Cette césure est aujourd'hui de moins en moins marquée. Les résultats des évaluations nationales en CM2 et les fiches d'attestations du livret de compétences permettent de s'assurer que les élèves qui ne maîtrisent pas les connaissances et compétences attendues au terme du palier 2 du socle commun reçoivent dès leur entrée en classe de 6^{ème} les aides nécessaires et que ces aides soient cohérentes et complémentaires de celles qu'ils ont reçues à l'école. Au titre de la continuité pédagogique, des actions sont d'ores et déjà engagées dans de nombreux domaines comme l'enseignement des

langues vivantes, l'enseignement des sciences, la maîtrise de la langue et la prévention de l'illettrisme, par exemple. Ces actions sont caractérisées par des échanges de pratiques entre enseignants des deux degrés, des formations communes, mais aussi par des interventions de professeurs de collège dans les écoles et de professeurs d'école dans les collèges, par des projets communs à des élèves de classes de CM2 et de classes de 6 de collège, par des visites de collèges systématiquement organisées pour les élèves de CM2. Des dispositifs spécifiques sont testés avec succès, notamment dans les réseaux ambition réussite, qui posent cette liaison comme un principe et en fournissent les moyens.

Le « livret personnel de compétences » numérique qui sera déployé à la rentrée prochaine permettra d'assurer une bonne articulation entre les collèges et les lycées : les équipes pédagogiques des classes de seconde prendront appui sur ce livret pour organiser l'accompagnement personnalisé en fonction des besoins propres de chaque élève.

2 - La plupart des recommandations faites par la Cour rejoignent les préoccupations ministérielles, même si elles sont parfois fondées sur des constats qui doivent être relativisés. Plusieurs mesures récentes, par exemple dans le cadre de la réforme du lycée, ont d'ailleurs largement devancé ces préconisations.

La Cour estime que l'allocation des moyens est insuffisamment discriminante pour assurer l'égalité des chances entre les élèves (**recommandation n°1**).

La description des méthodes d'allocation de moyen entre les académies figurant page 53 du projet de rapport est simplifiée à outrance et ne correspond pas aux travaux qui sont conduits par la direction générale de l'enseignement scolaire.

Dans le cadre défini par la loi de finances, la répartition des moyens d'enseignement du second degré entre les académies obéit à des principes objectifs et équitables: outre la variation des effectifs d'élèves, il est fait recours à plusieurs indicateurs issus de données de l'INSEE reflétant des préoccupations plus qualitatives: maintien du service public dans les zones rurales, respect des caractéristiques du réseau scolaire académique et volonté de favoriser la réussite scolaire des élèves issus des catégories sociales les plus défavorisées.

A titre d'exemple, le besoin de financement des moyens d'enseignement destinés aux collèges est déterminé de manière à ce que l'on préserve les petits collèges implantés en zone rurale et que l'on finance notamment le surcoût de l'éducation prioritaire (prise en compte des difficultés sociales). Pour chaque académie, ce besoin est décomposé pour trois sous- populations principales :

- les élèves scolarisés dans les petits collèges ruraux (collèges implantés en zone rurale selon l'INSEE de taille inférieure à 300 élèves) ;
- les élèves scolarisés dans un collège relevant de l'éducation prioritaire ;
- les élèves scolarisés dans des collèges ne relevant ni de la « ruralité », ni de « l'éducation prioritaire ».

Le poids respectif de ces trois sous-populations est très variable d'une académie à l'autre. La dotation académique est déterminée en appliquant aux effectifs prévisionnels de chacune de ces sous-populations un coût national par élève exprimé en heures d'enseignement par élève propre à chacune de ces sous-populations, ce qui permet de garantir l'équité de traitement.

Ainsi, les dotations académiques en moyens d'enseignement, mais également en crédits de hors titre 2 tiennent compte du volume des élèves scolarisés dans des établissements relevant de l'éducation prioritaire, dans des proportions significatives.

Au niveau académique, la discrimination des moyens entre établissements est d'ores et déjà importante et, en dépit des efforts budgétaires demandés au ministère depuis plusieurs années, cette discrimination a été maintenue par les académies, voire accentuée au profit des établissements relevant de l'éducation prioritaire. Un bilan de l'éducation prioritaire est actuellement en cours et devrait permettre de mesurer les avancées en matière de parcours scolaire des élèves et les facteurs les plus propices à la réussite des élèves : il s'agit de dégager les bonnes pratiques en matière d'utilisation du surcroît de moyens, de mobilisation de l'équipe éducative, d'accompagnement des élèves.

Au final, l'application de ces méthodes se traduit au collège par des coûts par élève très différenciés, exprimés en heure d'enseignement par élève: alors que la moyenne nationale s'établit à 1,21, ce coût est de 1,34 en éducation prioritaire alors qu'il n'est que de 1,17 dans les collèges ne relevant ni de zones rurales, ni de l'éducation prioritaire. Dans le premier degré, le nombre d'élèves par classe est de 21,7 dans les écoles des réseaux ambition réussite, de 22,1 dans les écoles des réseaux de réussite scolaire et de 23,9 dans les écoles ne relevant pas de l'éducation prioritaire.

Au-delà de ce bilan et conformément aux recommandations de la Cour, une réflexion a été lancée sur le périmètre de l'éducation prioritaire et son articulation avec la politique de la ville. Il est nécessaire que l'ensemble de ces travaux soit achevé pour statuer sur les mesures à prendre en matière d'accentuation de la différenciation des moyens et d'amélioration de l'accompagnement et de la gouvernance des établissements concernés.

*Dans le premier degré, la réforme mise en œuvre à la rentrée 2008 et les choix budgétaires qui s'en sont suivis répondent à la **recommandation n°3** « Accroître la part des financements alloués à l'école primaire, en privilégiant le traitement de la difficulté scolaire » : le fait de consacrer deux heures hebdomadaires aux élèves rencontrant des difficultés, ce qui équivaut à 16 000 équivalents temps plein, la « sédentarisation » de 1 500 enseignants spécialisés exerçant antérieurement au sein des réseaux d'aide spécialisés aux élèves en difficulté, la mise en œuvre des stages de remise à niveau en CM1 et CM2 et les créations d'emplois dont a bénéficié l'enseignement du premier degré illustrent clairement la primauté conférée à l'enseignement primaire.*

Cet effort constitue un investissement pour l'ensemble de la scolarité des élèves concernés. Cet investissement a été rendu encore plus efficace par le recentrage des programmes d'enseignement du primaire sur les apprentissages fondamentaux.

*La **recommandation n°4** repose sur le constat que le ministère serait incapable de fournir le coût de ses politiques éducatives et le montant des financements alloués aux établissements d'enseignement. Une divergence fondamentale existe entre la Cour et le ministère sur les unités de comptes utilisées : la Cour critique l'utilisation de l'heure d'enseignement comme unité principale de gestion, ce qui pourrait être source d'iniquité. Elle cite l'exemple des établissements relevant de l'éducation prioritaire dont la dotation horaire apparaîtrait élevée, mais dont la dotation financière les mettrait au même niveau que d'autres établissements.*

Le ministère estime qu'une unité de compte pertinente en gestion est celle qui est maîtrisée par l'ensemble des acteurs du système éducatif : aujourd'hui, dans le second degré, les besoins des établissements correspondent principalement au financement de grilles horaires nationales et d'une offre d'options, exprimées en heures d'enseignement hebdomadaire ; de fait, ils se voient attribuer une dotation horaire globale, qu'ils décomposent sous la forme d'un tableau de répartition des moyens par discipline (TRMD) ; c'est ce TRMD, traduit en heures postes et en heures supplémentaires, qui permet l'affectation des enseignants

dans les établissements, les obligations réglementaires de service des enseignants étant également exprimées en volume horaire hebdomadaire. Actuellement, l'intégralité de la gestion des moyens d'enseignement est construite autour de l'unité horaire.

Cette approche est compatible avec les contraintes de la loi organique relative aux lois de finances, qui impose deux natures de plafonds, des plafonds en emplois et en euros, mais n'interdit pas l'utilisation d'unité de gestion complémentaire.

La proposition de la Cour consiste à substituer à cette unité horaire une unité financière. Cette proposition pourrait être envisagée dans un contexte où les EPLE, comme c'est le cas pour les opérateurs de l'Etat, disposeraient d'un budget global et pourraient maîtriser leur masse salariale, ce qui suppose qu'ils auraient la capacité de recruter et de gérer leurs personnels enseignants.

Par contre, l'enrichissement de l'information financière par des données de masse salariale est un objectif qui pourra être atteint grâce à la rénovation des systèmes d'information RH.

Dans l'exemple des établissements de l'éducation prioritaire pris par la Cour, le ministère s'attache à attribuer un surcroît de moyens d'enseignement, valorise en l'indemnisant l'action des enseignants au sein de ces établissements et développe le recrutement « sur profil » et une politique de stabilisation des équipes pédagogiques. Il n'est pas certain qu'une dotation exprimée en euros permette de garantir ces différents objectifs.

*La question du temps scolaire, évoquée dans la **recommandation 6**, est une question centrale à la fois pour la réussite des élèves et pour l'organisation du système scolaire. Les constats évoqués par la Cour sont connus : année scolaire trop réduite, amplitude de la journée trop importante, mauvaise adaptation aux rythmes de l'élève... Les contraintes sociales sont également connues. L'enjeu de la conférence nationale sur les rythmes scolaires que le ministre va installer au mois de juin 2010 est bien de parvenir à concilier les facteurs de réussite scolaire avec ces contraintes.*

Aussi bien dans le premier degré que dans le second, des éléments d'individualisation ont été progressivement introduits, s'ajoutant aux dispositifs préexistants aide personnalisée, travail en petit groupe et stages de remise à niveau dans le premier degré, accompagnement éducatif au collège, dispositifs d'accompagnements personnalisés en lycée d'enseignement général et technologique et en lycée professionnel, stages passerelles et stages de remise à niveau. La personnalisation des parcours scolaires, vecteur essentiel de l'égalité des chances, est le fil

rouge des récentes réformes du système éducatif Elle illustre la cohérence et la continuité de ces réformes.

Le choix qui a été fait consiste à ne pas discriminer entre établissements scolaires l'allocation des moyens consacrés à des dispositifs d'accompagnement, la plupart de ces dispositifs étant inscrits dans les grilles horaires applicables aux élèves. Plusieurs raisons ont conduit à ce choix:

- la difficulté scolaire existe, à des degrés divers, dans l'ensemble des établissements ;*
- le contenu de ces dispositifs est adapté aux besoins des élèves qui ne relèvent pas seulement du soutien, mais aussi du conseil, de l'aide à l'orientation, de l'approfondissement ;*
- il ne s'agissait pas de renforcer par ces dispositifs le surcroît de moyens dont disposent par ailleurs les établissements de l'éducation prioritaire et notamment les écoles des réseaux ambition réussite.*

Comme le recommande la Cour, de nouvelles avancées doivent être maintenant réalisées en ce sens, notamment pour améliorer l'articulation entre les degrés d'enseignement. Le « livret personnel de compétences », qui suivra l'élève tout au long de son parcours, permettra d'assurer la continuité du suivi individualisé en s'affranchissant des coupures entre l'école et le collège, puis entre le collège et le lycée.

*Par ailleurs, l'autonomie renforcée des établissements publics locaux d'enseignement, notamment en matière d'organisation des dispositifs d'accompagnement et d'utilisation des heures laissées à leur disposition, a conduit à renforcer le rôle du conseil pédagogique. Le décret n°2010-99 du 27 janvier 2010 relatif à l'organisation et au fonctionnement des EPLE a modifié le code de l'éducation en introduisant une sous-section consacrée au conseil pédagogique (articles R421-41-1 à R421-41-6 du code de l'éducation) cette instance est notamment consultée sur les dispositifs d'aide et de soutien aux élèves et formule des propositions quant aux modalités d'organisation de l'accompagnement personnalisé Les dispositions permettant la mise en œuvre de la **recommandation n°10** de la Cour seront donc en vigueur à la rentrée 2010.*

*Enfin, s'agissant de la question de **l'évaluation**, on peut rappeler que la mise en œuvre du socle commun de connaissances et de compétences à l'école primaire et au collège s'accompagne d'un dispositif d'évaluation en continu des performances des élèves (avec le livret personnel de compétences) du CP à la classe de 3ème, que la*

maîtrise des éléments constitutifs du socle sera exigée dès la session 2011 pour l'obtention du DNB. Ce suivi précis et en continu des éléments de connaissances et de compétences réellement acquis par les élèves permettra plus finement et plus rapidement d'identifier les difficultés rencontrées afin d'y remédier. Enfin deux rendez-vous intermédiaires en CE1 et CM2 permettent de tester le niveau des élèves en français et en mathématiques.

Quant à l'évaluation de l'impact des mesures prises, l'inspection générale travaille aujourd'hui à l'évaluation de la politique des réseaux ambition -réussite.

**Liste des rapports publiés par la Cour des comptes
depuis le 1^{er} janvier 2007**

- * **Rapport public annuel (février 2010)**
- * **Rapport public annuel (février 2009)**
- * **Rapport public annuel (février 2008)**
- * **Rapport public annuel (février 2007)**

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2008 :**
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2009)
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2008)
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

*** Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale :**

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2008 (juin 2009)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2007 (juin 2008)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale :**

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2009)

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2008)

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)

Rapports publics thématiques :

Les effectifs de l'Etat 1980-2008 - Un état des lieux (décembre 2009)

Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels (décembre 2009)

Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre (novembre 2009)

La conduite par l'Etat de la décentralisation (octobre 2009)

France Télévisions et la nouvelle télévision publique (octobre 2009)

La protection de l'enfance (octobre 2009)

Les concours publics aux établissements de crédit : premiers constats, premières recommandations (juillet 2009)

Les communes et l'école de la République (décembre 2008)

La formation professionnelle tout au long de la vie (octobre 2008)

Les aéroports français face aux mutations du transport aérien (juillet 2008)

La mise en œuvre du plan cancer (juin 2008)
Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)
Les grands chantiers culturels (décembre 2007)
Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)
Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)
La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)
Les personnes sans domicile (mars 2007)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

La Fondation pour l'enfance (avril 2010)
La Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France (février 2010)
La Société protectrice des animaux (septembre 2009)
L'association France Alzheimer et maladies apparentées : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
Le Comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour » (juin 2009)
Amnesty International section française (AISF) (décembre 2008)
La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)
La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)
Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)
Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)