ASSEMBLÉE NATIONALE

Quelle direction pour l'école du XXIe siècle ?

RAPPORT À MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE

Frédéric Reiss
Député du Bas-Rhin
septembre 2010

Mission sur les écoles maternelles et élémentaires et les directions d'école
Décret du 17 mars 2010 (Journal officiel du 19 mars 2010)
Frédéric Reiss, député du Bas-Rhin, maire de Niederbronn-les-Bains.
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 Paris 07 SP,
freiss@assemblee-nationale.fr

Secondé par Jean-François Bernadac-Duffau, ancien élève de l'École nationale d'administration, administrateur civil au ministère de l'Éducation nationale.

Dessins réalisés par Catherine Beyer, du service communication de la ville de Niederbronn-les-Bains.

Avant-propos *5*

Le problème : une performance qui plafonne, seuls 60 % des élèves quittent l'école primaire avec tous les atouts en main pour réussir *11*

Des résultats très préoccupants pour la société **15**
Un service public de masse dont les résultats sont globalement insatisfaisants 15
Un constat à mettre en relation avec les exigences du Pacte républicain 25

Une communauté éducative pas assez soudée **29**
Le lien organique entre la commune et l'école publique : un potentiel à optimiser 29
Un équilibre à trouver pour les relations entre l'école et les parents 34
Des parcours scolaires fragilisés par l'insuffisante synergie entre l'école et le collège 40
Des obstacles structurels à ce que l'école agisse en véritable acteur de la communauté 43

Le hiatus entre la lettre et la pratique des fonctions de directeur **45**
Des enseignants investis d'une charge dont la variété le dispute à la lourdeur 47
Les directeurs dirigent-ils vraiment ? 52
D'où un malaise durable des directeurs, dont la fonction demeure peu attractive 53

Huit recommandations pour contribuer à la réussite des élèves *57*

Un principe fondateur : pas de réponse universelle mais une forte adaptation au terrain **59**

1 / Revoir l'organisation territoriale du service public de l'éducation, notamment en facilitant les regroupements d'écoles **63**
Les regroupements pédagogiques intercommunaux : un dispositif créé dans une double perspective de maillage territorial et de qualité de l'enseignement 63
De l'intérêt d'écoles – ou regroupements – présentant une taille critique 64
Les regroupements d'écoles sécurisés par la création du dispositif juridique des *regroupements scolaires* 69
Permettre d'agir au plus près du terrain implique de faire évoluer, 177 ans après Guizot, les dispositions législatives concernant les obligations communales 80
Les écoles ont vocation à travailler en réseaux 81

2 / Laisser expérimenter les *établissements publics du primaire* (E2P) **85**
L'expérimentation des établissements publics : une occasion manquée 86
Les raisons d'envisager une école établissement public n'ont pas disparu, bien au contraire 87
Il convient donc de laisser les expérimentations avoir lieu, en allégeant les conditions pour ce faire mais en imposant un calendrier soutenu 90

3 / Placer le *contrat éducatif* au centre du pilotage de proximité **97**
L'école au quotidien : le risque constant de la dispersion 97
Avant toute chose, l' « effet-établissement » 98
Un projet collectif donne du sens à l'action d'un groupe 99
Du *projet d'école* au *contrat éducatif* 102

4 / S'appuyer sur des leaders pédagogiques, les directeurs d'école **111**
L'amélioration des conditions d'enseignement et des progrès dans les apprentissages : deux justifications de l'existence d'un directeur 111
L'exercice d'une fonction de direction suppose de disposer de marges de manœuvre 117
Par conséquent, le directeur doit jouir de certaines prérogatives, ès qualité 119
Le directeur n'est pas seul, ne doit pas l'être 121
Le directeur d'école n'occupe pas une fonction mais exerce un métier à part entière : il convient d'en tirer les conséquences en termes de gestion des ressources humaines 123

Le statut juridique des directeurs d'école pourrait être celui d'un détachement dans le corps des personnels de direction ou dans un emploi fonctionnel 131
L'affirmation du leadership pédagogique des directeurs est inséparable d'une amélioration de l'efficacité générale du fonctionnement des écoles primaires 135

5 / Créer un *Observatoire des bonnes pratiques* 141
Des progrès à effectuer concernant l'identification et la diffusion des bonnes pratiques ? 141
Un futur *Observatoire des bonnes pratiques* complèterait la batterie d'outils du ministère, qui s'est résolument engagé en faveur de l'innovation, de l'expérimentation et de la diffusion du geste pédagogique efficace 143

6 / S'engager sans tarder dans la perspective de futures *écoles du socle commun* 149
L'école du socle commun est une réalité dans de nombreux pays 149
L'institution scolaire peine à jeter des ponts entre le premier et le second degrés 150
Des expérimentations d'écoles du socle commun à susciter 153

7 / Conclure un pacte éducatif entre services de l'État et collectivités 157
Des efforts pour coordonner sans doublonner 157
Mieux faire entrer la commune dans l'école, mieux faire vivre l'école dans la cité 160
Une amélioration qualitative du dialogue 161
L'amélioration de la connaissance des comptes des écoles primaires est une nécessité 162

8 / Améliorer le poste de pilotage en recentrant les inspecteurs de l'Éducation nationale sur leur cœur de métier 165
Une évolution à inscrire dans le contexte d'une souhaitable amélioration du pilotage de proximité de l'enseignement primaire 165
Restituer toute son importance au métier des IEN en les recentrant sur leurs fonctions d'inspection et de pilotage 167

Annexes* *173

Remerciements 174

Lettre de mission 175

Note de service n° 97-069 du 17 mars 1997, relative à la formation des directeurs d'école 179

Grilles indiciaires : instituteurs, professeurs des écoles, personnels de direction 183

Instances de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière scolaire 185

Sigles et acronymes 187

Personnes rencontrées 189

Tables des illustrations 195

Avant-propos

Depuis 2002, la France entière a connu un débat, d'une ampleur et d'une richesse sans doute inédites, quant à l'avenir de son École. Le Gouvernement puis le Parlement ont donné suite à cet événement, en préparant, amendant puis adoptant la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École, que le Président de la République a promulguée le 23 avril 2005. C'est à ce jour la seule loi de notre histoire républicaine qui comprenne le mot « avenir » dans son titre[1]. Elle est également la seule loi d'orientation sur l'école à porter également le titre de loi de programme[2].

La création d'un socle commun de connaissances et de compétences en était la mesure-phare. Qu'on en juge : la loi dispose que *« la scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à 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 »*[3]. Et on dira que la France manque d'ambition pour sa jeunesse, qu'elle ne croit pas en son avenir !

Le socle concerne *chaque* élève. Pas 80 % des élèves, pas deux Français sur trois, pas une élite : *chaque* élève. Personne ne doit rester au bord de la route. Qui plus est, ce socle est « commun ». Voici bien là un facteur de cohésion nationale, fondé sur le partage de références et de valeurs communes, ce qui n'est pas inutile à un moment où les facteurs de division sont légion, où la différence de la naissance tendrait à primer sur la volonté d'un destin commun. De plus, le socle ne limite pas ses ambitions à combattre l'échec scolaire : il vise aussi la poursuite d'études plus longues. Il voit plus loin, avec l'avenir professionnel, et peut-être plus haut, avec la réussite de la vie en société. Enfin, il est atteint dans le cadre de la scolarité obligatoire, il est donc l'affaire de l'État.

Néanmoins, la mission d'information du député Jacques Grosperrin, sur la mise en œuvre du socle commun de connaissances et de compétences au collège, a montré qu'il restait encore beaucoup de progrès à accomplir[4].

Sans reprendre ici tout le programme inscrit dans la loi du 23 avril 2005, on peut affirmer que, dans les cinq ans qui se sont écoulés depuis, le paysage scolaire français a été bouleversé ; le mot n'est pas trop fort. Lors du débat au Parlement, le Gouvernement s'était engagé sur des chiffres. Ses engagements ont été suivis d'effet. Pour ne prendre qu'un exemple concernant la scolarisation en milieu ordinaire des élèves présentant un handicap, la création de mille unités pédagogiques d'intégration (UPI) nouvelles d'ici 2010 avait été annoncée. L'objectif sera atteint, puisque l'on comptait 1 859 de celles qui entre-temps sont devenues les *unités localisées pour l'inclusion scolaire* (ULIS) et que les deux mille, qui constituent la cible, seront une réalité que devrait confirmer le bilan de l'actuelle rentrée scolaire[5] .

[1] Source : moteur de recherche du site Legifrance.
[2] Le Conseil constitutionnel a censuré la partie programmatique de la loi. Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005.
[3] Article L. 122-1-1 du code de l'éducation.
[4] *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des affaires culturelles et de l'éducation en conclusion des travaux de la mission sur la mise en œuvre du socle commun de connaissances et de compétences au collège et présenté par M. Jacques Grosperrin, député*, Assemblée nationale, avril 2010.
[5] Création des ULIS dans la circulaire du 18 juin 2010 relative à la scolarisation des élèves handicapés, BOEN n°28 du 15 juillet 2010. – Périmètre des données : France métropolitaine + DOM, public + privé.

Pour ce qui concerne le premier degré, l'année 2008 a vu l'adoption puis la mise en place immédiate des nouveaux programmes et des nouveaux horaires. Ces derniers pourraient néanmoins être chahutés par les conclusions des travaux en cours sur les rythmes scolaires.

L'école primaire a bénéficié de quelques initiatives heureuses, par exemple la mise en œuvre des stages de remise à niveau pendant les vacances et celle de l'accompagnement éducatif dans les écoles de l'éducation prioritaire. En place depuis 2009, les évaluations en CE1 et CM2 fournissent à la fois des repères pour l'enseignant dans sa classe mais aussi, par le biais d'un traitement statistique anonymé, pour le pilotage de l'ensemble du système, sans compter leur utilité immédiate pour les parents, informés en détail et toute transparence, des progrès de leurs enfants en français et en mathématiques.

Mais la dynamique initiée par la loi de 2005 a connu d'autres prolongements. La rentrée 2009 a vu l'entrée en classe des élèves de nouvelles classes préparatoires, celles conduisant au baccalauréat professionnel. Le diplôme se prépare désormais en trois ans, comme dans les autres voies d'enseignement, tout en autorisant des parcours différenciés et en permettant aux élèves de bénéficier d'un accompagnement personnalisé. Cette rentrée 2010 voit entrer en vigueur la réforme du lycée, dont le Président de la République avait en personne lancé les travaux. Mieux orienter, mieux accompagner, mieux préparer en sont les maîtres mots.

Ce bref florilège s'achève sur le recrutement des enseignants – et conseillers principaux d'éducation – au niveau master.

La taille du chantier est à la hauteur du programme fixé par son maître d'ouvrage, qui n'est autre que la Nation tout entière.

Pourtant, deux points de blocage restent à déplorer, sous la forme de deux dispositions législatives dont le pouvoir exécutif n'a pas encore pris les mesures d'application.

La première prend naissance dans une loi d'ampleur considérable elle aussi, celle du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dont l'article 86 dispose que :

> *« Les établissements publics de coopération intercommunale ou plusieurs communes d'un commun accord, ou une commune, peuvent, après avis des conseils des écoles concernées et accord de l'autorité académique, mener, pour une durée maximum de cinq ans, une expérimentation tendant à créer des établissements publics d'enseignement primaire. Dans le respect des dispositions des articles L. 211-1 et L. 411-1 à L. 411-3 du code de l'éducation, les statuts de ces établissements sont adoptés par délibération, après accord du représentant de l'État. Le conseil d'administration de l'établissement comprend des représentants des collectivités territoriales, des enseignants et des parents. Un décret en Conseil d'Etat détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de cet établissement ainsi que les modalités d'évaluation des résultats de l'expérimentation. »*

Au bout de six ans sans texte d'application, nous sommes bien au-delà du délai raisonnable autorisé par la jurisprudence en une telle circonstance[1]. Il en va de même pour la seconde disposition, qui trouve son origine dans la loi sur l'avenir de l'école et figure à l'article L. 411-1 du code de l'éducation :

> *« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions de recrutement, de formation et d'exercice des fonctions spécifiques des directeurs d'école maternelle et élémentaire. »*

Il n'est pas interdit de penser que le recul de la prise de ce décret ait pu contribuer à la persistance de la « grève administrative » des directeurs d'école, déclenchée à la fin des années 1990 ;

[1] Voir à ce sujet René Chapus, *Droit administratif général*, tome 1, Paris, éd. Montchrestien, 15ème édition, 2001, § 884.

sa manifestation la plus marquante fut le refus de répondre aux enquêtes de rentrée, ce qui a sensiblement et durablement perturbé la construction de l'appareil statistique de l'Éducation nationale.

La présente mission y trouve une de ses justifications.

S'il fallait établir un lien entre ces deux dispositions non concrétisées, l'on pourrait le situer dans les notions de « gouvernance » et de « pilotage » de l'école primaire.

Pendant que les textes se font attendre, le réel, lui, avance. Chaque année, ce sont près de huit cent mille jeunes qui quittent l'école pour le collège. Parmi eux, trop nombreux sont ceux qui n'y ont aucune chance de succès. Comme le suggère la formule consacrée, « il est beaucoup plus tard que vous ne le pensez ».

Qui plus est, dans moins d'un lustre, en 2015, les nouvelles normes de construction, issues du Grenelle de l'environnement, viendront à s'appliquer. A cette même échéance, entreront en vigueur des normes plus drastiques concernant l'accessibilité des personnes handicapées aux bâtiments publics. Les élus locaux doivent aussi y penser.

Devant ce vaste programme, il a fallu, pour mener à bien la mission dans les six mois qui lui étaient impartis, procéder à quelques limitations de son ambition. La tentation était pourtant grande d'en dépasser les bornes pour entreprendre des travaux plus vastes, sur l'ensemble du système scolaire. Le choix s'est limité à l'opérationnel : l'étude a pris pour base un corps constitutionnel et des accords internationaux constants, la conservation de programmes d'enseignement nationaux, une organisation du collège identique à celle d'aujourd'hui, un statut des enseignants inchangé.

Enfin, les termes de la lettre de mission m'ont conduit à concentrer mes réflexions sur le secteur public, non sans m'être intéressé au secteur privé, à son organisation et à ses méthodes.

A l'issue des travaux, j'ai honneur de présenter huit recommandations, qui n'ont d'intérêt que si elles s'inscrivent dans le cadre d'un objectif général, celui de faire baisser significativement la proportion d'enfants qui quittent l'école sans avoir en mains tous les atouts pour réussir.

Frédéric REISS

Avertissement

Si les lieux où se délivrent les enseignements du premier degré s'appellent tous « écoles », ils bénéficient d'un adjectif particulier selon les cas. L'école peut en effet être « maternelle », « élémentaire » ou « primaire », quand les deux sont rassemblées dans une entité unique. Le présent rapport sera conduit à évoquer les trois types d'école, l'une ou l'autre de ces situations. Cependant, soucieux du confort de lecture de ses destinataires, il ne fera pas un usage systématique de l'énumération explicite « écoles maternelles, élémentaires et primaires », dont la lourdeur est évidente. Par conséquent et sauf exception, il s'en tiendra à la formule « écoles primaires », qui englobera ainsi la maternelle et l'élémentaire, et ce qu'elles relèvent ou non d'entités uniques. Le texte apportera des précisions supplémentaires si le besoin s'en fait sentir.

De même, les écoles sont aussi bien dirigées par des directrices, trois fois sur quatre, que par des directeurs. L'on n'aura pas recours à des formulations telles que « les directrices et les directeurs », aux appendices de forme « (e) » ni aux autres procédés rappelant que cette population est mixte. L'orthodoxie grammaticale et le confort de lecture y gagneront ce que la description précise de la réalité y aura perdu.

Le ministère de l'Éducation nationale n'est désigné en règle générale que par la seule formule « le ministère ». Quant aux inspecteurs de l'Éducation nationale, chefs de circonscription, ils sont évoqués sous la seule mention d' « inspecteurs de l'Éducation nationale » ou le seul sigle « IEN ». La même logique préside à la citation des articles du code de l'éducation : sauf indication contraire, toute norme juridique en « L », « R » ou « D » citée dans le rapport est issue de ce code.

Sous la même réserve, le terme « enseignant » désigne tout à la fois les « professeurs des écoles » et les « instituteurs ». Il en va de même pour le mot « professeur ». On rappelle que tous les enseignants affectés dans une école sont considérés comme étant les adjoints du directeur.

Quant aux titulaires de l'autorité parentale, ils sont désignés sous l'expression majoritairement reconnue de « parents d'élèves », sans autre précision.

Le problème : une performance qui plafonne, seuls 60 % des élèves quittent l'école primaire avec tous les atouts en main pour réussir

Pour reprendre des propos entendus en audition, *« Les attentes [vis-à-vis de l'école] sont plus fortes, les exigences sont plus fortes, les interpellations sont plus fortes »*.

De fait, un bref inventaire permet de confirmer à quel point les exigences quantitatives et qualitatives vis-à-vis de l'École – avec « É » majuscule, pour désigner l'ensemble de l'institution scolaire – vont croissant. Tout d'abord, l'exigence nouvelle de réussite de chaque élève inclut désormais, pour ne retenir que deux éléments significatifs, les TICE et les langues vivantes. Administration publique, l'école inscrit son action dans un contexte d'évolution de la gestion des deniers publics, qui donne une portée plus significative à la notion de maîtrise de la dépense, contemporaine des obligations toujours plus affirmées de résultat, d'efficience, d'efficacité mais aussi de transparence, adossées à une plus grande responsabilisation des gestionnaires. Les progrès du contrôle démocratique se manifestent par ailleurs par le champ d'intervention toujours plus grand du juge administratif, *au nom du peuple français*[1], qui se traduit particulièrement par la restriction du champ des « mesures d'ordre intérieur » et de celui des « actes de Gouvernement ». Cette évocation du prétoire rappelle l'existence d'une certaine judiciarisation de la société, non dépourvue de lien avec ce que certains acteurs dénoncent comme du consumérisme scolaire, qui teinte d'une couleur nouvelle les relations entre l'École publique et ses usagers. Enfin, l'on ne passe pas sous silence la montée des pudiquement nommées « incivilités », aussi délicates à mesurer qu'insupportables à subir.

En somme, l'École est confrontée à des évolutions profondes de la société dans laquelle elle vit et au service de laquelle elle agit. Comme les autres administrations, elle redécouvre chaque jour avec un peu plus d'acuité que chaque service public est régi par un principe qu'on appelle l'adaptation constante.

Cela étant, l'enseignement scolaire est, et demeure, la première priorité de l'État, avec un budget annuel avoisinant 60 milliards d'euros.

L'École n'existe pas pour elle-même. Elle ne se justifie que dans le cadre d'une mission de *service public*, ses objectifs nécessitant des résultats. *La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*[2], non seulement de sa méthode mais aussi de ses accomplissements.

C'est par cette approche que s'ouvre le présent état des lieux. Il se poursuit avec une analyse des relations entre les acteurs les plus concernés, avant tout celles entre État et communes d'une part, entre écoles et parents d'élèves d'autre part. Il convenait en effet de s'arrêter sur les responsabilités et attentes des uns et des autres, avant de focaliser sur la situation des directeurs d'école.

[1] Formule qui figure en tête des jugements et arrêts.
[2] Article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen.

DES RESULTATS TRES PREOCCUPANTS POUR LA SOCIETE

Étudier les résultats de l'école primaire implique avant toute chose de tordre le cou à une idée reçue, selon laquelle l'école « de Jules Ferry » aurait enregistré en son temps des résultats académiques meilleurs que celle d'aujourd'hui. Les hussards noirs auraient connu l'Age d'or. Rien n'est moins sûr. Moins d'un enfant sur huit parvenait au certificat d'études en 1907[1]. Certes, mais à l'époque, ne pas réussir des études primaires empêchait beaucoup moins qu'aujourd'hui de mener une vie accomplie.

Qui plus est, on introduira le présent propos en se remémorant le plus remarquable résultat de l'école primaire : *« l'école publique, laïque, est gratuite pour les usagers et accueille les enfants quelles que soient les familles, leurs conditions de ressources ou de travail ou leur langue d'origine »*[2]. C'est là une réussite éclatante du principe républicain, voire une concrétisation dans le réel de ce fameux plébiscite de tous les jours qui définit la nation française.

D'aucuns objecteront que les critères de l'appréciation de la réussite de l'école sont nombreux, voire foisonnants[3]. Cela ne saurait dispenser de se concentrer sur quelques chiffres et résultats clés qui, pour la France, sont fréquemment moins satisfaisants que ce que notre pays est en droit d'exiger.

Un service public de masse dont les résultats sont globalement insatisfaisants

> *« L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six ans et seize ans. »*[4]

Pour accomplir ce grand œuvre, les écoles du premier degré de l'enseignement public accueillent, bon an mal an, plus de cinq millions et demi d'élèves, au sein de près de cinquante mille écoles publiques. Le secteur privé compte quant à lui de l'ordre de neuf cent mille élèves dans un peu

[1] P. Cabanel, *La République du certificat d'études*, Berlin, 2002, cité par Philippe Claus, IGEN, *Les fondements d'une culture commune : socle et programmes à l'école primaire*, in *Piloter le premier degré*, Revue trimestrielle de l'association française des administrateurs de l'éducation, n°1-2010.
[2] Agnès Florin, professeure à l'université de Nantes, *L'école maternelle aujourd'hui et demain*, in *Piloter le premier degré*, *op. cit.*
[3] A ce sujet, voir notamment le rapport de la Commission du débat national pour l'avenir de l'école, présidée par Claude Thélot, *Pour la réussite de tous les élèves*, octobre 2004.
[4] Article L. 131-1.

plus de cinq mille écoles. L'on signale au passage, pour mieux y revenir ensuite, que la loi ne définit pas ce qu'est une *école*.

Les recensements indiquent que plus de trois cent mille personnes travaillaient en janvier 2009 au service de l'enseignement du premier degré dans le secteur public, et encore en ne retenant que celles dont la rémunération est imputée sur le programme budgétaire « enseignement scolaire public du premier degré ».

Tableau 1 – Enseignement du premier degré – personnels du secteur public

	Titulaires	Non titulaires	Total
Enseignants	323 183	262	323 445
Autres personnels	1 835	7	1 842
Total	325 018	269	325 287

Instituteurs et professeurs des écoles. Y compris enseignants du CNED chargés de classe et directeurs d'écoles. Métropole + DOM. Source : RERS 2010, chapitre 9.1.

En France – limitée ici à la métropole et aux départements d'outre-mer –, la dépense intérieure d'éducation pour le premier degré s'élevait en 2008 à 37,8 milliards d'euros, soit 29 % d'une dépense intérieure d'éducation totale estimée à 129,4 milliards[1]. La dépense intérieure par élève du primaire culmine à 5 620 euros par an, à comparer avec les 9 110 euros par élève du second degré.

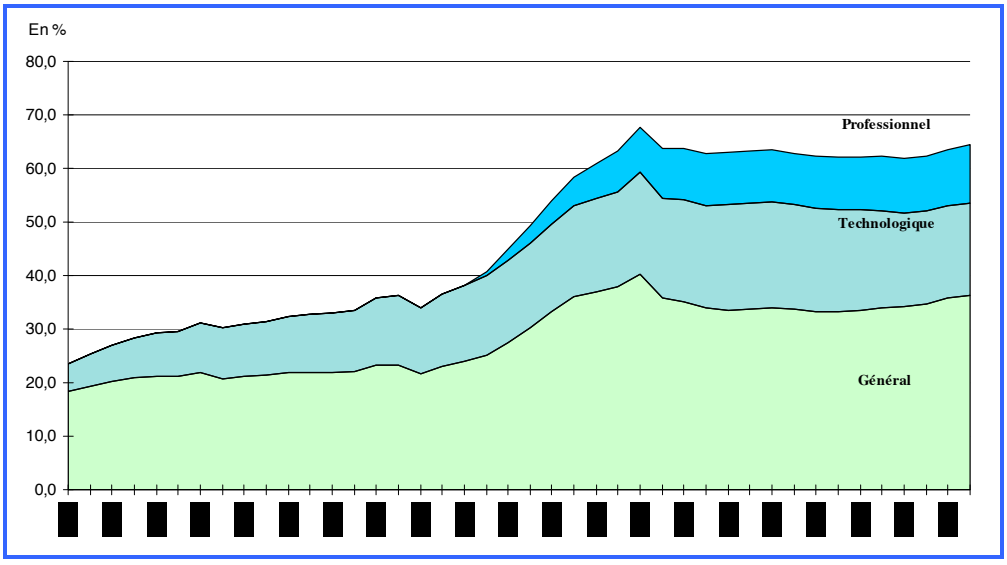
Une efficacité insuffisante

Le Haut Conseil de l'Éducation a observé en 2007 que 25 % des élèves présentaient des acquis fragiles en fin de primaire et 15 % supplémentaires vont jusqu'à connaître des difficultés sévères ou très sévères, ce qui dans ce second cas rend *« impossibles aussi bien un réel parcours scolaire de collège qu'une formation qualifiante »*[2].

Par coïncidence ou par perpétuation du problème tout au long de la scolarité, l'on retrouve des proportions comparables lorsqu'on étudie l'accès au baccalauréat, qui surmonte à peine cette même barre des 60 %. Qui plus est, la pente du graphique en page suivante est désormais quasi-horizontale. En matière de réussite scolaire, la France est un pays en stagnation.

[1] Source : *L'État de l'École* 2009. La dépense d'éducation pour le premier degré comprend l'ensemble des dépenses pour les établissements publics et privés pour l'enseignement et les activités liées : restauration et hébergement, administration, orientation, médecine scolaire, fournitures scolaires, transports scolaires, rémunération des personnels d'éducation en formation, etc.
[2] Haut Conseil de l'Éducation, *L'école primaire, Bilan des résultats de l'école*, 2007, pp. 9-10.

Figure 1 – Évolution des taux annuels d'accès au niveau du baccalauréat



France métropolitaine jusqu'en 1994, France métropolitaine + DOM depuis 1995, Public + Privé. Formations sous statut scolaire assurées par le MEN.
Le taux d'accès au baccalauréat rapporte les entrées en classe terminale à l'effectif des générations concernées. Sont également pris en compte les entrants en année finale de formation de niveau baccalauréat, comme le brevet professionnel. Il ne faut en aucun cas confondre cet indicateur avec le taux *de réussite* au baccalauréat, qui établit le rapport entre les élèves ayant réussi l'examen et ceux qui s'y sont présentés. – Source : RERS 2010, chapitre 8.3.

Une étude diachronique de la DEPP permet même de supputer une dégradation des performances[1].

Tableau 2 – Les performances des élèves de CM2 à vingt ans d'intervalle : nombre d'erreurs à la dictée

		1987	2007
Retard Scolaire	« A l'heure »	8,5	13,2
	« En retard »	15,1	22,6
Sexe	*Garçons*	*11,6*	*15,7*
	Filles	*9,7*	*13,6*
PCS chef de famille	Agriculteurs	10,8	18,1
	Artisans, commerçants	10,3	15,1
	Cadres, professions intellectuelles	6,8	9,2
	Professions intermédiaires	8,3	13,8
	Employés	11,6	15,6
	Ouvriers	12,7	17,6
	Sans activité	13,8	19,5

Lecture : en 1987, les élèves en retard ont fait en moyenne 15,1 erreurs à la dictée ; les enfants dont le chef de famille est employé, selon la nomenclature PCS de l'INSEE, en ont fait 11,6. – PCS = profession et catégorie sociale – Source : MEN/DEPP, Note d'information 08.38.

[1] *« Lire, écrire, compter : les performances des élèves de CM2 à vingt ans d'intervalle 1987-2007 »*, Note d'information 08.38, MEN/DEPP, décembre 2008.

Des échantillons représentatifs d'élèves de CM2, scolarisés dans le secteur public, ont en effet effectué les mêmes exercices de lecture, dictée et calcul en 1987, 1997 (ou 1999) et 2007. Sur cet intervalle de vingt ans, la DEPP observe que la moyenne des scores obtenus en lecture a été stable pendant la première décennie puis a baissé durant la seconde. Mais deux fois plus d'élèves (21 %) se situaient en 2007 au niveau de compétence des 10 % d'élèves les plus faibles de 1987. En calcul, après une chute des scores obtenus entre 1987 et 1999, la décennie suivante a enregistré une légère baisse moyenne, accompagnée d'un « tassement » des résultats. En orthographe, le pourcentage d'élèves qui faisaient plus de quinze erreurs à la dictée était de 26 % en 1987, de 46 % en 2007.

Sa présence dans des organisations internationales donne à la France la possibilité de comparer sa situation avec celles de ses voisins et plus généralement des autres pays développés. C'est ainsi que l'Union européenne, qui sera évoquée plus loin, de même que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) apportent sur les questions d'éducation une matière devenue indispensable au décideur public.

L'OCDE fonde sa compétence sur l'objectif qu'ont ses participants de promouvoir des politiques visant, notamment, à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que non membres, en voie de développement économique. En vue de les atteindre, l'action consiste entre autres à se consulter d'une manière continue, effectuer des études et participer à des projets acceptés d'un commun accord[1]. Pour mémoire, l'organisation compte à ce jour trente-trois membres. On y trouve une majorité d'États européens mais aussi, pour ne citer que quelques exemples, les États-Unis, le Canada, la Corée, le Japon et l'Australie. Elle a son siège à Paris.

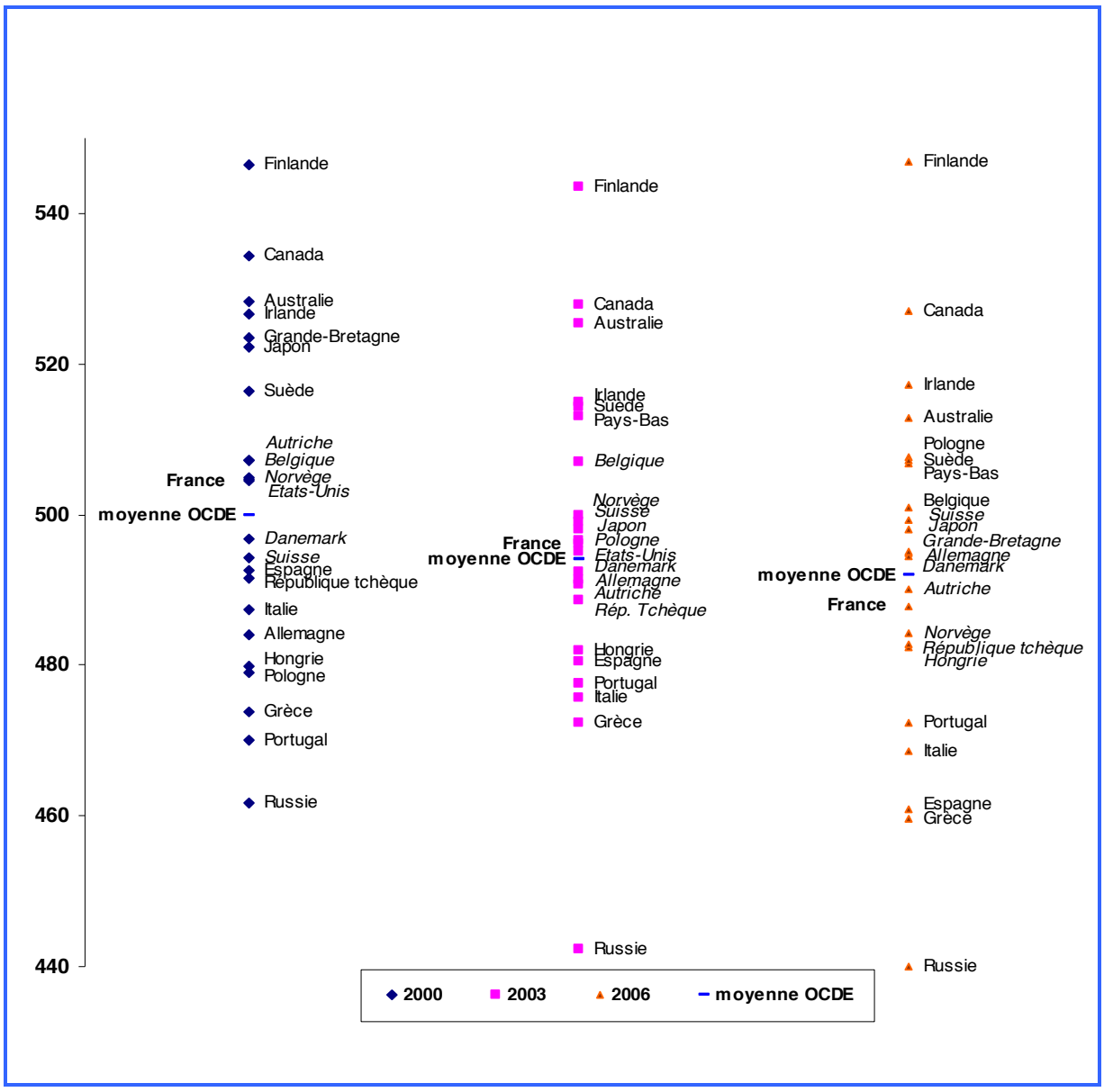
Les enquêtes « PISA » (*Programme for International Student Assessment*) entrent dans ce cadre. « PISA est une enquête menée tous les trois ans auprès de jeunes de 15 ans dans les pays membres de l'OCDE et dans de nombreux pays partenaires. Elle évalue l'acquisition de savoirs et savoir-faire essentiels à la vie quotidienne au terme de la scolarité obligatoire. Les tests portent sur la lecture, la culture mathématique et la culture scientifique et se présentent sous la forme d'un questionnaire de fond. Les premières collectes de données ont eu lieu en 2000, les suivantes en 2003 et en 2006. » Les résultats 2009 seront publiés fin 2010. « Plutôt que la maîtrise d'un programme scolaire précis, PISA teste l'aptitude des élèves à appliquer les connaissances acquises à l'école aux situations de la vie réelle. Les facteurs conditionnant leurs performances ainsi que leur potentiel pour l'apprentissage tout au long de la vie font également l'objet d'une analyse au moyen de questions portant sur l'approche de l'apprentissage et le milieu social des élèves. Grâce à un questionnaire complété par les proviseurs, PISA prend également en compte les particularités d'organisation des écoles. »[2]

Comme l'indique la DEPP dans son analyse des résultats 2006 en science, *« PISA permet d'avoir un regard distancié et extérieur sur les compétences des élèves français et de repérer ainsi des points forts et des points faibles »*[3]. La DEPP avance ainsi que *« les élèves français sont compétents lorsqu'il s'agit d'une restitution directe de connaissances mais ont des difficultés à les mobiliser pour expliquer des phénomènes de manière scientifique dans des situations de la vie courante non évoquées en classe »*[4]. L'on note une distinction nette entre les *connaissances*, satisfaisantes, et les *compétences*, insuffisantes.

[1] Convention du 14 décembre 1960 relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques.
[2] Source : site Internet de l'OCDE.
[3] DEPP, *Les Élèves de 15 ans : premiers résultats de l'évaluation internationale PISA en culture scientifique*, note d'information n°07.42, décembre 2007.
[4] *ibid*.

Maintenant qu'ils sont en place depuis une décennie, les tests PISA permettent des comparaisons, non plus seulement dans l'espace – d'un pays à l'autre – mais aussi dans le temps – d'un test à l'autre[1]. Elles ne sont favorables à la France ni dans un cas ni dans l'autre.

Figure 2 – Enquête PISA : compréhension de l'écrit par les élèves de 15 ans



Les résultats des pays dont le nom est écrit en italiques ne sont pas significativement différents de ceux de la France. Source : *L'état de l'école*, édition 2009, fiche 26.

[1] Voici un exemple de question présentée dans un test PISA :
« Grand Canyon
La température dans le Grand Canyon varie de moins de 0°C à plus de 40°C. Bien que la zone soit désertique, les fissures de la roche contiennent parfois de l'eau. De quelle façon ces changements de température et l'eau dans les fissures contribuent-ils à accélérer l'effritement de la roche ?
A. En gelant, l'eau dissout les roches chaudes.
B. L'eau cimente les roches entre elles.
C. La glace polit la surface des roches.
D. En gelant, l'eau se dilate dans les fissures de la roche. »
Source : DEPP, *op. cit.* Une simulation des tests est disponible, en anglais uniquement, à http://pisa-sq.acer.edu.au/.

La France présente des résultats proches de la moyenne de l'OCDE tant en science qu'en lecture. Cela serait satisfaisant si les résultats des différents systèmes éducatifs étaient homogènes. Or, tel n'est pas le cas et l'on note de nettes dispersions autour de la moyenne, de sorte que la performance des élèves de France est trop éloignée de celles des élèves scolarisés dans les pays les mieux classés qui, en l'espèce, montrent la voie.

Les résultats des élèves français se dégradent. C'est une tendance très nette.

Cette baisse relative – entre pays – s'accompagne d'une baisse en valeur absolue – en score. En effet, les élèves français sont de plus en plus nombreux à obtenir des résultats mauvais ou médiocres. Il s'avère que si, en moyenne, les résultats français en culture scientifique sont proches de ceux de l'OCDE, la dispersion des élèves le long des échelles est un peu plus importante dans notre pays[1]. Les élèves y sont désormais plus nombreux au niveau dit « 1 » ou en-dessous, que dans la moyenne de l'OCDE[2]. Il en va de même pour la compréhension de l'écrit.

Tableau 3 – Tests PISA : proportion d'élèves au niveau « 1 » ou en-dessous

	Compréhension de l'écrit		
	Au-dessous du niveau 1	Niveau 1	Total
France 2000	4,2	11	15,2
Moyenne OCDE 2000	*6*	*11,9*	*17,9*
France 2003	6,3	11,2	17,5
Moyenne OCDE 2003	*6,7*	*12,4*	*19,1*
France 2006	8,5	13,3	22,1
Moyenne OCDE 2006	*7,4*	*12,7*	*20,1*

Source : *L'état de l'école*, édition 2009, fiche 26.

Les comparaisons internationales révèlent une autre marge de progrès pour l'enseignement scolaire français, consistant en la part trop étroite de ses élites scolaires. Pour PISA, en retenant l'exemple des sciences, la proportion d'élèves de France atteignant le niveau 5 s'est réduite de 8,5 % en 2000 à 7,3 % en 2006, soit une baisse de 1,2 point. Dans le même temps, ce ratio ne baissait que de 0,9 point de pourcentage pour l'ensemble de l'OCDE (8,6 % en 2009)[3].

Les tests « PIRLS », qui visent à évaluer les performances en lecture des élèves à la fin de leur quatrième année de scolarité obligatoire, soit environ à l'âge de neuf ans, conduisent à des observations comparables[4], tant pour la baisse des performances générales que pour l'étroitesse de l'élite scolaire[1].

[1] Note DEPP 07.42, *op.cit*.

[2] Les scores au PISA se situent sur des échelles spécifiques élaborées pour chaque domaine et conçues pour montrer les compétences générales testées par le PISA. Ces échelles sont réparties en niveaux qui représentent des groupes de questions test, commençant au niveau 1 avec des questions qui ne nécessitent que des compétences de base, puis augmentant en difficulté avec chaque niveau. Une fois que le test d'un élève a été corrigé, son score en lecture, mathématiques et sciences (et la résolution de problèmes pour PISA 2003) peut alors être situé sur l'échelle correspondante. Le score moyen de l'ensemble des pays de l'OCDE est de 500 points et l'écart-type est de 100 points. Environ 2/3 des élèves des pays de l'OCDE obtiennent un score situé entre 400 et 600 points. (Source : site Internet de l'OCDE, page « FAQ : OCDE PISA »).

[3] Sources *L'état de l'école*, édition 2009, fiche 26 & site Internet de l'OCDE.

[4] Les tests PIRLS (Progress In International Reading Literacy) sont organisés par l' *« Association internationale pour l'évaluation des compétences scolaires »* (IEA). L'IEA (*« International Association for the Evaluation of Educational Achievement »*), est un institut de la *« Lynch School of Éducation »* du *« Boston College »* (États-Unis). Après une session en 2001 et une autre en 2006, la suivante aura lieu en 2011. L'IEA a également mené des études comparatives sur la compétence de compréhension en lecture, en 1990 et 2001. Ces quinze années ont enregistré un déclin des résultats globaux des élèves français. Voir à ce sujet : Lisa Bydanova, Alain Mingat, Bruno Suchaut, Iredu,

Trop peu d'élèves de France connaissent l'excellence. Elle relève d'un trop petit comité. Plus préoccupant encore, les pays qui ont les meilleurs résultats scolaires sont ceux où l'élite est la plus large, à l'encontre d'une vision trop répandue, malthusienne, selon laquelle s'efforcer de développer un enseignement d'excellence irait à l'encontre du résultat du grand nombre[2]. Pourtant, la recherche a démontré depuis longtemps que l'enseignement tient pour partie de la prophétie auto-réalisatrice : quand on élève les exigences par rapport aux élèves, leur niveau monte[3]. L'étroitesse de l'élite scolaire éclaire certains débats en cours sur le système éducatif français, comme par exemple celui de l'accès aux grandes écoles : les mesures correctrices sont beaucoup moins nécessaires quand l'élite dès le départ est plus large.

Un déficit colossal en matière d'équité

Pour reprendre la définition 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 »*[4].

Une analyse des résultats scolaires par origine sociale donne une vision sombre de la situation de l'enseignement scolaire français. En effet, une très forte corrélation entre origine sociale et réussite dans les études saute aux yeux dans le tableau suivant.

Tableau 4 – Trajectoire scolaire et diplôme le plus élevé obtenu dans l'enseignement secondaire par les élèves du panel 1995 selon l'origine sociale

En %	Ont atteint la 3ème	Diplômes du secondaire				Accès à l'ens. sup.
		Aucun	Au moins un	Bac général	*Dont bac S*	
Enseignants	99,6	1,9	98,1	71,7	*40,2*	89,4
Cadres sup.	99,3	2,7	97,3	68,2	*39,7*	82,3
Prof. interm.	98,6	5,7	94,3	44,4	*22,9*	67,5
Agriculteurs	96,9	6,5	93,5	30,9	*17,7*	60,0
Artisans / commerçants	95,8	12,2	87,8	31,4	*13,4*	54,0
Employés	96,1	14,8	85,2	26,0	*9,5*	46,6
Ouvriers qualifiés	95,4	15,3	84,7	20,1	*8,7*	42,2
Ouvriers non qualifiés	94,4	24,6	75,4	13,0	*4,6*	31,1
Inactifs	87,3	40,4	59,6	9,2	*3,7*	9,4
Ensemble	**96,4**	**12,8**	**87,2**	**33,7**	***16,6***	**53,4**

Lecture : 99,6 % des enfants d'enseignants entrés en sixième en 1995 ont atteint la classe de 3ème. Source : RERS 2010, chapitre 4.26. Détails de la méthode sur http://www.education.gouv.fr/, rubrique « Publications ».

Qualité et efficience de l'école primaire française : éléments de comparaison spatiales et temporelles, janvier 2008. L'on peut aussi se référer aux analyses développées dans le récent rapport de l'Institut Montaigne, *Vaincre l'échec à l'école primaire*, avril 2010.

[1] On peut considérer qu'elle se définit, dans PIRLS, comme la population des élèves qui ont obtenu au moins 625 points sur l'échelle de notation de ces tests. Pour la France, leur part culmine à 7 % en 2001 et 5 % en 2006, contre par exemple, respectivement 20 et 15 % pour l'Angleterre, 15 et 11 % pour la Suède.

[2] En « culture mathématique », parmi les trente pays de l'OCDE ayant participé à PISA 2006, quinze ont une proportion d'élèves à niveau 6 supérieure à celle de la France (qui culmine à 2,6 %). Pourtant, aucun parmi ces quinze ne semble avoir privilégié une élite scolaire au détriment des moins bons élèves : la proportion des élèves sous le niveau 1 est inférieure à la proportion française (8,4 %) dans chacun d'entre eux. L'on parviendrait au même constat en élargissant les intervalles de référence (proportion d'élèves à niveau 5 ou 6 d'une part, à niveau 1 ou en dessous d'autre part). Source des données : tableau « 6.2a », téléchargeable sur le site de l'OCDE.

[3] L' « effet-Pygmalion » fait l'objet d'une recherche convaincante depuis 1968, soit plus de quarante ans.

[4] Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, *Efficacité et équité des systèmes européens d'éducation et de formation*, {SEC(2006) 1096}.

L'on songe à Beaumarchais et son *« Vous vous êtes donné la peine de naître, et rien de plus ! »*[1] Que dire quand désormais, les dramaturges pourraient rédiger un *« Vous avec eu la malchance de naître, et rien de plus ! »* Il faudrait certes en rabattre sur le « rien de plus », mais que la naissance puisse encore et à ce point préfigurer la réussite scolaire, et donc professionnelle (cf. *infra*) a quelque chose de choquant.

L'amélioration de l'équité du système éducatif appelle une action résolue contre l'échec scolaire, ce prédateur qui s'attaque avant tout aux plus faibles. C'est pourquoi, pour l'école primaire, l'un des objectifs principaux poursuivis par le ministre de l'Éducation nationale est la division par trois, sur la période 2008-2013, du nombre d'élèves qui sortent de l'école primaire avec de graves difficultés. Plus généralement, la loi sur l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie[2] – formation dont l'école constitue la première étape, le *premier degré* – a prescrit la mise en place de solutions de formation, d'accompagnement ou d'accès à l'emploi aux jeunes sortant sans diplôme du système de formation initiale et ce sans délai : plus le décrochage a été long, plus la perspective du retour en formation s'éloigne, probablement encore plus vite que pour le retour à l'emploi après le chômage.

Une efficience à améliorer

Tableau 5 – Synthèse du poids des facteurs ayant influencé l'évolution des coûts unitaires dans le premier degré, 1974-2005

	1974	1984	1994	2000	2005	Ratio 2005/1974
Coût unitaire de fonctionnement par élève (euros 2005)	1 606	2 323	2 892	3 493	4 117	2,56
Dépenses salariales unitaires (euros 2005)	1 193	1 838	2 366	2 910	3 219	2,70
Dont : Dépenses salariales enseignement	*1 126*	*1 730*	*2 192*	*2 711*	*2 956*	*2,63*
Dont : Dépenses salariales annexes	*67*	*108*	*174*	*199*	*263*	*3,90*
Autres dépenses unitaires (euros 2005)	413	485	526	583	898	2,17
Rapport élèves-maîtres du 1er degré public [1]	25,5	18,7	18,7	18,0	16,8	1,52
PIB/habitant (euros 2005)	16 061	18 528	22 743	25 763	27 408	1,71

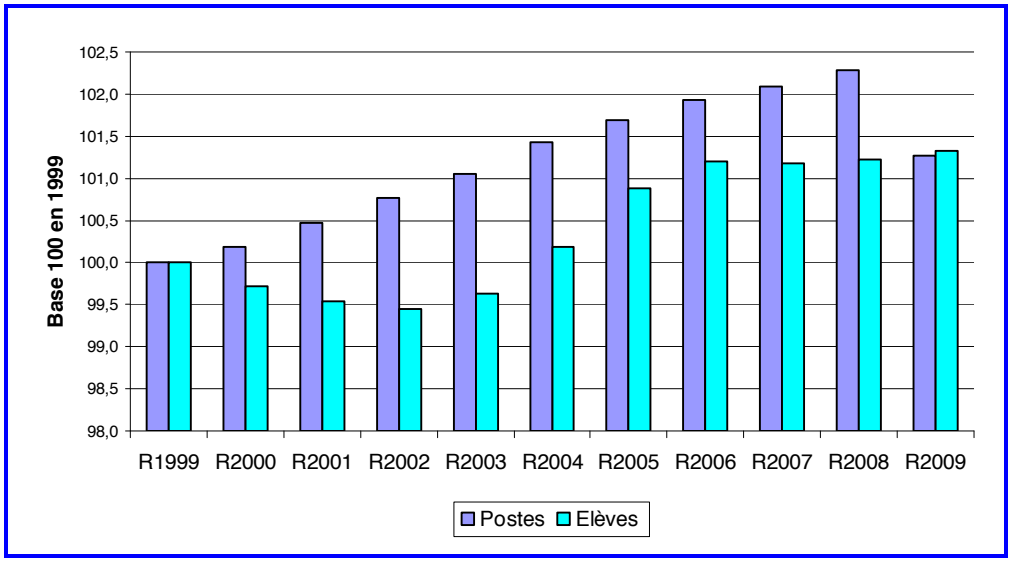
[1] Le rapport « élèves-maître » est celui entre le nombre d'élèves scolarisés et le nombre d'enseignants en activité, qu'ils soient ou non devant une classe. Il diffère donc sensiblement du « nombre moyen d'élèves par classe ». – Source : Bydanova, Mingat et Suchaut, *op. cit.*

En trois décennies, le rapport « élèves-maîtres » est passé de 25,5 à 16,8. Voici qui témoigne d'un effort rien moins que considérable de la Nation. Quant au volume global des dépenses, il a progressé de 156 % sur la même période en euros constants, contre seulement 71 % pour la richesse nationale, soit une évolution plus de deux fois plus rapide. L'on précise que les auteurs de l'étude procèdent à une évaluation des facteurs qui ont abouti à une hausse de 2 511 euros constants du coût unitaire par élève (4 117 – 1 606 euros) : un tiers résulte de l'augmentation des prix, deux tiers du contexte de scolarisation ; la revalorisation salariale liée à la création du corps de professeur des écoles

[1] *Le Mariage de Figaro*, acte V, scène 3.
2 Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009, qui crée notamment l'article L. 313-7 évoqué ici.

n'entre en ligne de compte, selon les auteurs, que pour 268 des 2 511 euros évalués, l'essentiel résultant de la diminution du ratio élèves/maîtres, pour 795 euros.

Figure 3 Enseignement du premier degré public : évolution du nombre de postes d'enseignant du nombre d'élèves 1999-2009



Champ : enseignement du premier degré public. Métropole + DOM. Chiffres communiqués par la DGESCO.

L'intensification de l'effort s'est donc confirmée tout au long de la première décennie de ce siècle. Le ratio professeurs-élèves avait à peine retrouvé à la rentrée 2009 (« R2009 » sur le graphique ci-dessus) le niveau qui était le sien en 1999, soit de l'ordre de 30 % de moins qu'en 1974.

La hausse ininterrompue de l'effort financier n'empêche aucunement les résultats de se dégrader. Faut-il encore le répéter ? L'amélioration des performances de l'École n'a pas pour condition préalable, ni constante, une augmentation de ses moyens.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes résume la situation :

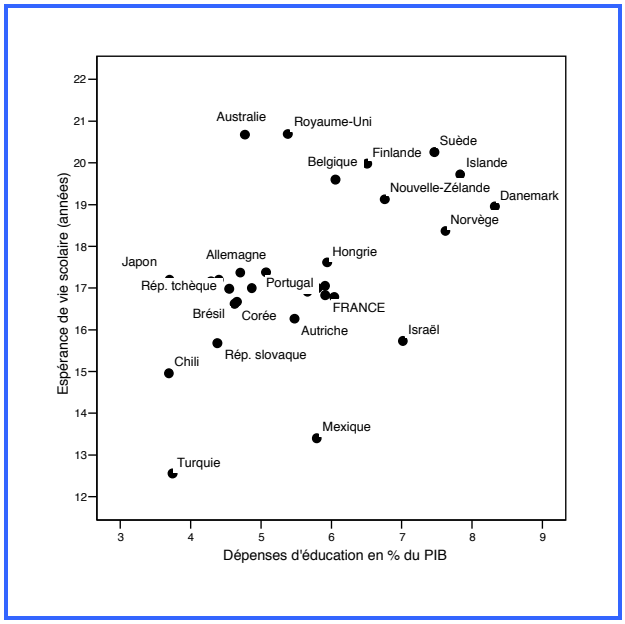
> *« La solution aux difficultés du système scolaire ne se trouve pas (…) dans un accroissement des moyens financiers et humains qui lui sont consacrés. Avec 3,9% de son produit intérieur brut dépensés pour ses établissements d'enseignement primaires et secondaires, La France se situe aujourd'hui dans la moyenne des pays de l'OCDE. Et, lorsque l'on rapporte les dépenses par élève, les comparaisons internationales montrent que certains des pays les plus performants, comme la Finlande ou le Japon, figurent parmi les moins coûteux. »*[1]

Pour ne prendre ici qu'un seul exemple, il suffit de constater que la part du potentiel enseignant en responsabilité d'une classe culmine pour la France entière à 83 % : un enseignant du premier degré sur six n'est pas devant une classe. Les détails des chiffres font état d'une dispersion de vingt points de pourcentage de cet indicateur selon les départements[2]. Force est de considérer que l'amélioration de la gestion, dont l'alignement sur les meilleures performances, doit, ici comme ailleurs, venir en priorité.

[1] Présentation à la presse du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « *L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves* ». Intervention de M. Didier Migaud, Premier président. Mercredi 12 mai 2010. Seul le prononcé fait foi.
[2] De 71,5 à 92. Source : chiffres communiqués par la DGESCO.

Ce regard sur les aspects financiers ramène vers les comparaisons internationales, pour se pencher sur le rapport coût-résultats des systèmes éducatifs, autrement dit leur efficience.

Figure 4 – Espérance de vie scolaire en comparaison de la richesse nationale dans les pays de l'OCDE



Date : 2003 – Espérance de vie scolaire : estimation du nombre d'années de scolarisation et de formation continue (à l'exclusion des programmes pour enfants de moins de cinq ans).
Source : Bydanova, Mingat et Suchaut, *op. cit.*

L'on fera cependant remarquer que, parmi les pays comparables, la France est *« celui où l'écart de coût entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire est le plus élevé »*, au détriment du premier, avec en particulier un coût salarial par élève nettement plus faible que dans la moyenne de l'OCDE[1]. Quand on sait que l'essentiel se joue dès le plus jeune âge, est-ce bien raisonnable ? Cette situation n'est pas acceptable ! Mais peut-on pour autant déshabiller Pierre (2nd degré) pour habiller Paul (1er degré) ?

Un pilotage à améliorer

Il apparaît que le pilotage du système éducatif public est sous-performant, comme en témoigne la difficulté, parfois l'impossibilité de faire appliquer véritablement, sur le terrain et en tous lieux, des évolutions majeures. Le HCE, parmi d'autres, a déploré que les cycles d'enseignement, instaurés par la d'orientation (loi « Jospin ») de 1989, n'ont pas vraiment été mis en œuvre, que c'est *« seulement en 1995 que de nouveaux programmes ont été conçus en conformité avec les trois cycles »*, qu'il a *« fallu attendre 2002 pour que l'énoncé des compétences à maîtriser au terme de chaque cycle devienne, avec les objectifs et le programme, un élément des instructions officielles présentées par cycle et par domaine d'activité ou champ disciplinaire »*[2]. En particulier, les élèves les plus fragiles ne bénéficient pas toujours du temps plus long que permet cette organisation des enseignements, pour progresser à un

[1] Cour des comptes, *L'Éducation nationale face à l'objectif de réussite de tous les élèves*, rapport public thématique, mai 2010, pp. 41.
[2] Haut Conseil de l'Éducation, *op. cit.*, pp. 25-26.

rythme plus individualisé vers des objectifs plus éloignés dans le temps. Pis, en 2010 encore, des redoublements interviennent en cours de cycle dans le primaire pour des résultats imperceptibles. Quel gâchis !

L'impact du redoublement n'est ignoré de personne : majoritairement nul sur les acquisitions des élèves mais réellement négatif sur leur estime de soi. Les décisions de redoublement relèvent d'un certain arbitraire, attendu qu'elles dépendent pour une grande part du contexte formé par le niveau de la classe ou les exigences de l'enseignant, le tout à un coup excessif pour les finances publiques. Néanmoins, les dernières évolutions de cet indicateur marquent nettement et enfin une orientation à la baisse. Et encore, il faut aller plus loin.

Tableau 6 – Enseignement public : proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard

Unité	2007 réalisation	2008 réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision actualisée	2010 Prévision	2011 Cible
%	16,4	15,9	13,1	13,1	12	11

Source : PAP 2010 de la mission « Enseignement scolaire », indicateur 1.4.

Le train de la scolarité obligatoire n'arrive pas à l'heure pour tout le monde. Pourtant, il ne faut pas qu'il perde des passagers en cours de trajet et surtout pas dès le début du parcours.

Quant à la mise en œuvre tardive du socle commun de connaissances et de compétences, elle vient d'être évoquée par le rapport d'information de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, sous la direction de M. Grosperrin, ce qui rend superflu d'en exposer les termes ici[1].

Un constat à mettre en relation avec les exigences du Pacte républicain

L'école n'existant pas pour elle-même mais au service de la société, il convient de s'arrêter sur les conséquences pour la seconde des résultats insuffisants de la première.

Un handicap majeur dans l'économie de la connaissance

L'accès au diplôme a des implications directes sur l'accès à l'emploi, comme l'indique le tableau page suivante.

[1] Rapport Grosperrin, *op. cit.*

Tableau 7 – Taux de chômage selon le diplôme et la durée depuis la sortie de formation initiale en 2009

Année 2008	Enseignement supérieur	Bac, CAP-BEP et équivalents	Brevet, CEP et sans diplôme	Ensemble
Sortis depuis 1 à 4 ans de formation initiale	9,6	23,1	49,2	20,2
Sortis depuis 5 à 10 ans de formation initiale	4,8	11,9	26,5	10,5
Sortis depuis 11 ans et plus de formation initiale	4,3	6,3	10,8	7,8

Lecture : en 2009, le taux de chômage au sens du Bureau international du travail des personnes sorties depuis 1 à 4 ans de formation initiale est 20,2 %. – CAP = certificat d'aptitude professionnelles. BEP = brevet d'études professionnelles. – Champs : France métropolitaine ; actifs sortis de formation initiale. – Source : Insee, enquêtes Emploi.

Ainsi, rater vos études vous poursuit. Onze ans après, vous n'êtes statistiquement pas au niveau des personnes qui, elles, ont décroché les sésames des formations qualifiantes.

Ce constat appelle plusieurs remarques. Avant tout, le lieu commun qui voudrait que « les diplômes ne servent à rien » ne résiste pas à l'analyse. Au demeurant, il serait souhaitable que le débat public sur l'utilité des diplômes cesse d'être accaparé par ceux qui en sont largement pourvus. Par ailleurs, l'on ne peut que souhaiter, donc tout faire à cet effet, que les ambitions contenues notamment dans la loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie, déjà citée, soient toutes réalisées. Chacun a droit à une deuxième chance. Il ne s'agit pas seulement d'accès à l'emploi : on parle plus généralement de place dans la société.

Cette espèce de prédétermination ne manque pas d'inquiéter quant à la cohésion nationale, à moins qu'elle n'aide à en mieux comprendre l'imperfection.

Les échecs individuels s'agrègent en un handicap collectif. Ce n'est pas un hasard si l'Union européenne, qui veut devenir la première économie de la connaissance dans le monde, attache une telle importance à l'éducation en général – au sein du « triangle de la connaissance » formé par l'éducation, la recherche et l'innovation –, à l'enseignement primaire en particulier.

Encadré n°1 – Objectifs de la « Stratégie Europe 2020 » de l'Union européenne

La Commission a proposé à l'Union européenne cinq objectifs mesurables pour 2020, dans la perspective d'une croissance durable, intelligente et accessible à tous, de trouver le moyen de créer de nouveaux emplois et d'imprimer une orientation claire aux sociétés européennes. Les cinq indicateurs retenus traduisent donc des priorités dans les domaines considérés comme essentiels pour réalisation cette ambition.

L'éducation en fait partie intégrante. Elle relève de l'initiative de l'Union européenne «Jeunesse en mouvement», qui vise à renforcer les performances des systèmes éducatifs et à consolider l'attractivité internationale de l'enseignement supérieur européen

1 – Faire passer le taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans de 69 % actuellement à au moins 75 %

2 – Atteindre l'objectif d'investir 3 % du PIB dans la recherche et développement.

3 – Réduire les émissions des gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport aux niveaux de 1990 ou de 30 % si les conditions le permettent, faire passer à 20 % la part de l'énergie renouvelable

dans notre consommation finale d'énergie renouvelable dans notre consommation finale d'énergie et augmenter de 20 % notre efficacité énergétique.

4 – Faire tomber à 10 %, contre 15 % actuellement, le pourcentage de jeunes qui quittent l'école prématurément et faire passer de 31 % à au moins 40 % la part de la population âgée de 30 à 34 ans ayant achevé un cursus postsecondaire.

5 – Réduire le 25 % le nombre d'Européens vivant au-dessous des seuls de pauvreté nationaux, afin de faire sortir 20 millions de personnes de la pauvreté.[1]

Pour mémoire, l'intervention de l'Union européenne en matière d'éducation n'est pas normative[2].

Dans ce contexte, le signal d'alarme tiré en juin dernier par la *« Commission pour la libération de la croissance française »*, présidée par M. Jacques Attali, n'est pas passé inaperçu :

> *« Le recul de la maîtrise des mathématiques en fin de primaire risque en particulier d'aggraver à terme le déficit d'ingénieurs constaté depuis plusieurs années. »*[3]

L'OCDE a simulé l'impact d'une amélioration des performances scolaires sur la richesse d'un pays. Ainsi, l'atteinte par tous les élèves de France d'un score aux tests PISA au moins égal à 400 aurait un impact positif de 0,72 point de pourcentage sur l'augmentation de la croissance à long terme (jusqu'à 2090). Un alignement sur les performances de la Finlande aurait quant à lui un impact positif de 0,72 point[4].

Les résultats de l'école aujourd'hui ont un impact évident sur l'ensemble de la société demain.

Qui plus est, les performances insuffisantes de l'école viennent, ou viendront tôt ou tard, se heurter aux aspirations d'une société dans laquelle on charge autrui – les équipes pédagogiques en l'occurrence – non seulement d'une obligation de moyens mais véritablement d'une obligation de résultats.

On se demanderait presque si le socle n'est pas une chimère

En somme, l'ambition des créateurs du socle est loin d'être réalisée. Les 100 % sont encore improbables, le bagage commun incomplet. Vient alors la question : le socle n'est-il qu'un simple effet d'annonce ?

Les linguistes connaissent l'énoncé performatif, qu'on peut sommairement décrire comme un discours qui vaut par lui-même réalisation des actes qu'il énonce : *« je vous déclare unis par les liens*

[1] Communication de la Commission européenne, *Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM (2010) 2020, 3 mars 2010.

[2] Ce domaine des politiques européennes relève de la méthode ouverte de coordination (MOC), qui vise à faire converger les politiques nationales pour réaliser certains objectifs communs. Dans cette méthode intergouvernementale, les États membres sont évalués par d'autres États membres (« pression des pairs ») et le rôle de la Commission est limité à de la surveillance. Le Parlement européen et la Cour de justice sont presque complètement écartés du processus de la MOC Cette méthode se fonde essentiellement sur : l'identification et la définition en commun d'objectifs à remplir (adoptés par le Conseil); des instruments de mesure définis en commun (statistiques, indicateurs, lignes directrices) ; le « benchmarking » (parangonnage), c'est-à-dire la comparaison des performances des États membres et l'échange des meilleures pratiques (surveillance effectuée par la Commission). Source : site Internet de l'Union européenne « Scadplus ».

[3] Commission pour la libération de la croissance française, *Quelle croissance pour la France de 2010 à 2020 ?*, page 17.

[4] Anonyme, *Le coût élevé des faibles performances éducatives : Impact économique à long terme d'une amélioration des résultats au PISA*, OCDE, 2010. Ces simulations sont effectuées pour l'ensemble des pays de l'OCDE et supposent que tous les pays peuvent accélérer leur croissance simultanément. En outre, les estimations ne tiennent compte d'aucun autre aspect des interactions, tel que la migration internationale de la main-d'œuvre qualifiée.

du mariage ». Rien de tout cela avec l'objectif du socle, qui, en fait, est du registre de l'ambition immense, de l'effort considérable et parfois décourageant dans la durée.

L'on conçoit mieux dans ces conditions pourquoi une dépêche de presse avait récemment pour titre *« Pour 69 % des enseignants débutants, la réussite de tous les élèves est un objectif inatteignable »*[1]. La portée du défi peut décourager. Pourtant, elle est si indispensable au pacte républicain qu'il ne saurait être question d'y renoncer.

Il est vrai que le socle ne suppose pas seulement l'acquisition de connaissances, mais aussi de compétences. Or, *« ce n'est pas la logique de l'enseignement français, le mot "compétence" est culturellement rejeté par les élites françaises »*[2].

Cela étant, l'idée du socle fait son chemin, et même des émules. Ainsi peut-on apprendre que l'Association des gouverneurs américains propose à son tour un socle commun de connaissances pour tous les élèves de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire, portant sur les mathématiques et l'anglais. *« Ces normes définissent les connaissances et les savoirs que chaque élève est censé acquérir tout au long de sa scolarité afin de sortir du lycée totalement prêt pour l'université et le monde professionnel »*, indique un communiqué de l'association. La similitude avec les ambitions françaises est aussi évidente que réconfortante[3].

Bien sûr, il faut lever immédiatement toute ambiguïté : l'objectif prioritaire fixé sur le socle n'empêche aucunement des trajectoires et destinées différentes par ailleurs. La formule d'un « SMIC pédagogique » trahit une incompréhension totale du phénomène de la part de ses utilisateurs. Elle ignore le fondamental « au moins » qui figure dans la formulation légale des objectifs liés au socle.

[1] Dépêche « AEF » du 16juin 2010. Sondage CSA pour le SNUIPP.
[2] Audition de M. Christian Forestier, administrateur général du Conservatoire national des arts et métiers.
[3] Dépêche « AEF » du 10 juin 2010.

UNE COMMUNAUTE EDUCATIVE PAS ASSEZ SOUDEE

« Dans chaque école, collège ou lycée, la communauté éducative rassemble les élèves et tous ceux qui, dans l'établissement scolaire ou en relation avec lui, participent à l'accomplissement de ses missions.

« Elle réunit les personnels des écoles et établissements, les parents d'élèves, les collectivités territoriales ainsi que les acteurs institutionnels, économiques et sociaux, associés au service public de l'éducation. »[1]

C'est une évidence : du rapprochement entre toutes les personnes ayant intérêt à la réussite des élèves devrait naître un cercle vertueux.

Le lien organique entre la commune et l'école publique : un potentiel à optimiser

La relation plus que centenaire entre les communes et l'école primaire justifie de s'attarder plus particulièrement sur cet aspect de la question, *a fortiori* dans le cadre d'une réflexion sur le statut des écoles.

Pour mémoire, la France compte 36 682 communes[2]. Parmi elles, deux sur trois environ ont une école[3].

Contrairement à ce que pourrait faire croire l'usage parfois inconsidéré du terme « jacobin » dans les conversations, la France n'est pas si centralisatrice que cela en matière d'éducation. Si elle a pu être décrite par la recherche comme relevant du modèle de la *« décentralisation minimale »*[4], elle n'est pas seule en ce domaine, d'autant moins que de nombreux pays de l'OCDE ont opéré un mouvement de centralisation de la réglementation des programmes d'enseignement et/ou des dispositifs d'obligation de rendre compte au niveau central[5]. La décentralisation est même

[1] Article L. 111-3.
[2] Source : *Les Collectivités locales et leur population*, www.dgcl.interieur.gouv.fr.
[3] Cf. *infra*.
[4] Nathalie Mons, université de Grenoble II, *Décentralisation : y a-t-il une exception française ?*, in *La revue de l'inspection générale 03, Existe-t-il un modèle éducatif français ?*, septembre 2006.
[5] Collectif, *Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE – Edition 2007*, OCDE, Paris.

particulièrement forte en France, et historique, en matière d'école primaire. Qui ignore encore que la loi « Guizot » introduisit dès 1833 l'obligation pour chaque commune *« d'entretenir au moins une école primaire élémentaire »* ?

Les dispositions actuellement en vigueur sont les suivantes :

« Toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique. Il en est de même de tout hameau séparé du chef-lieu ou de toute autre agglomération par une distance de trois kilomètres et réunissant au moins quinze enfants d'âge scolaire.

« Toutefois deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école. Cette réunion est obligatoire lorsque, deux ou plusieurs localités étant distantes de moins de trois kilomètres, la population scolaire de l'une d'elles est inférieure régulièrement à quinze unités.

« Un ou plusieurs hameaux dépendant d'une commune peuvent être rattachés à l'école d'une commune voisine. Cette mesure est prise par délibération des conseils municipaux des communes intéressées. »[1]

Des dispositions législatives fondamentales sur l'école figurent également dans le code général des collectivités territoriales :

« Article L. 2121-30 CGCT

Le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'État dans le département.

Article L. 2321-2 CGCT

Les dépenses obligatoires [de la commune] comprennent notamment :

9° Les dépenses dont elle a la charge en matière d'éducation nationale.

Article L. 5214-16 CGCT

II La communauté de communes doit par ailleurs exercer [au lieu et place des communes membres] des compétences relevant d'au moins un des six groupes suivants :

4° Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire. »

Ainsi, depuis près de deux siècles, l'École publique relève de la coproduction entre l'État et les collectivités territoriales, que la loi encadre dans les termes suivants :

« L'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public. »[2]

La volonté du législateur n'est ainsi assortie d'aucune ambiguïté : bien que l'État dispose de la compétence de droit commun, nulle autorité, ni étatique, ni territoriale, n'est propriétaire exclusive de l'action publique en matière éducative.

Ainsi, la loi délimite-t-elle des champs de compétence. Mais elle ne s'arrête pas à ce rôle de cadastre : si elle peut inciter des voisins manquant de discernement à dresser des murets, elle les invite surtout à s'entendre. C'est à cette fin que la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a créé l'article L. 216-11 du code :

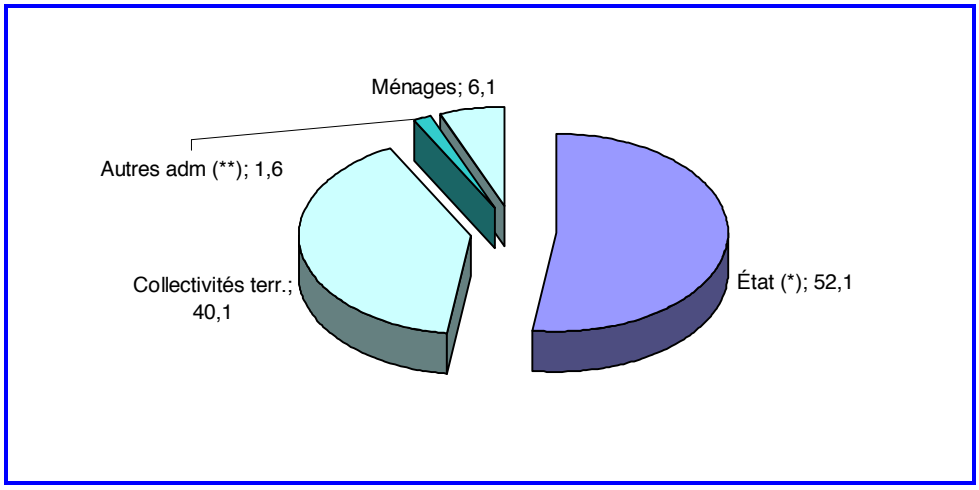
[1] Art. L. 212-2.
[2] Art. L. 211-1.

« Les collectivités territoriales et l'Etat peuvent conclure des conventions en vue de développer des activités communes dans le domaine éducatif et culturel et créer, ou gérer ensemble, les moyens et services nécessaires à ces activités.

« A cet effet, il peut être constitué avec d'autres personnes morales de droit public ou privé un groupement d'intérêt public, auquel s'appliquent les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. »

Le rôle prééminent de ces deux acteurs se retrouve dans leur participation à l'effort financier de la Nation en faveur de son école du premier degré.

Figure 5 – Dépense d'éducation pour le premier degré en 2008 – structure du financement initial



(*) Dont MEN 51,9 (**) Autres administrations publiques et caisses d'allocations familiales

En % du total. – Définition de la dépense intérieure d'éducation : cf. *supra*. – Source : « L'État de l'école » n°19, fiche n°17, octobre 2009.

L'école primaire n'est en rien l'apanage de l'État. Cela ne va pas toujours de soi au quotidien. Des acteurs différents peuvent en effet avoir des objectifs, des cultures, des moyens, différents.

La vie des écoles fait ainsi appel aux capacités de dialogue, concertation, négociation et travail en commun des deux catégories d'acteurs auxquels le législateur a confié des responsabilisés en la matière. D'autres aspects, comme la politique de ville, ne sont pas à oublier dans les relations commune-école.

On peut dès lors affirmer que le lien séculaire d'une commune avec son école constitue, aujourd'hui encore, l'un des fondements de la République. Il se manifeste dans le statut juridique des établissements scolaires du premier degré, qui demeurent des services communaux, ou intercommunaux. Ce rapport est sans commune mesure avec ceux, beaucoup plus récents, qui unissent départements et collèges, régions et lycées.

Ignorer cette vérité serait aller à l'encontre de l'intérêt général et provoquerait les levées de boucliers des élus locaux. En revanche, elle doit être mise en regard d'un objectif suprême : la réussite de tous les élèves.

Comment le cadrage juridique ci-dessus se traduit-il au quotidien ?

Le maire d'une ville moyenne résume le questionnement quotidien des élus locaux : qui fait quoi ? qui est responsable de quoi ? avec qui peut-on travailler ?[1] L'ardente obligation de clarifier l'étendue et des limites des responsabilités des acteurs est posée. Elle parcourra tout ce rapport.

Il convient de rappeler qu'en règle générale, les choses se passent bien ! Les directeurs d'école entretiennent de bonnes et assez étroites relations avec les collectivités et les élus. Avec le temps, elles se sont enrichies, développées. Ce sont bien souvent encore les directeurs qui sont « responsables de tout », notamment parce que les maires leur confient des tâches qui relèvent de la commune, à la campagne plus encore qu'à la ville. Voilà qui n'est pas prévu dans les textes mais l'intérêt général s'y retrouve.

L'extrême diversité du paysage scolaire sur le territoire national ajoute à la complexité du pilotage de l'École.

L'école standard n'existe pas, sauf à considérer qu'une école de plus de quinze classes et une école à classe unique présentent les mêmes caractéristiques.

Tableau 8 – Nombre d'écoles selon le nombre de classes en 2009-2010

Nombre de classes	Secteur public	Secteur privé	Total
1	4 969	162	5 131
2	6 568	537	7 105
3	7 533	614	8 147
4	6 681	616	7 297
5	6 233	560	6 793
6 à 10	13 413	1 824	15 237
11 à 15	3 110	687	3 797
16 et plus	468	305	773
Total	**48 975**	**5 305**	**54 280**

France métropolitaine + DOM. Source : RERS 2010, chapitre n° 2.1

Cette diversité justifie d'autant plus, de la part de l'État, une déconcentration de ses niveaux d'action. Elle emporte aussi la conséquence suivante : nombre de communes ne disposent pas forcément de tous les moyens administratifs et logistiques qui leur permettraient d'assumer les ambitions scolaires auxquelles elles prétendraient pourtant volontiers. Il s'ensuit un autre motif de différenciation des conditions entre les écoles au niveau local, sous la forme des écarts dans les contributions des communes à leur fonctionnement et leur équipement.

Une évolution fondamentale a bouleversé le paysage des collectivités territoriales : l'intercommunalité. Les groupements de communes peuvent en effet exercer tout ou partie de la compétence scolaire. La connaissance précise de la situation est difficile dans ce domaine, dans la mesure où le recensement des établissements exerçant cette compétence n'est que partiellement disponible en l'état actuel du système d'information départemental ASPIC (Accès des Services Publics

[1] Questionnement proposé par M. Sturni, maire d'Haguenau.

aux Informations sur les Collectivités). 2 873 groupements exerçaient la compétence « établissements scolaires » au 1er juillet 2010, soit 16 % du total des EPCI et syndicats. Parmi ces 2 873, 96 % sont des EPCI[1].

L'on rappelle aussi que le transfert de compétences des communes aux intercommunalités en matière scolaire peut n'être que partiel, ce qui ne facilite ni l'établissement de statistiques, ni le pilotage, ni le dialogue. La compréhension pour le public est difficile, constat hélas banal quand il s'agit d'intercommunalité. Tout le monde n'a pas la chance de bénéficier d'une situation quasi idéale, comme celle rencontrée par exemple dans la Marne, à Montmort-Lucy (cf. Encadré n°5 – « Le regroupement pédagogique intercommunal de la Baie des Étangs (Marne) »).

L'hétérogénéité des conditions sur le territoire ne facilite pas les choses pour l'Éducation nationale, chargée de conduire trente-six mille partenariats au niveau local, d'autant moins que, les collectivités territoriales s'administrant librement, les décisions de l'une ne préjugent pas des décisions de l'autre.

Ainsi peut-on observer les difficultés « ordinaires » des relations quotidiennes entre les deux acteurs : l'école primaire et la commune. Ici, telle organisation rencontrée en audition indique que des directeurs se heurtent à des refus des maires concernant l'usage des locaux scolaires en dehors des heures de classe. Là, c'est le désarroi d'un maire qui, après avoir reçu de la part de parents d'élèves des plaintes au sujet d'un enseignant, s'est fait éconduire par le directeur de l'école, alors pourtant que l'école est un service de la commune, dont le maire est chef de l'exécutif. La vie des écoles fourmille de dysfonctionnements ordinaires, qui font perdre du temps, qui génèrent des conflits, tout simplement par manque de définition claire du rôle des uns et des autres.

Si la coopération entre État et communes progresse, elle n'en demeure pas moins hautement perfectible. Un chercheur en sciences politiques a fait part à la mission du sentiment suivant : *« Je suis très troublé de découvrir à quel point l'univers de l'enseignement primaire est réticent à l'égard de la décentralisation »*[2]. Cette vision des choses est corroborée par d'autres analyses. Une part substantielle du rapport de la Cour des comptes sur les communes et l'École de la République, en 2008, est consacrée au déficit de ces relations. Il est évoqué plus longuement dans la recommandation portant sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Ce déficit peut être comblé. L'on sait que le *« ministre chargé de l'éducation peut donner instruction à l'inspection générale [de l'éducation nationale] d'intervenir à la demande des collectivités territoriales et d'autres départements ministériels. »* De même, les membres du corps de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) *« sont chargés, en particulier dans les domaines administratif, financier, comptable et économique, du contrôle et de l'inspection des personnels, services centraux et déconcentrés, établissements publics et de tous organismes relevant ou bénéficiant d'un concours direct ou indirect des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur ou de la recherche. »* Qui plus est, *« les ministres chargés de l'éducation, de l'enseignement supérieur ou de la recherche peuvent autoriser l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche à intervenir à la demande d'autres ministres, de collectivités territoriales, de Gouvernements étrangers ou d'organisations internationales, pour toutes missions entrant dans sa compétence. »*[3]. Se dessine ici la possibilité d'une avancée des connaissances sur la gestion du service public de l'éducation du point de vue des collectivités territoriales.

[1] Les autres sont des syndicats mixtes. Source : www.banatic.interieur.gouv.fr.
[2] Audition de M. Jean-Bernard Auby, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, directeur de la chaire « Mutations de l'action publique et du droit public ».
[3] Articles R* 241-4 à R* 241-7.

Membres de la communauté éducative, les parents et les équipes éducatives ont vocation à y vivre en bonne intelligence. La description de la réalité du terrain donne pourtant une toute autre vision des choses.

> *« Les parents sont de plus en plus présents et pressants, d'autant plus qu'ils deviennent plus conscients, par leur niveau de formation, du poids et de l'influence qui peuvent être les leurs. Ils souhaitent suivre la scolarité de leurs enfants, en comprendre le déroulement, et même avoir leur mot à dire sur la pédagogie pratiquée. »*[1]

Aux dires de beaucoup d'enseignants, les parents d'élèves seraient envahissants. Ils réclameraient de plus en plus de comptes sur les activités en classe, questionneraient les méthodes d'enseignement, voire chercheraient à se muer en codécideurs des pratiques pédagogiques, se mêlant par là de ce qui ne serait pas leur affaire. Pour de nombreux parents, les enseignants se montreraient inaccessibles, refusant de justifier leurs méthodes, se protégeant plus souvent qu'à leur tour derrière leur *liberté pédagogique* et laissant entendre que leur science n'est accessible à personne d'autre qu'à eux-mêmes.

Le XX^{ème} siècle a vu une modification profonde des relations entre les parents d'élèves et les enseignants du premier degré. Quand l'instituteur de la Troisième République avait un niveau d'instruction généralement supérieur à celui des parents d'élèves, il n'est pas rare aujourd'hui que l'inverse se produise. En outre, l'on sait que beaucoup de parents d'élèves sont eux-mêmes enseignants : la relation parent-professeur s'établit alors de pair à pair. Enfin, les informations sur les sciences de l'éducation sont de plus en plus accessibles, grâce à Internet notamment ; pour preuve, la plupart des sources utilisées dans le présent rapport sont disponibles sur la toile.

Parallèlement, le métier de professeur suppose une certaine indépendance. Pour grossir le trait sans toutefois le déformer, le professeur s'estime maître dans sa salle et ne rend de comptes qu'à son inspecteur. Ce qui est *pédagogique* ne concerne que lui, dit-il souvent, s'appuyant en cela sur une lecture stricte de la loi garantissant sa liberté dans ce domaine.

Or, sur le fondement de quels critères objectifs, publics, appréhensibles par tous, l'exclusivité enseignante commence-t-elle ici plutôt que là ? Le mot « pédagogie » et ses dérivations apparaissent soixante-dix fois dans la partie législative du code de l'éducation, quatre cent soixante-sept fois dans sa partie réglementaire, sans que le terme y soit défini[2]. Du reste, le *« Dictionnaire de l'éducation »* d'un éditeur universitaire réputé, ne comporte pas d'entrée « Pédagogie »[3]. Seul un dictionnaire courant avance la définition de *« science de l'éducation des enfants »*, qui n'aide que faiblement, il faut en convenir, à comprendre la distinction entre *« pédagogique »* et *« éducatif »*[4]. Dans le même ordre d'idées, la Cour des comptes a récemment évoqué le peu de portée de la distinction entre « enseignement » et « éducation », deux notions que tout le monde reconnaît indissociables[5]. Ce n'est donc pas dans la sémantique que les enseignants peuvent trouver la justification du plein exercice de leurs prérogatives. On tentera de soutenir plus loin que c'est plutôt du dialogue que naîtra la sérénité.

Des conflits entre parents et enseignants peuvent donc survenir, surviennent parfois, aussi mouchetés les fleurets soient-ils. Ils ne sont que pour une petite part des conflits de personnes. Ils sont le reflet d'une évolution des attentes du public plus rapide que les réactions de l'institution.

[1] Marcel Pochard, *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, janvier 2008, p. 68.
[2] Occurrences de la chaîne de caractère « pédagog ». Relevé effectué le 23 août 2010 sur www.legifrance.gouv.fr.
[3] *Dictionnaire de l'éducation*, PUF, Paris, 2008
[4] Source : *Le Nouveau petit Robert : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*.
[5] Cour des comptes 2010, *op. cit.*, p. 95.

Par ailleurs, les parents peinent parfois à trouver un interlocuteur, qui soit à la fois un décideur. L'IEN de circonscription est souvent peu connu, il n'est de toute façon pas présent sur place. Quant au directeur, malgré son titre, il n'est pas toujours décideur. Dans le cas plus rare de la médiation, il n'est pas toujours facile de distinguer les attributions des délégués académiques du Médiateur[1] de celles des délégués départementaux de l'Éducation nationale[2]. Pour la résolution des conflits, la lecture de l'organigramme de l'Éducation nationale est de peu de secours.

Comme évoqué en introduction, la judiciarisation de la société rattrape l'école[3]. Celui qui a pour fonction d'en atténuer les effets, le Médiateur a reçu 6 900 réclamations en 2009, contre 4 200 en l'an 2000. Deux tiers des saisines émanent désormais des usagers, soit une proportion doublée en neuf ans.

L'on pourrait croire que la judiciarisation de la société ne concerne que peu le premier degré de l'enseignement, où les enjeux immédiats paraissent moins forts et où l'on peine *a priori* à identifier la part qu'y pourraient prendre des décisions de justice. Ce serait faire erreur. A titre d'illustration, la presse a récemment rapporté la formation de cent trente-deux recours devant le tribunal administratif par des parents d'élèves se plaignant des absences, prétendument excessives, de professeurs dans des écoles de leur département[4].

Il y a là une tendance, regrettable certes, mais peut-être irréversible. Les usagers insatisfaits du service public de l'éducation n'hésitent parfois plus à entreprendre des démarches juridictionnelles, sans doute une façon pour nos concitoyens d'exercer leurs droits démocratiques.

Le Médiateur propose une typologie pertinente des parents d'élèves. Une première catégorie est celle des parents invasifs, évoqués plus haut, les plus aisés, qui sont « toujours » à l'école, qui en veulent toujours plus. Une deuxième rassemble à l'opposé les parents qui ne viennent jamais, pour des problèmes culturels – langue surtout – ou même par honte de leur situation sociale. La catégorie intermédiaire demeure la plus nombreuse et c'est heureux[5].

Plus encore peut-être que celle des parents invasifs, la situation des parents trop absents est une gageure pour l'institution. Comment conseiller des parents pour l'accompagnement de la scolarité de leur enfant si on ne les voit pas ? Comment les rassurer ? Comment les alerter si le besoin s'en fait sentir ? A 40 % de risque d'échec dans le premier degré, on a là un enjeu majeur. La communication des résultats des premiers tests d'évaluation, au CE1, est à cet égard une occasion irremplaçable de rencontrer ces parents et de discuter avec eux. A titre d'illustration, un interlocuteur a indiqué que

[1] Son titre complet est : Médiateur de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur. La fonction est actuellement occupée par Mme Monique Sassier.

[2] Les DDEN apparaissent à l'article L. 241-4, qui dispose que *« L'inspection des établissements d'enseignement du premier et du second degré publics ou privés est exercée : (…) par le maire et les délégués départementaux de l'éducation nationale. Toutefois, lorsqu'ils exercent un mandat municipal, les délégués départementaux de l'éducation nationale ne peuvent intervenir dans les écoles situées sur le territoire de la commune dans laquelle ils sont élus, ni dans les écoles au fonctionnement desquelles cette commune participe »*.
Le décret 86-42 du 10 janvier 1986 précise qu'ils sont désignés *« pour visiter les écoles publiques et privées »* installées dans la circonscription. Ils communiquent aux IEN et à la municipalité *« tous les renseignements utiles qu'ils ont pu obtenir lors de leurs visites dans les écoles »*. Ils peuvent notamment être consultés *« 1° sur la convenance des projets de construction, d'aménagement et d'équipement des locaux que les communes doivent fournir pour la tenue de leurs écoles publiques ; 2° sur toutes les questions relatives à l'environnement scolaire, en particulier dans le domaine des actions périscolaires locales. La commune peut en outre consulter les délégués sur les problèmes pour lesquelles elle estime utile d'avoir leur avis »*. Dans les écoles publiques, leur fonction s'étend à tout ce qui touche la vie scolaire. Le délégué veille à faciliter les relations entre l'école et la municipalité.
Le « délégué départemental de l'éducation nationale chargé de visiter l'école » siège au conseil d'école (art. D. 411-1).

[3] Le contentieux juridique de l'enseignement scolaire, tel que mesuré par le nombre de recours introduits devant les tribunaux administratifs et traités par les rectorats, a progressé de moitié en une décennie – de 1 852 en 2000 à 2 760 en 2009 – simultanément il est vrai à une réduction continue des appels devant les cours administratives (de 682 à 161 instances). Source : *Lettre d'information juridique* de la direction des affaires juridiques des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, n°147, juillet-août-septembre 2010

[4] *Vingt minutes* du 18 juin 2010.

[5] Cette catégorisation n'est pas très éloignée de celle proposée par une sociologue spécialiste de l'éducation, dans une étude sur les stratégies parentales : « le retrait », « la colonisation », « la défection ». Agnès van Zanten, *L'École de la périphérie : scolarité et ségrégation en banlieue*, éd. Puf, coll. *Le Lien social*, Paris, 2001, pp. 93-114.

fréquemment, dans ces familles, dès que les résultats scolaires sont en baisse, la famille pousse pour que les enfants arrêtent leurs études. L'école doit proposer de l'aide aux plus démunis de nos concitoyens, souvent déboussolés par les difficultés scolaires de leurs enfants.

« [Les familles] qui sont les plus marginalisées socialement expriment la même méfiance qu'envers l'ensemble des institutions comme la justice, la police ou le patronat, avec lesquelles elles s'entretiennent des rapports conflictuels. Elles s'impliquent peu dans la scolarité, ne répondent pas aux sollicitations de l'école, n'envisagent pas d'avenir scolaire précis… A l'opposé, les familles populaires dont la situation sociale est moins dégradée (emploi et situation familiale stables) attendent beaucoup de l'école, s'investissent dans le suivi du travail scolaire et envisagent un avenir scolaire à leurs enfants. »[1]

Un quotidien national a récemment publié un sondage sur le thème de l'autorité à l'école, tous niveaux scolaires confondus. On y relève que seuls 33 % des parents interrogés répondent « oui » à la question *« L'autorité des enseignants est-elle reconnue et défendue par les parents ? »* ; la proportion remonte à 49 % quand ce sont les jeunes qui sont interrogés. De plus, 40 % des parents d'enfants interrogés retiennent, parmi les raisons pour lesquelles les enseignants ont parfois du mal à affirmer leur autorité, le fait qu'ils ne seraient pas suffisamment soutenus par les parents. Ce facteur explicatif vient en deuxième position dans un choix de douze items, immédiatement derrière les classes considérées comme trop chargées[2]. Or, sachant l'importance de l'autorité de l'enseignant pour la sérénité des apprentissages et donc les résultats scolaires, on comprend qu'ici aussi le pacte républicain ait besoin d'une revitalisation.

De telles remarques introduisent le thème de la violence à l'école y compris parfois de la part des élèves eux-mêmes. La violence n'est hélas pas contenue dans les seuls lycées et collèges, les plus grands n'en ont pas l'exclusivité. Elle peut être verbale ou physique. S'il est impossible de s'étendre sur ce point de la vie des écoles, il est tout aussi impossible de l'ignorer. A chacun, enseignants, parents, élus locaux, de jouer pleinement son rôle. La violence n'a pas droit de cité à l'école.

Enfin, de nombreux parents, choisissent désormais leur école, avant un déménagement, ou à l'occasion d'une dérogation à la carte scolaire. Pour les familles qui ont la chance de pouvoir choisir entre plusieurs lieux de résidence, l'école constitue il est vrai un critère de sélection majeur, avec le marché du travail local, le logement, les services à la famille, l'accès aux soins ou encore l'existence de commerces.

Des parents peut-être conduits à devoir imposer leur emploi du temps à l'école

La structure familiale ne cesse d'évoluer. Près d'une famille sur sept est monoparentale. Si on se limite à la population des familles avec enfant, la proportion grimpe à 20 %. La monoparentalité est devenue une situation ordinaire, plus une exception.

[1] Marlaine Cacouault-Bitaud et Françoise Œuvrard, *Sociologie de l'éducation*, éd. La Découverte, coll. Repères, 4ème éd., Paris, 2009.
[2] Sondage CSA pour l'APEL et La Croix, réalisé par téléphone en avril 2010 auprès d'un échantillon de 659 parents d'enfants scolarisés, et d'un échantillon de 319 jeunes âgés de 15 à 24 ans, tous deux constitués selon la méthode des quotas. *La Croix* du 2 juin 2010.

Tableau 9 – Composition des familles en France métropolitaine : 1962-2005

	1962	1968	1975	1982	1990	1999	1999	2005
	Age atteint dans l'année						Age révolu	
Familles avec enfants de 0 à 24 ans (m)	7 098	7 733	8 300	8 699	8 907	8 604	8 728	8 729
Familles monoparentales (%)	9,6	9,3	9,4	10,2	13,2	17,4	17,5	19,8
Dont : père	*1,8*	*1,9*	*1,8*	*1,5*	*1,8*	*2,5*	*n. d.*	*3,0*
Dont : mère	*7,8*	*7,4*	*7,5*	*8,7*	*11,4*	*14,9*	*n. d.*	*16,7*
Couples avec enfants (%)	90,4	90,7	90,6	89,8	86,8	82,6	82,5	80,2
Enfants de 0 à 24 ans (m)	15 745	17 248	17 499	17 099	16 923	16 035	16 255	15 975
Enfants des couples (%)	*92,2*	*92,3*	*91,9*	*91,1*	*88,8*	*85,0*	*84,8*	*82,5*
Enfants des familles monoparentales (%)	*7,8*	*7,7*	*8,1*	*8,9*	*11,2*	*15,0*	*15,2*	*17,5*
Enfants par famille	2,2	2,2	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8
Enfants par couple	2,3	2,3	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
Enfants par famille monoparentale	1,8	1,9	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6

(m) = milliers ; (n. d.) = non disponible – Les données en âge en années révolues de 2005 ne sont pas tout à fait comparables avec celles de 1999, du fait de la comptabilisation des élèves internes majeurs dans les « hors ménage » à partir de 2004 et non plus parmi les « enfants » comme précédemment. – Champ : France métropolitaine. – Source : Insee, Recensements de la population de 1962 à 1999, Enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2006.
http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1153/ip1153.xls.

En outre, les temps de déplacement prennent une part prépondérante de la journée des Français. Comme l'a récemment mesuré l'INSEE, *« dans les grandes agglomérations, la mobilité quotidienne des habitants diminue, et elle augmente ailleurs »*[1].

[1] *INSEE Première* n°1252, juillet 2009.

Tableau 10 – Évolution de la mobilité quotidienne et du temps passé dans les déplacements locaux selon l'urbanisation du lieu de résidence

	Répartition de la population totale (%)		Personnes mobiles		
			Temps de transport quotidien (minutes)		Évolution de la distance à vol d'oiseau (%)
	1994	2008	1994	2008	1994-2008
Rural ou faiblement urbanisé	51,6	52,3	60	64	12
Grandes agglomérations	48,4	47,7	71	68	- 5
Ensemble	**100,0**	**100,0**	**65**	**66**	**6**

Champ : individus de 6 ans et plus habitant en France métropolitaine – Source : Insee – SoeS – Inrets, enquêtes nationales transports et communication 1993-1994, transports et déplacements 2007-2008.

En dehors des grandes agglomérations, les habitants parcourent des distances de plus en plus longues entre leur résidence et leurs différents lieux d'activité. En outre, précisent les auteurs de l'étude, les résidents des grandes agglomérations ont changé leurs comportements au point d'abaisser leur nombre moyen de déplacements d'environ 0,2 par jour, soit un déplacement en moins sur cinq jours.

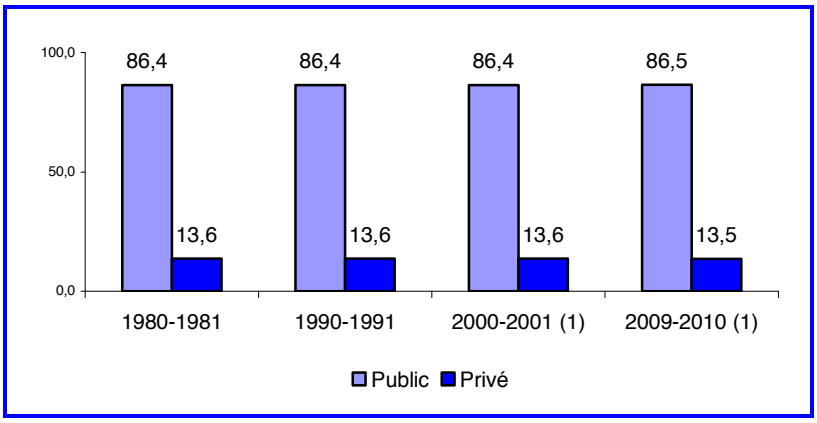
In fine, les parents sont moins disponibles mais plus exigeants. Ils demandent un accueil le matin, à la pause méridienne et le soir. L'organisation périscolaire peut alors compléter le temps scolaire. Ce rapport aura l'occasion d'y revenir.

L'école primaire manque-t-elle de transparence ? Donnons-lui du sens !

En dépit de ce qui vient d'être rappelé, malgré certaines réticences, les parents d'élèves ne fuient pas l'école publique. On peut l'interpréter aussi bien comme l'agrégation de choix de confiance que comme celle d'impossibilités de les effectuer. Dans le cas des familles modestes, c'est sans doute la seconde hypothèse qui prévaut.

Cependant, le graphique page suivante ne dit rien du recours à des services de nature privée pour accompagner la scolarité des enfants, notamment en matière d'aide aux devoirs.

Figure 6 – Part du secteur public dans les effectifs du premier degré



En % du total – (1) Données estimées pour les départements manquants – France métropolitaine + DOM – Source : RERS 2010, chapitre 3.2.

Le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* s'est longuement arrêté sur les valeurs du service public[1]. Il signalait l'existence de valeurs traditionnelles, telles les valeurs républicaines et des valeurs professionnelles comme la légalité, la continuité, la probité, l'exemplarité. A côté d'elles, des valeurs nouvelles émergent, en particulier l'engagement, le respect, le sens de la solidarité, mais aussi, ce qui retient l'attention ici, la valeur de transparence.

Il faut rappeler que la transparence n'est pas la participation. La métaphore est celle d'un mur à travers lequel on voit, mais qu'on ne franchit point. Il y a une marge avec la participation, la codécision. Faire preuve de transparence à l'école ne signifie pas en soi que les parents interviennent dans le fonctionnement pédagogique.

Par ailleurs, si le terme de consumérisme scolaire est fréquemment exagéré, une tendance n'en existe pas moins à la mise en concurrence des écoles par les parents. Chaque école peut avoir sa voie d'excellence, sans porter préjudice à l'équité républicaine

L'école doit affronter de nombreuses évolutions de la société. En même temps, elle doit veiller au dialogue avec les familles et à leur transmettre les informations utiles au moment opportun.

Une première possibilité peut être de donner du sens à l'action de terrain des écoles, en amenant les équipes à exposer à la fois plus solennellement et plus concrètement les tenants et aboutissants de leur action, le sens général de leur projet. L'idée est de donner d'avance des réponses aux questions que les parents pourraient se poser, mais encore qu'ils disposent d'une ressource vers laquelle se diriger. On reconnaît ici le projet d'école.

Une seconde hypothèse est la formalisation du dialogue. Celui-ci doit avoir un temps donné : en son absence, les parents sont frustrés de leur droit à l'explication ; si au contraire les temps de dialogue se multiplient, c'est l'activité même de l'école, on l'a vu, qui pourrait en pâtir. Le dialogue doit de surcroît être effectif, non factice. L'amélioration du fonctionnement des instances de l'école est donc une piste de travail à prendre en compte par l'institution. Il faut se souvenir à ce stade qu'en plus d'être des usagers du service public de l'éducation, les parents sont souvent aussi des contribuables, à la fois des budgets communaux et nationaux, en plus d'être des électeurs. Ils se situent à égale distance de l'institution communale et de l'institution scolaire.

[1] Jean-Ludovic Silicani, Conférence sur les valeurs, les missions et les métiers du service public et de la fonction publique, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, avril 2008.

Pour appréhender de la manière la plus concrète les risques liés à la rupture entre l'école et le collège, il convient de regarder par exemple la génération de l'an 2000, qui connaît la même situation que toutes celles qui l'ont précédée depuis le passage au collège unique. L'exemple choisi sera celui d'un enfant de dix ans, résidant en métropole et dont on suppose qu'il n'a jamais redoublé. Le vendredi 2 juillet 2010, cet enfant a quitté sa classe de CM2 : son maître ou sa maîtresse, sa salle de classe, son environnement à taille humaine (l'école française médiane compte quatre classes). Le jeudi 2 septembre, il est entré en sixième, où il a désormais une dizaine de professeurs, où il change de salle selon les cours, où l'établissement ne compte plus quatre classes mais une vingtaine, dont un quart avec des « grands »[1]. Entre ces deux dates, il s'est écoulé soixante et un jours.

Le passage en sixième n'est pas sans risques pour la plupart des enfants. Certains des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette mission ne manquent pas de rappeler que si l'articulation école-collège constitue une gageure pour des enfants déjà en difficulté ou grande difficulté, elle n'en présente pas moins un risque pour d'autres qui, jusqu'alors, réussissaient plutôt bien.

> *« Il y a des élèves (…) qui ont des capacités, qui ne sont pas en grande difficulté et qui pourtant échouent au collège, alors qu'ils sont en paix avec l'école, qu'ils ont envie d'apprendre. Au bout de quelques mois, ils n'ont plus cette envie. Ils semblent dépassés, ne voient que leurs propres échecs. »*[2]

Or, un parcours scolaire réussi nécessite de franchir l'obstacle, à telle enseigne que la formulation retenue par le législateur dans le cadre du socle écarte toute idée de rupture à tel ou tel stade de la scolarité : l'article L. 122-1-1 n'utilise ni le terme « école » ni le terme « collège ». La loi ne connaît dans cet article que la *scolarité obligatoire*, c'est-à-dire la tranche de vie allant de six à seize ans, qu'elle ne sectionne aucunement.

L'idée d'une coupure, il faut en convenir, présente aussi des avantages. L'un des plus évidents est celui d'instaurer un rite de passage. L'un des plus compréhensibles découle de ce que l'enseignement délivré à un enfant de six ans peut fort différer de celui à destination d'un adolescent qui en a quinze. Mais faut-il cette rupture à dix ans ? Pourquoi pas à onze, douze ou treize ?

La marche à gravir vers le second degré reste trop haute. Elle l'est d'autant plus en raison des difficultés que le système éducatif lui-même éprouve à organiser ce passage. L'organisation scolaire française est marquée d'une excessive dualité, voire d'une scission, entre le premier et le second degrés. La marque la plus évidente en réside dans la partition des crédits de l'enseignement scolaire public, en lois de finances, entre enseignement primaire d'une part et enseignement secondaire d'autre part[3], mais on la trouve aussi dans la répartition des compétences entre collectivités territoriales, en vertu de laquelle l'école relève de la commune ou l'intercommunalité et le collège du conseil général.

Le grand public ignore sans doute les difficultés chaque jour observées, les écueils chaque jour rencontrés par les équipes éducatives à la mise en place d'un véritable travail commun entre les écoles et les collèges. Projets communs, échanges de services, formations communes, informations communes, relèvent plus du vœu pieux que de la pratique quotidienne, simultanément à la coexistence de pratiques didactiques et de cultures professionnelles parfois présentées comme quasi inconciliables. De tels obstacles donnent raison à ceux qui ne s'engagent pas. Un interlocuteur de la mission a même

[1] Source : RERS 2010, chapitres 2.1 et 2.7. France métropolitaine + DOM. Secteur public. Le nombre de classes dans les collèges médians est une estimation de la mission.
[2] Un enseignant entendu lors d'une table ronde.
[3] En sus des programmes « vie de l'élève », « soutien », « enseignement technique agricole » et de celui relatif à l'enseignement privé.

avancé qu' *« il est une spécialité bien française de distinguer les fonctions les unes des autres pour se demander ensuite comment mieux les articuler »*. En somme, toute action sur le pilotage du système scolaire français relève du discours de la méthode !

Si les enfants qui entrent en sixième peuvent pour le moins être déstabilisés, les équipes pédagogiques sont en droit d'éprouver une impression comparable, devant l'arrivée d'élèves qu'elles ne connaissent pas assez. Certains interlocuteurs parlent d'une *« amnésie du système entre école et collège »*. Elle est confirmée par la Cour des comptes :

> *« 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. »*[1]

La Cour précise toutefois :

> *« 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. »*[2]

Certes, le système éducatif a enregistré quelque progrès depuis, dont en particulier l'entrée en vigueur du livret personnel de compétences, qui accompagne l'élève tout au long de son parcours scolaire jusqu'à la troisième. Mais la césure n'en demeure pas moins profonde, dangereuse pour les résultats des élèves et frustrante pour les équipes pédagogique qui souhaitent la combattre.

Les réseaux ambition-réussite : une énergie considérable exposée à des déperditions structurelles

Encadré n°2 – Les réseaux ambition réussite

C'est une circulaire du 30 mars 2006 relative aux principes et modalités de l'éducation prioritaire qui définit les RAR et organise leur activité.

À la rentrée 2009, il y avait en France métropolitaine et dans les DOM 254 collèges publics tête de réseaux ambition réussite (RAR), qui scolarisaient près d'un collégien sur vingt (115 000 élèves) ; onze RAR ont pour tête de réseau un collège privé sous contrat. A cette même date, on dénombrait 1 725 écoles publiques ambition réussite. La part des écoles RAR oscille entre 9,4 % pour l'académie d'Aix-Marseille et 8,3 % pour celle d'Amiens à 0,4 % pour celle de Grenoble. Dans les DOM, 22,3 % des écoliers sont dans une école ambition réussite contre 4,1 % en France métropolitaine[3].

Ces réseaux relèvent d'une démarche de *projet*. Le *contrat ambition réussite*, ou le *contrat d'objectifs scolaires*, s'appuie ainsi sur un diagnostic détaillé et partagé. Il définit des objectifs opérationnels ainsi qu'un programme d'actions. Le réseau fait l'objet d'un pilotage formalisé, grâce à l'existence d'un *comité exécutif*, dont le principal du collège, l'inspecteur de circonscription, les

[1] Cour des comptes 2010, *op. cit.*,p. 116.
[2] *ibid.*, p. 122.
[3] Source : RERS 2010, chapitre 2.14.

directeurs d'école et le coordonnateur/secrétaire sont membres de droit. La participation des IA-IPR aux réunions du comité contribue à un accompagnement et un suivi de proximité. Le comité exécutif élabore et met en œuvre le contrat du réseau. Les décisions du comité, qui font l'objet d'une concertation, assurent la cohérence des parcours scolaires. Le secrétaire du comité prépare les comités et contribue à la réalisation de ses décisions.[1]

Le ministère vient de dresser un bilan des réseaux ambition-réussite, dont les conclusions ne sont pas encore connues. Toutefois, l'académie de Paris a publié le sien[2]. On y observe l'importance de travailler dans la durée, ce qui a permis de surmonter certaines réticences initiales. L'implication du secrétaire-coordinateur du réseau, des corps d'inspection, du rectorat ont contribué à une amélioration du fonctionnement du réseau. Les moyens personnels en enseignants, de même que la qualité des assistants d'éducations comptent parmi les atouts des quatre réseaux ambition réussite parisiens. On note la détermination d'objectifs précis : « renforcer la maîtrise de la langue », « ouverture culturelle », « apprentissage des langues vivantes »… D'ores et déjà, les poursuites d'études vers le lycée semblent évoluer positivement, même si les résultats aux évaluations de sixième (supprimées depuis) restent préoccupants. Cela étant, le *« turn-over »* des élèves et des enseignants nuit à l'efficacité de l'enseignement. De même, l'organisation de formations inter-degrés, quelque réticence au travail en équipe et un certain conservatisme des équipes sont signalés.

En résumé, le talent des équipes et leur implication se heurtent à des obstacles structurels, dont la difficulté à mettre en place des échanges de service entre le premier et le second degré.

RAR ou non, il n'apparaît pas que l'institution scolaire ait pleinement atteint l'objectif de continuité scolaire que lui a prescrit la loi :

> *« Pour assurer l'égalité et la réussite des élèves, l'enseignement est adapté à leur diversité par une continuité éducative au cours de chaque cycle et tout au long de la scolarité. »*[3]

Une césure plus discrète : entre la maternelle et l'élémentaire

L'école maternelle française est fréquemment enviée à l'étranger. A l'heure où les États membres de l'Union européenne développent un intérêt pour l'enseignement préscolaire, ils étudient de près la situation française et peuvent y observer bien des avantages. Et pourtant, malgré cet atout initial, les résultats en fin de primaire ne sont pas ce qu'ils devraient être. On a vu plus haut que les cycles n'étaient pas véritablement mis en place. C'est un argument qui peut donner une certaine pertinence à l'idée d'un rapprochement – certainement pas d'une fusion – entre école maternelle et école élémentaire.

L'on observera au passage que 97,9 % des enfants de trois ans sont scolarisés, le ratio grimpant à 99,5 % à l'âge de quatre ans[4]. La question peut se poser d'une mise en rapport du droit avec le fait, de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire à quatre ans, âge à partir duquel l'institution scolaire serait désormais tenue d'accueillir les enfants. Certains préconisaient un abaissement à cinq ans seulement, en référence à l'âge où commence en général le cycle des apprentissages fondamentaux, dans l'optique de réduire la rupture entre l'école maternelle et l'école

[1] Source : www.educationprioritaire.education.fr.
[2] https://www.ac-paris.fr/portail/jcms/p1_232985/bilan-academique-des-rar.
[3] Article L.311-1.
[4] Taux de scolarisation = effectifs scolarisés/démographie. Secteurs public et privés confondus. Rentrée 2009.

élémentaire[1]. S'il n'appartient pas à ce rapport de formuler des propositions en ce domaine, il est possible néanmoins de rappeler la pertinence du débat.

Des obstacles structurels à ce que l'école agisse en véritable acteur de la communauté

Une école primaire a vocation à agir, mieux encore interagir, avec d'autres partenaires que la commune, les parents et les collèges. L'État reconnaît ainsi l'existence d' *« associations qui prolongent l'action de l'enseignement public »* qui *« apportent leur concours à l'enseignement public »*, lequel *« peut prendre l'une des formes suivantes : 1° Interventions pendant le temps scolaire, en appui aux activités d'enseignement conduites par les établissements; 2° Organisation d'activités éducatives complémentaires en dehors du temps scolaire;3° Contribution au développement de la recherche pédagogique, à la formation des équipes pédagogiques et des autres membres de la communauté éducative. »*[2] Cette reconnaissance se traduit aussi par leur représentation aux conseils départementaux de l'éducation nationale.

On l'a vu notamment avec l'accompagnement éducatif : une école peut être amenée à travailler de concert avec des associations extérieures et quantité d'autres acteurs. L'on pense par exemple aux bibliothèques, aux écoles de musique aux conservatoires, aux entreprises, à de simples particuliers, tant d'autres encore.

Or, l'on peut ici reprendre ce qui a été dit plus haut pour les relations avec les collectivités territoriales, à savoir que les écoles peinent à se comporter en véritables acteurs de la collectivité, entendue ici dans une acception plus large que la seule communauté éducative. Sans anticiper outre mesure sur les développements qui vont suivre, l'on peut d'ores et déjà avancer que deux des principaux obstacles à un développement de ces partenariats découlent de l'incapacité juridique de l'école à contractualiser, dans la mesure où elle n'a pas la personnalité morale, et à celle de son directeur de s'engager au nom de l'État.

[1] Rapport Thélot, *op. cit.*, p. 51.
[2] Article D. 551-1.

LE HIATUS ENTRE LA LETTRE ET LA PRATIQUE DES FONCTIONS DE DIRECTEUR

Tout individu a prononcé, prononce ou prononcera la phrase suivante : « Je veux parler au directeur ! ».

Quand on rencontre un problème avec une administration, une entreprise, une association, une réaction raisonnable est certes de vouloir s'adresser à un responsable et, dans les cas où l'on ne connaît pas son titre, de faire usage du terme générique : *directeur*. A ce mot, sont en effet associés un certain prestige, une certaine distance, en tous les cas la capacité de prendre les décisions qui s'imposent… C'est du ressort du directeur.

Les directeurs des écoles françaises ne sont pas conformes à ce stéréotype, du moins si l'on considère les écoles publiques, sur lesquelles se concentrent les développements qui vont suivre. Et sans doute le profane n'en a-t-il pas conscience.

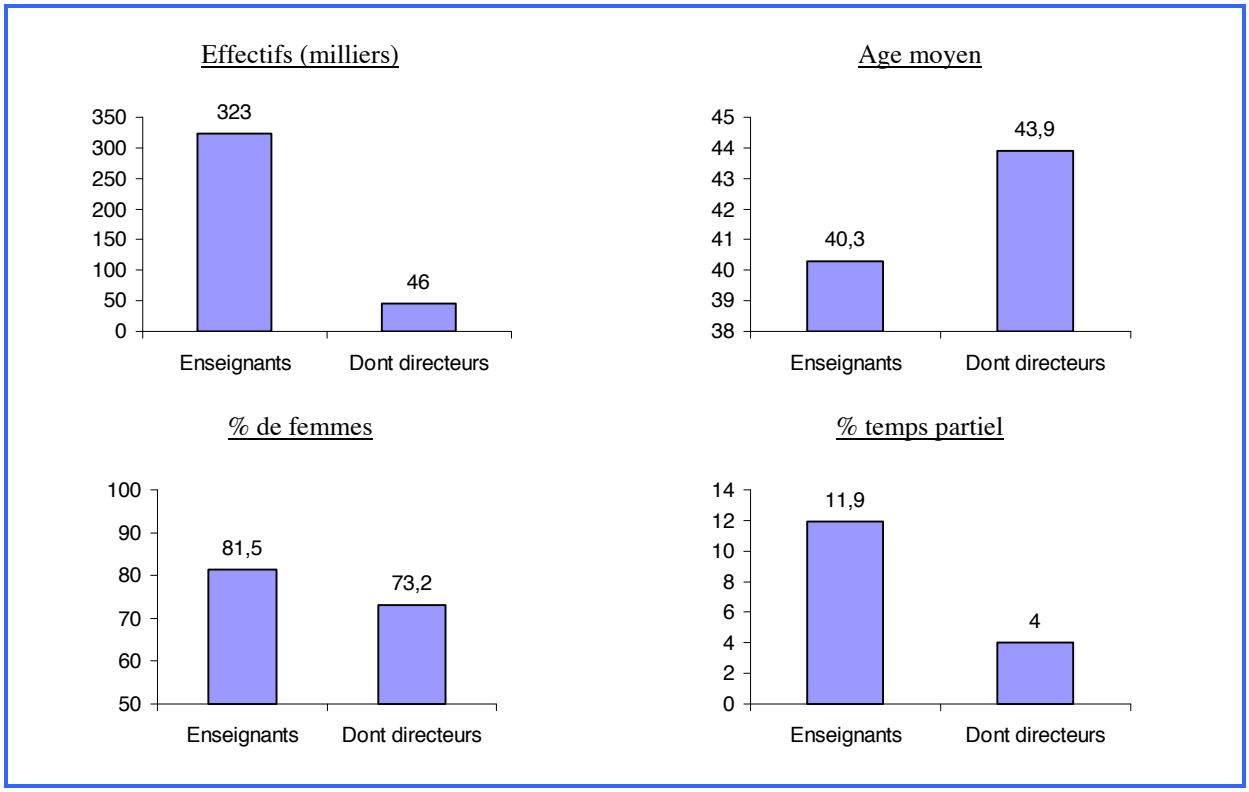
Aux termes du décret n°89-122 du 24 février 1989 modifié relatif aux directeurs d'école, ces derniers sont recrutés parmi des fonctionnaires appartenant au corps des instituteurs ou au corps des professeurs des écoles. En février 2010, en prenant comme référence la répartition des quotités de décharge d'enseignement, l'on comptait en France métropolitaine et outre-mer 47 092 directeurs[1].

Comme l'indiquent les graphiques en page suivante, les directeurs forment une population légèrement plus âgée que celle de l'ensemble des enseignants du premier degré, dont ils font partie. Leur population est comparativement moins féminisée que celle des enseignants du premier degré, tout en le demeurant largement plus que dans la plupart des métiers. Le fait qu'on trouve 4 % de directeurs à temps partiel peut quant à lui étonner : il est peut-être une conséquence de la trop faible attractivité de la fonction, étudiée plus loin. Il y a incompatibilité entre le métier de directeur et le temps partiel.

[1] *Note bene* : selon les informations recherchées, les données disponibles ne portent pas forcément sur les mêmes périmètres, ne correspondent pas tout à fait aux mêmes dates, ne répondent pas exactement aux mêmes définitions. Cela explique les légères différences de chiffres pouvant s'observer entre telles ou telles parties de ce rapport.

Non reproduite ici, la pyramide des âges des directeurs montre qu'une grande partie d'entre eux est à moins de dix ans d'une date prévisible de départ en retraite. Dans l'optique des présents travaux, cela génère deux défis : accompagner les directeurs en poste dans les changements qui seront recommandés, préparer et former la génération suivante. Ils sont d'ailleurs communs à la plupart des pays développés qui ont étudié ces questions sous l'égide de l'OCDE[1] : une démonstration de plus que la France n'est pas seule.

Figure 7 – Les enseignants et directeurs dans le premier degré public en janvier 2010

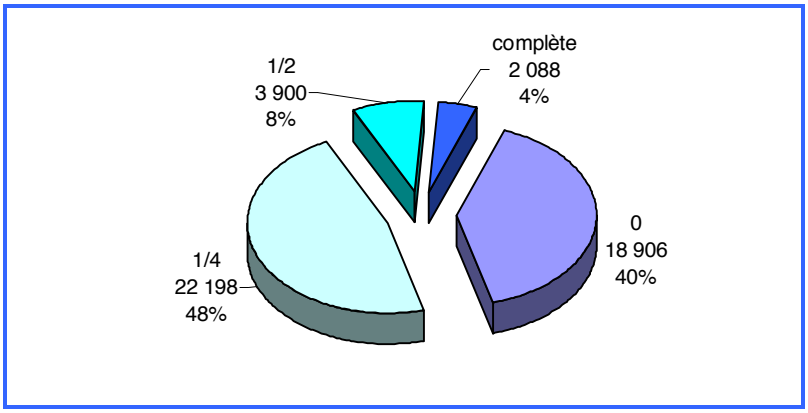


France métropolitaine et DOM – Source : MEN-MESR/DEPP/Fichier de paye, janvier 2010.

Le décret de 1989 prévoit que *« l'instituteur ou le professeur des écoles nommé dans l'emploi de directeur d'école peut être déchargé totalement ou partiellement d'enseignement dans les conditions fixées par le ministre chargé de l'éducation nationale »* (art. 1). En sa version actuelle[2], le régime de décharge bénéficie à plus de vingt-huit mille agents.

[1] L'OCDE a publié sur la direction d'établissements scolaires une monographie en deux volumes : Beatriz Pont, Deborah Nusche, Hunter Moorman (« sous la direction de » pour le second volume), *Améliorer la direction des établissements scolaires*, OCDE, Paris, 2008.
[2] Circulaire n°2006-104 du 21 juin 2006.

Figure 8 – Décharges d'enseignement des directeurs d'école en février 2010



En personnes physiques. Champ : métropole + DOM. Source : MEN/DEPP, « Agape », février 2010. Modalité des quotités de décharges – 1° si classes maternelles seules : 25 % de 4 à 8 classes – 50 % de 9 à 12 classes et 100 % à partir de 13 classes ; 2° si classes spécialisées seules : 50 % de 3 à 4 classes et 100 % à partir de 5 classes ; 3° sinon : 25 % de 4 à 9 classes – 50 % de 10 à 13 classes et 100 % à partir de 14 classes

A la fois robuste et simple, le système de décharges est de surcroît communément accepté en son principe. Les contestations portent sur le placement des seuils ou sur la limitation à une seule unité de mesure. Mais cet effort a un prix : 9 587,5 équivalents-temps-plein.

Des enseignants investis d'une charge dont la variété le dispute à la lourdeur

Les fonctions du directeur vont bien au-delà de ce que l'on en voit. Faire classe, accueillir les parents, présider la réunion du conseil d'école sont quelques-unes des fort nombreuses tâches que lui confie l'Éducation nationale.

Encadré n°3 – Décret n°89-122 du 24 février 1989 modifié relatif aux directeurs d'école (extraits)

Le directeur d'école veille à la bonne marche de l'école et au respect de la réglementation qui lui est applicable.

Il procède à l'admission des élèves sur production du certificat d'inscription délivré par le maire.

Il répartit les élèves entre les classes et les groupes, après avis du conseil des maîtres.

Il répartit les moyens d'enseignement.

Après avis du conseil des maîtres, il arrête le service des instituteurs et professeurs des écoles, fixe les modalités d'utilisation des locaux scolaires pendant les heures et périodes au cours desquelles ils sont utilisés pour les besoins de l'enseignement et de la formation.

Il organise le travail des personnels communaux en service à l'école qui, pendant leur service dans les locaux scolaires, sont placés sous son autorité.

Il organise les élections des délégués des parents d'élèves au conseil d'école ; il réunit et préside le conseil des maîtres et le conseil d'école.

Il prend toute disposition utile pour que l'école assure sa fonction de service public. A cette fin, il organise l'accueil et la surveillance des élèves et le dialogue avec leurs familles.

Il représente l'institution auprès de la commune et des autres collectivités territoriales.

Le directeur d'école assure la coordination nécessaire entre les maîtres et anime l'équipe pédagogique.

Il réunit en tant que de besoin l'équipe éducative. Il veille à la diffusion auprès des maîtres de l'école des instructions et programmes officiels.

Il aide au bon déroulement des enseignements en suscitant au sein de l'équipe pédagogique toutes initiatives destinées à améliorer l'efficacité de l'enseignement dans le cadre de la réglementation et en favorisant la bonne intégration dans cette équipe des maîtres nouvellement nommés dans l'école, des autres maîtres qui y interviennent, ainsi que la collaboration de tout autre intervenant extérieur.

Il peut participer à la formation des futurs directeurs d'école.

Il prend part aux actions destinées à assurer la continuité de la formation des élèves entre l'école maternelle et l'école élémentaire et entre l'école et le collège.

Le directeur d'école est l'interlocuteur des autorités locales. Il veille à la qualité des relations de l'école avec les parents d'élèves, le monde économique et les associations culturelles et sportives.

Il contribue à la protection des enfants en liaison avec les services compétents. Il s'assure de la fréquentation régulière de l'école par les élèves en intervenant auprès des familles et en rendant compte, si nécessaire, à l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation, des absences irrégulières.

Cette liste n'est pas complète. Il conviendrait d'y ajouter les tâches directement attribuées au directeur par la loi : proposer la mise en place d'un plan personnalisé de réussite éducative (PPRE), assumer la responsabilité du contrôle continu, contribuer à l'organisation du service minimum d'accueil les jours de grève par exemple[1]. La partie réglementaire du code allonge encore la liste, avec entre autres des dispositions sur le conseil d'école et le conseil des maîtres, de même pour l'intervention d'associations agréées dans l'école[2]. Enfin, de manière sans doute plus insaisissable, la fiche de poste s'alourdit des prescriptions et informations d'ordres divers émanant des administrations centrales ou déconcentrées[3].

L'énumération frappe par son ampleur mais aussi son hétérogénéité. Le détail cohabite avec la globalité, l'opération de routine avec la décision stratégique, la création pédagogique avec l'exécution administrative.

Or, si le directeur d'école endosse bien des responsabilités du dirigeant qu'il est en vertu des textes, cette charge ne s'accompagne pas de l'ensemble des prérogatives que d'aucuns imagineraient.

> *« Le directeur reste un pair parmi les pairs alors que l'institution lui confie des responsabilités croissantes et il n'a pas l'autorité nécessaire pour assurer pleinement la direction de son école. Sur le plan pédagogique par exemple, le conseil d'école (…) a un rôle souvent formel, faute de disposer des pouvoirs d'un conseil d'établissement ou d'administration. »*[4]

Ainsi, le directeur d'école n'est en fait pas seul à déterminer le service des enseignants. Pris en 2008 à l'occasion de la réforme du primaire, un décret décline le contenu des cent huit heures annuelles de service que doivent les enseignants en sus des vingt-quatre heures hebdomadaires. Il

[1] Respectivement articles L. 311-3-1, L. 311-7 et L. 133-12.
[2] Livres IV et V.
[3] L'on peut citer la rédaction des PPMS (plans particuliers de mise en sûreté), que les directeurs n'ont pas forcément vocation à effectuer eux-mêmes, non pas que la sécurité d'un établissement ne soit pas importante mais de telles tâches peuvent être confiées à des spécialistes.
[4] Bruno Racine, président du HCE, *Piloter pour la réussite de tous*, in *Piloter le premier degré*, *op. cit*.

prévoit que les heures annuelles *« sont réparties et effectuées sous la responsabilité de l'IEN chargé de la circonscription (…) sans préjudice des modalités prévues [dans le décret de] 1989* [portant sur les vingt-quatre heures hebdomadaires] »[1]. Si le « sans préjudice » détermine nettement la prééminence de la compétence qui relève du directeur, les deux décideurs, dont l'un est le supérieur hiérarchique de l'autre, sont tenus à une étroite coordination.

Le directeur n'est pas le supérieur hiérarchique de tous les personnels de son école.

Cette prérogative, pour les enseignants, échoit à l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale et, par délégation de celui-ci, aux inspecteurs de circonscription. Concernant les personnels communaux travaillant au sein de l'école, ceux-ci sont certes placés sous l'autorité du directeur, mais uniquement pendant leur service dans les locaux scolaires. De manière générale, ses attributions en matière de ressources humaines sont limitées.

Parallèlement, le directeur d'école n'a guère de compétence budgétaire, une école n'étant juridiquement qu'un service de la commune, ou de l'intercommunalité, dont le directeur n'est pas un fonctionnaire. Il gère parfois quelque budget, dans le cadre coopératif ou associatif, mais pour des montants et dans des secteurs secondaires en considération de l'ensemble de l'activité qui se déroule dans les écoles, tout en s'exposant au risque de la gestion de fait.

Analyser les responsabilités confiées au directeur aide à appréhender la multiplicité des défis de terrain, jour après jour. Le directeur d'école occupe trois types de fonctions.

1 – Le directeur a vocation à exercer un leadership pédagogique

L'école ayant pour finalité première de délivrer un enseignement, il est naturel que celui ou celle qui en assure la direction se voie confier des prérogatives dans le domaine. C'est ainsi que le directeur assure la coordination entre les maîtres, réunit l'équipe éducative, veille à la diffusion de l'information auprès des maîtres, participe à la formation des futurs directeurs, prend part aux actions destinées à assurer la continuité éducative.

Il préside le conseil des maîtres de cycles, le conseil des maîtres et le conseil d'école, autant d'instances placées au cœur de l'activité pédagogique. Qu'elles prennent des décisions ou rendent un simple avis, elles sont le lieu où doivent s'impulser un dialogue, une dynamique. Le projet d'école, sur lequel ce rapport va revenir, s'élabore sous l'impulsion du directeur : celui-ci a bien une vocation de *leader pédagogique*.

De plus, il répartit les élèves entre les classes et les groupes, après avis du conseil des maîtres, répartit les moyens d'enseignement et arrête, de nouveau après avis du conseil des maîtres, le service des instituteurs et professeurs. Il est donc décideur en ces domaines.

L'action pédagogique du directeur revêt une dimension supplémentaire quand il s'agit des élèves en difficulté, voire en grande difficulté. C'est en lui que le législateur a placé sa confiance pour repérer les situations à problème et proposer, le cas échéant, aux parents de mettre en place le PPRE. De même, il joue un rôle non négligeable dans le cadre des RASED, en termes d'information, de dialogue avec les familles, de liaison, de concertation entre l'équipe des maîtres et l'équipe du réseau d'aide spécialisée, de bonne intégration de l'aide spécialisée dans la vie de l'école.

[1] Décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008 relatif aux obligations de service des personnels enseignants du premier degré.

2 – Le directeur personnifie l'école pour l'extérieur, il assume des fonctions relationnelles

C'est souvent avec lui et lui seul que les parents conversent au quotidien, le matin quand arrivent les enfants, le soir quand ils repartent. Du reste, le décret de 1989 confie au directeur l'organisation de l'accueil et de la surveillance des élèves et, de manière plus explicite encore, le dialogue avec leurs familles. C'est souvent vers lui que les usagers du service public se tournent en cas de conflit, de réclamation, de demande d'explications.

Parallèlement, il représente l'institution auprès de la commune et des autres collectivités territoriales. Il a des relations à assurer avec les intervenants extérieurs de l'école, dont les associations.

Mais le directeur n'a pas explicitement la possibilité de représenter l'école dans toutes les circonstances, pas plus qu'il ne représente l'État au sein de l'école et il ne peut représenter le maire, alors que l'école est un service communal. Les partenaires de l'école en sont réduits à regretter l'absence, plus que d'un interlocuteur, d'un véritable partenaire, avec lequel monter des projets, desquels obtenir des réponses, à même de décider de son propre chef sans obtenir une autorisation préalable. Or, que l'école puisse nouer des partenariats fructueux est plus souhaitable que jamais. Le directeur a de plus en plus vocation à travailler hors les murs, dans la mesure où il faut considérer les enfants dans leur globalité et non seulement gérer leur temps scolaire.

Une évolution majeure est la nécessité toujours plus affirmée de l'interrelation entre l'école et le collège, intensifiée mais non créée par le socle commun : l'école doit pouvoir dialoguer professionnellement avec le collège, et vice-versa. Il ne s'agit pas simplement de se rendre visite mais de travailler ensemble, et pour ce faire le principal de collège a besoin d'un alter ego, pas simplement d'un contact. Autrement, il s'adresse à l'IEN et ses quarante-deux écoles publiques de moyenne par circonscription, avec tous les aléas que cela comporte en termes de disponibilités de ce dernier.

Une autre évolution rend stratégique la capacité à nouer des liens. Elle réside en la plus grande porosité entre les temps scolaire, périscolaire et extrascolaire, dont l'accompagnement éducatif, dans les écoles de l'éducation prioritaire, constitue l'emblème. De telles situations ont vocation à se développer, dans la mesure où la société doit mieux prendre en compte que le temps de l'enfant ne s'arrête pas forcément à la sortie de l'école. Il est permis d'écrire que quand le directeur d'école s'implique, l'accompagnement éducatif a de fortes chances de s'avérer une réussite.

L'enrichissement de l'enseignement, c'est-à-dire l'apparition de domaines de connaissance nouveaux à l'école, se traduit notamment par l'augmentation du nombre d'intervenants, renforçant l'identité de l'école comme nœud de relations. La déclinaison des objectifs du socle accélère cette tendance. Le socle n'est pas que disciplines scolaires ; par son intérêt en particulier pour les compétences sociales et civiques, il embrasse à la fois le « pédagogique » et l' « éducatif », ne s'arrêtant à la porte de la salle de classe ni dans un sens ni dans l'autre. Une mise en cohérence est d'autant plus indispensable. Les *« compétences sociales et civiques »* en fournissent l'illustration[1].

Le directeur est-il à même de se comporter en véritable acteur de la communauté ? Cette question interroge sur la capacité de l'école à accomplir tout le service qui est désormais attendu d'elle.

[1] Source : annexe visée à l'article D. 122-1.

3 – Le directeur assure le fonctionnement administratif de l'école

Le directeur veille au respect de la réglementation, procède à l'admission des élèves, s'assure de leur assiduité, définit le service des collègues, répartit les moyens d'enseignement, fixe les modalités d'utilisation des locaux pendant le temps scolaire, organise les élections, réunit les conseils, rend compte aux autorités académiques.

Dans le même temps, les prérogatives du directeur d'école pour la gestion des ressources humaines de l'école et pour son budget sont réduites à la portion congrue. Par exemple, pour conclure les contrats de recrutement des agents sur emploi vie scolaire (EVS) exerçant dans une école, c'est le chef d'un EPLE qui seul a la compétence, ce qui inclut la faculté de refuser ce recrutement, au grand dam du directeur. De même, le directeur d'école n'ayant que peu ou pas de responsabilités budgétaires, il est dépourvu de marges de manœuvre en la matière, d'autant plus avec la réduction tendancielle des crédits pédagogiques. Concernant les locaux, l'investissement est de la compétence de la commune, ou du groupement : le directeur ne peut pas décider de déplacer une cloison ou d'effectuer telle opération de travaux avant telle autre.

Certes, le déficit de pouvoir décisionnel en matière administrative ne saurait interdire au directeur de solliciter, de négocier, de convaincre. Mais la signature au bas d'un acte est rarement la sienne.

Les écoles ne s'administrent pas elles-mêmes, pas plus qu'elles ne se gouvernent elles-mêmes.

Or, quand une équipe éducative s'est aperçue que, par exemple, l'expression écrite réclame la première des attentions collectives, elle aimerait pouvoir passer elle-même à la mise en œuvre des réponses qu'elle a envisagées, sans attendre en permanence un hypothétique feu vert de l'autorité supérieure, qui peut non seulement prendre du temps mais peut aussi provoquer une nouvelle frustration devant les procédures. Quant à ladite autorité supérieure, l'inspection de circonscription bien souvent, elle aimerait parfois mieux se concentrer sur des activités plus stratégiques.

La limitation actuelle des prérogatives de l'école et de son directeur amène à ne guère conserver des fonctions administratives que les plus ingrates d'entre elles, dont les plus répétitives relèvent du « rendre compte aux autorités académiques ». Elle contribue à charger le mot « administratif » de bien des maux, au point qu'une majorité des interlocuteurs rencontrés en préparation de ce rapport assimile le mot « administratif » au mot « nuisance ». Une perception aussi péjorative n'incite pas les acteurs à chercher à s'impliquer dans la vie de leur école, d'autant plus quand ils voient que, dans les EPLE, vingt-cinq ans après leur création, le chef d'établissement donne parfois l'image d'un fonctionnaire enfermé dans son bureau et lui aussi submergé par les formalités[1]. Elle ne facilite pas non plus les relations quotidiennes entre les personnels « administratifs » et les autres, dans la mesure où les premiers pâtissent de l'image véhiculée par le terme qui identifie leurs fonctions.

Cela étant, ce phénomène est en partie auto-entretenu : l'administration, qui rebute *a priori*, est parfois laissée de côté, jusqu'à n'entrer dans le paysage que sous la forme d'une contrainte, alors qu'on a laissé passé l'occasion de s'en saisir comme d'un levier. Pourtant, la liste de tâches « administratives » ci-dessus comprend la répartition des moyens pédagogiques et celle du service des enseignants, voire les modalités d'utilisation des locaux pendant le temps scolaire. L'on peine à imaginer des décisions plus essentielles à la vie de l'école, tout autant que l'on comprend mal qu'elles ne soient pas assorties de plus d'autorité pour les mettre en œuvre.

[1] Voir à ce sujet le rapport de l'IGEN et l'IGAENR, *L'EPLE et ses missions*, décembre 2006.

Quand l'on procède à une lecture analytique du décret de 1989, et pas seulement lui, l'on voit tout ce que le directeur peut accomplir.

Cette lecture doit être mise en regard de la définition du concept de « direction ».

« Les définitions de la direction reflètent pour la plupart l'hypothèse que cette pratique suppose l'exercice d'une influence sociale en ce sens qu'une influence est intentionnellement exercée par une personne [ou un groupe] sur d'autres personnes [ou groupes] afin de structurer les activités et les activités et les interrelations dans un groupe ou une organisation. Le terme "intentionnellement" est important car la direction repose sur la formulation d'objectifs ou de résultats auxquels l'exercice de cette influence est censé aboutir. […] La direction suppose de piloter des organisations en influant sur les attitudes, les motivations et les comportements des personnes. »[1] L'on peut préciser « des personnes et des groupes ».

Deux mots-clés sont donc à retenir : *influence* et *intentionnalité*.

Or, malgré ce que disent les textes, le pouvoir effectif qu'a le directeur d'école d'influer sur le cours collectif des choses repose bien souvent sur sa seule et hypothétique autorité charismatique : leader que l'on consent à suivre librement parce qu'il en impose et parce qu'on se réserve le droit de ne plus le faire, oui ; mais chef, non. Pour le reste, le directeur n'exerce d'influence que dans la mesure où il est lui-même un enseignant, détenant ainsi une part de l'autorité traditionnelle, au sens de Max Weber, à l'instar de ses collègues et sans prééminence particulière par rapport à eux. Quant au troisième volet du triptyque wébérien, l'autorité rationnelle, on en a vu les fondements incertains.

C'est ainsi qu'un directeur a pu, lors d'une visite de terrain de la présente mission, se désoler de voir l'obligation qui est la sienne de diriger l'école se heurter à un principe de réalité, au moment très concret où un collègue préparait ses cours en pleine réunion pédagogique : *« Je suis qui, pour dire aux collègues de participer dans une réunion ? »*[2] C'est un aveu d'impuissance, qui permet de penser à un vide juridique.

La limitation effective des prérogatives du directeur peut inquiéter, étant donné que les discours se fondent sur les pratiques, qui à leur tour étayent les discours, dans une dynamique qui n'est pas sans évoquer les prophéties auto-réalisatrices : on se persuade que le directeur est dénué de capacité d'agir, tant et si bien qu'il n'en a plus.

En outre, ce retrait de la pratique par rapport à la règle est de nature à provoquer ce que les juristes appellent l'incompétence négative, définie comme la situation où une autorité reste en-deçà des limites de sa compétence, en *« méconnaît l'étendue en moins, en s'abstenant ou refusant de prendre une décision, dont l'édiction relève cependant de sa compétence ; – ou bien en renvoyant à tort à une autre autorité le soin de prendre une décision ; – ou bien encore, ce qui n'est pas rare, en se croyant à tort tenue de décider conformément à un avis ou à des instructions »*[3]. Plusieurs situations qui affectent les directeurs d'école entrent dans cette définition, notamment lors des relations avec les conseils d'école ou des maîtres. La fonction de directeur est un véritable casse-tête.

Il découle de ce qui précède que les écoles manquent souvent d'un pilotage pédagogique, à cause notamment de l'impossibilité qu'a fréquemment le directeur de rendre des arbitrages en la matière, parfois d'une instabilité dans les équilibres décisionnels de l'école, voire faute de volonté du

[1] Pont, Nusche et Moorman, *op. cit.*, pp.17-19.
[2] Table ronde à l'école du Warschbach.
[3] Chapus, *op. cit.*, § 1221.

directeur de prendre une décision en l'absence d'un consensus. De fait, il est souvent procédé à un amalgame entre les circonstances où le directeur *suscite* et celles où il *décide*.

Les difficultés du directeur relevant parfois autant de la pratique que du droit, il convient de leur accorder une égale importance.

D'où un malaise durable des directeurs, dont la fonction demeure peu attractive

Ils ressort des entretiens effectués, de la documentation exploitée, des analyses conduites en vue du présent rapport, que les directeurs ne perçoivent pas le signe fort, constant, sans ambiguïté, d'une direction à suivre, d'un cap vers lequel se diriger. Certes, ils ont connaissance des objectifs stratégiques, au premier rang desquels la réussite de tous les élèves quelle que soit leur situation, traduit de la manière la plus solennelle dans le socle commun. Ces objectifs sont fréquemment rappelés dans les différents documents de cadrage, comme les circulaires de rentrée. Mais les directeurs en perdent trop fréquemment la trace, sous l'accumulation d'un quotidien décrit comme toujours plus pesant, dans lequel le choix des priorités relève souvent de la gageure, voire de l'impossibilité, quand ce n'est pas de l'interdiction hiérarchique. La précision de la priorité stratégique et le flou quant aux priorités à retenir au quotidien se télescopent. De là naît une indéniable inquiétude : tant de court terme (« comment va se passer cette journée ? ») que de plus longue portée (« quel est mon avenir professionnel ? »). Le terme de « malaise » se justifie.

La Cour des comptes en fournit une cause parmi d'autres : *« 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 »* [1]. A sa façon, M. Darcos, alors ministre, avait donné sa réponse en supprimant les heures du samedi matin. On peut sans doute mieux faire, l'aide aux élèves méritant d'être placée aux heures où leur attention est la plus forte, le directeur étant le mieux placé pour déterminer ces moments forts. Cette problématique sera abordée en profondeur par la conférence nationale sur les rythmes scolaires.

Une directrice rencontrée lors d'un déplacement donne pour sa part un témoignage aussi concret que percutant. L'on précise que la taille de son école lui ouvre droit à une décharge d'enseignement de 25 % et qu'elle est secondée par une assistante recrutée en *contrat d'avenir*, sur la base de vingt-quatre heures par semaine.

[1] Cour des comptes 2010, *op. cit.*, p. 153.

Encadré n°4 – Juin 2010 : dossiers en cours pour Mme X…, directrice d'école

Exemple réel – Source : déclarations de l'intéressée

Organisation des visites médicales des petites sections
Organisation des visites médicales des grandes sections
Préparation de l'admission en classe des nouvelles petites sections (créer la fiche de renseignement, saisir les informations dans Base Élèves, prendre les rendez-vous avec les parents, recevoir les parents pour la finalisation des inscriptions et la visite de l'école avec l'enfant)
Établir les radiations demandées
Établir les certificats de scolarité demandés
Gérer les passages des 6èmes (informations des décisions aux familles, transferts des dossiers vers les collèges de secteur)
Gérer les dossiers d'appel et de maintien
Réunion du conseil d'école
Réunion du conseil de cycle
Gestion des crédits maires et des crédits multimédia
Organisation des animations de fin d'année (repas et « jeux olympiques »)
Répondre aux diverses enquêtes (langue étrangère, point sur les soutiens…)
Mettre en place les remplacements ou gérer les absences de remplacement
Organiser et participer aux diverses équipes éducatives
Organiser la constitution des classes

On peut de plus reproduire tels quels des propos entendus lors des auditions, d'origine syndicale et dont la verve ne retire rien à la profondeur.

> *« Les directeurs sont souvent soumis aux pressions des IEN, qui les utilisent comme leurs bras droits ; souvent soumis à celles des communes, qui les utilisent comme des collaborateurs, voire des exécutants ou même des faire-valoir ; c'est intenable. » « On a fait des directeurs d'école des factotums sans reconnaissance morale, des courriers de transmission sans moyens. »*

L'on se souvient qu'en 1999, c'était hier, les directeurs d'école ont entamé une « grève administrative ». Sept ans plus tard, M. de Robien, à l'époque ministre chargé de l'Éducation nationale a eu le mérite de vouloir mettre fin au conflit en apposant sa signature au bas d'un protocole d'accord approuvé par un syndicat enseignant représentatif, daté du 10 mai 2006. Le ministère s'y s'engageait à une revalorisation du régime de décharges, à ce que le directeur bénéficie d'une assistance dans l'accomplissement de tâches matérielles et d'accueil, à mettre à disposition un « vade-mecum juridique du directeur d'école », à établir un plan de modernisation informatique et à revaloriser les primes.

Les directeurs réclament du temps et de la reconnaissance

Les auditions et tables rondes menées à l'occasion de ce rapport comme précédemment à celles-ci donnent à percevoir chez les directeurs deux caractéristiques majeures de la fonction de cadre :

- la gestion de son temps, trop souvent subi ;
- l'exercice d'une responsabilité personnelle pesante.

Sur l'un et l'autre points, le directeur d'école ne diffère guère des cadres que l'on peut rencontrer dans et hors du service public. La liste des motifs d'insatisfaction des directeurs d'école français, comme de l'OCDE, comprend plus largement les éléments suivants : accumulation des tâches, urgence, absence de vision sur les priorités, manque de reconnaissance, manque de moyens, surabondance du travail administratif, obligation excessive de disponibilité, impact sur la vie de famille, stress …

Ce tableau a quelque chose de familier. Il est comparable aux enquêtes sur le moral des cadres dont la presse se fait régulièrement l'écho. Une telle similitude ne saurait étonner : les directeurs d'école appartiennent bien au personnel de catégorie A, qui a vocation à accomplir des tâches d'encadrement et de conception. Par ailleurs, l'on se souviendra qu'une enquête récente montrait que, quand 40 % des cadres français disaient éprouver un sentiment de découragement, ce ratio grimpait à 70 % quand on retenait la seule population des enseignants du premier degré[1]. Toutefois, les informations disponibles ne disent rien sur le facteur principal de cet écart, sur lequel on ne peut que conjecturer : plus grande difficulté intrinsèque de la profession ? plus grand écart entre les attentes personnelles et la réalité ? moindre capacité de résistance ? plus forte propension à communiquer son insatisfaction ?

Il découle néanmoins de ce qui précède que deux évolutions vont devoir s'accélérer. D'une part, le ministère pourrait s'attacher à clarifier ses relations avec les directeurs, agents qui apparaissent cumuler les contraintes du cadre – si l'on considère leurs obligations de résultat – et de l'exécutant – si l'on considère leur relatif manque d'autonomie. D'autre part, les directeurs ont encore à développer une meilleure conscience de ce que recouvre le fait d'être des cadres, à laquelle ils parviendront d'autant plus facilement qu'ils bénéficieront d'une formation appropriée.

Dans l'attente, une évidence s'impose : la fonction est peu attractive, même si, à la rentrée 2009, il n'y avait plus que 2 246 postes de directeurs occupés par des enseignants « faisant fonction », ce qui représente près d'une école sur vingt[2]. Néanmoins, cet indicateur passe sous silence les situations où des directeurs occupent la fonction sans forcément l'avoir souhaité, par exemple quand c'est la seule solution pour rejoindre un département donné ou obtenir une mutation ou parce qu'on est « volontaire désigné ». Sous cette réserve d'importance, l'on ne note pas moins une baisse constante des vacances depuis une décennie (4 505 à la rentrée 2000), dans un mouvement qui s'accélère (moins 42 % en trois ans), ce qui est plutôt encourageant.

Une fois de plus, la situation française est peu inédite. L'OCDE fait part de difficultés de recrutement des directeurs d'école (premier et second degré) dans quinze des vingt-deux pays qu'elle a observés.

Ainsi, le manque de temps est un problème unanimement soulevé. Il découle en partie de ce que des chercheurs appellent un phénomène de « double charge », résultant de l'addition des fonctions d'enseignant et de manager d'une entité. Ce problème se retrouve dans de nombreux pays lui aussi, notamment de l'autre côté de la Manche : en Angleterre, 60 % des chefs d'établissement de l'enseignement primaire qualifient l'équilibre entre leur vie professionnelle et leur vie personnelle de précaire, voire très précaire.[3] Poser la même question aux directeurs français ne manquerait pas d'intérêt.

[1] Marcel Pochard, *op. cit.*, p. 100.

[2] A l'issue des opérations du mouvement pour la rentrée scolaire 2009-2010, le nombre d'emplois vacants de directeurs d'école maternelles et élémentaire de deux classes et plus, hors écoles spécialisées et écoles d'application, s'élevait à 2 246, soit une baisse des vacances de 30,21 % par rapport à la rentrée précédente. Sont considérés comme vacants les emplois de direction pourvus au titre de l'année scolaire à titre provisoire par des enseignants du premier degré non inscrits sur la liste d'aptitude à l'emploi de directeur d'école ou non nommés à titre définitif selon les dispositions du décret de 1989 ci-dessus.
Pour mémoire, le maître d'une école à une seule classe reçoit *de jure* le titre de directeur, sans qu'il soit nécessaire de procéder à son recrutement dans cette fonction.

[3] Pont, Nusche et Moorman, *op. cit.*, pp. 83-84.

Outre le temps, le principal grief exprimé par les directeurs d'école prend la forme de ce qu'ils appellent un manque de reconnaissance de la part de leur employeur. Il se répète quelles que soient les conditions : volume de la décharge, localisation de l'école, relations au sein de celle-ci et autres. On note que le mot « reconnaissance » renvoie à une inadéquation entre le mérite que l'on estime avoir, les efforts que l'on a fournis, et la manière dont ils sont pris en compte par autrui. La reconnaissance est un concept éminemment subjectif. Il n'en domine pas moins les conversations. Il est vrai que, notamment, la fonction de directeur d'école n'offre que peu de perspective en tant que telle. Le « merci » en fin de carrière est le même qu'on ait été directeur pendant deux ans ou vingt ans !

En revanche, les indemnités perçues par les directeurs d'école sont accrues lorsqu'ils exercent leurs fonctions dans des écoles de plus grande taille. Des indemnités de sujétion spéciale et des bonifications indiciaires confèrent aux directeurs d'écoles de plus de dix classes une rémunération indemnitaire annuelle supérieure, toutes choses égales par ailleurs, de 1 733 € à celle de leurs homologues des écoles de deux à quatre classes. Toutes choses égales par ailleurs également, ces derniers voient leur rémunération indemnitaire annuelle brute excéder de 723 € celles des professeurs des écoles à classe unique[1]. Le lieu d'exercice prévaut sur l'ancienneté et sur la valeur professionnelle pour l'établissement des revenus individualisés des directeurs. L'ancienneté n'est pas prise en compte dans la rémunération indemnitaire (« les primes ») : c'est la rémunération indiciaire (la grille) qui s'en charge.

Et pourtant, que n'a-t-on entendu qu'*« une école qui tournait, et qui ne tourne plus, ça correspond fréquemment à un changement de directeur »* ! Le rôle du directeur d'école est déterminant dans la capacité d'une école à accomplir avec succès sa mission.

[1] Sources : Décret n°83-644 du 8 juillet 1983, modifié, portant attribution d'une indemnité de sujétions spéciales aux directeurs d'école maternelle et élémentaire, aux maîtres directeurs et aux directeurs d'établissement spécialisé ; arrêté du 12 septembre 2008 fixant les taux annuels de l'indemnité de sujétions spéciales attribuée aux directeurs d'école et aux directeurs d'établissement spécialisé ; décret n°83-50 du 26 janvier 1983, modifié, fixant le régime de rémunération applicable aux instituteurs et professeurs des écoles nommés sur certains emplois ou exerçant certaines fonctions ; Décret n°83-52 du 26 janvier 1983, modifié, portant dispositions statutaires pour les instituteurs et les professeurs des écoles chargés de certaines fonctions ; arrêté du 6 décembre 1991, modifié, fixant les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire dans les services du ministère de l'éducation nationale

Huit recommandations pour contribuer à la réussite des élèves

« Le pouvoir, s'il est amour de la domination, je le juge ambition stupide. Mais s'il est créateur… »

(Antoine de Saint-Exupéry, La Citadelle*, publié en 1948)*

Une tentation guette tout auteur d'un rapport public : se faire démiurge. Rien de tel n'est permis dans le cas des écoles. Il ne s'agit pas de créer un monde de papier, aussi plaisant soit-il à son auteur voire ses lecteurs, mais d'apporter son écot à l'une des ambitions les plus vastes que la Nation confie à sa République : faire réussir chaque élève, lui donner les atouts pour réussir.

Le statut des écoles, celui de leurs directeurs n'interviennent dans cette ambition que de manière secondaire, ce qui ne veut pas dire, bien au contraire, insignifiante. L'essentiel demeure le professionnalisme des professeurs, la pertinence des programmes, l'implication des élèves et de leurs familles, l'investissement des communes. Certes, mais le statut des écoles, leur implantation territoriale, le statut, les responsabilités de leurs directeurs, ne sont pas sans impact sur la poursuite de cet essentiel.

Les huit recommandations qui vont suivre sont soutenues par une philosophie générale : tout doit être fait, par tous et partout, pour que chaque enfant de France puisse réussir sa vie. L'on ne se place pas dans l'attente d'un grand soir mais dans la conviction que ce sont les petits ruisseaux qui font les grandes rivières. Les statuts des écoles, celui du directeur, la création des écoles du socle commun ne pourront à eux seuls éradiquer les 40 % d'échec relatif ou absolu que connaissent les écoliers de ce pays. En revanche, ces outils aideront les équipes éducatives à avancer avec plus de force demain qu'aujourd'hui, mais aussi le ministère de l'Éducation nationale à avoir l'assurance que, partout, le combat est mené avec toute la vigueur nécessaire.

Enfin, comme Démiurge n'a rien à faire dans ce rapport, il est patent que, si les recommandations qui vont suivre forment un ensemble qui se veut cohérent, aucune d'entre elles ne voit son existence conditionnée à la réalisation d'une autre.

UN PRINCIPE FONDATEUR : PAS DE REPONSE UNIVERSELLE MAIS UNE FORTE ADAPTATION AU TERRAIN

Les écoles, les communes, varient en taille, histoire, public, environnement, composition sociale. Ici, vous avez Paris et ses plus de deux millions d'âmes. Là, c'est la Lozère et ses quinze habitants au kilomètre carré. Ici, c'est une commune riche, à la population aisée, aux entreprises nombreuses. Là c'est une municipalité qui peine à joindre les deux bouts. Ici, c'est un département attractif, qui attire les enseignants favorisés par le fameux barème. Là, c'est tel autre, dont les forces vives ne demandent qu'à être mutées une fois les points accumulés, au lieu de s'y investir pour en apprécier tous les attraits.

Proposer un régime identique pour toutes ces situations serait un défi au bon sens, parfaitement inapproprié en un temps où l'efficacité du système plafonne, où seuls 60 % des élèves réussissent et où, pour les autres, c'est une action concrète, individualisée, adaptée aux circonstances, qui convient. Les élèves qui ne réussissent pas encore assez, c'est un par un qu'il faut aller les chercher, où ils sont et tels qu'ils sont.

Sur un autre plan, le lien séculaire qui unit les écoles et les communes confère à la politique de l'enseignement scolaire du premier degré une double dimension : elle relève à la fois de la décentralisation et de la déconcentration. Or, dans l'un et l'autre cas, la République s'est mise en ordre de marche pour s'adapter aux situations locales.

> *« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. »*[1]

Le premier article de la Constitution signifie que la décentralisation n'est en aucun cas une atteinte à l'unicité de la République. De plus, même *décentralisée*, la République fait l'objet d'une *organisation*. Cette précaution est particulièrement nécessaire dans le cadre de la politique scolaire, où l'émiettement du paysage conduit aux risques de la dispersion des actions, du saupoudrage des moyens et de l'incohérence de l'ensemble.

[1] Article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958, premier alinéa, modifié par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

L'État également a pris un virage, avec la « Charte de la déconcentration », fixée par décret en 1992, qui stipule que :

> *« Sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial.*
>
> *« Les autres missions, et notamment celles qui intéressent les relations entre l'État et les collectivités territoriales, sont confiées aux services déconcentrés.*
>
> *« Les administrations centrales assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. »*[1]

Si le terme « subsidiarité » ne figure pas dans ces prescriptions, il en découle.

C'est indéniable : les réalités de l'action publique, aujourd'hui, sont immanquablement territorialisées. Elles doivent tenir compte de la complexité des sociétés. *« Si les décisions ne s'adaptent pas au terrain, leurs résultats sont non prévisibles. »*[2]

Les dernières années ont sans doute vu un progrès décisif dans la prise en compte de ces nouvelles vérités, dont l'*accompagnement éducatif* fournit l'illustration la plus éclatante.

L'accompagnement éducatif est conçu par ses créateurs comme un temps passerelle entre l'école et la famille. Il accueille les collégiens et les élèves des écoles élémentaires de l'éducation prioritaire qui le souhaitent, après les cours. Il est en place depuis la rentrée 2007 dans les collèges de l'éducation prioritaire, généralisé un an plus tard à tous les collèges et aux écoles élémentaires de l'éducation prioritaire dans le cadre de la *dynamique « Espoir banlieues »*. Offre éducative complémentaire aux enseignements, d'une durée indicative de deux heures par jour, il est organisé tout au long de l'année, de préférence en fin de journée après la classe, quatre jours par semaine. Quatre domaines sont privilégiés : l'aide aux devoirs, la pratique sportive, la pratique artistique et culturelle et, au collège, la pratique orale des langues vivantes[3].

L'accompagnement éducatif a pour origine une circulaire du seul ministre de l'Éducation nationale, certes, mais qui faisait appel, qui sollicitait le concours des collectivités territoriales. Limitée à l'époque aux collèges, la circulaire signée par M. Darcos n'en disait pas moins que :

> *« Tous les collèges de l'éducation prioritaire sont concernés. Certains bénéficiant déjà d'actions d'accompagnement, il ne s'agit pas de les remplacer mais d'organiser l'accompagnement éducatif en coordination et en complémentarité avec les dispositifs qui existent localement, en partenariat étroit avec les collectivités territoriales et les autres services de l'État. »*[4]

L'État a tendu la main ; les collectivités territoriales ont su la saisir. Une collaboration fructueuse et satisfaisante aux yeux de tous a suivi, quand elle se fondait sur l'investissement des équipes éducatives en général et des chefs d'établissement et directeurs d'école en particulier, sur l'implication des élus et fonctionnaires locaux. Quand personne ne s'arc-boute sur ses prérogatives et sur les lois qui les encerclent, la collaboration en bonne intelligence est au rendez-vous.

Il est donc possible d'avancer. C'est avéré. Mais pour ce faire, il convient que trois acteurs collaborent : équipes éducatives, élus et fonctionnaires locaux, parents d'élèves. Réunir ces trois forces dans une même dynamique est un gage de progrès pour l'école.

---

[1] Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992, modifié, portant charte de la déconcentration ; extraits des articles 1 et 2.
[2] Audition de M. Jean-Bernard Auby, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, directeur de la chaire « mutations de l'action publique et du droit public ».
[3] Source : http://eduscol.education.fr.
[4] Circulaire n°2007-115 du 13 juillet 2007, complétant la circulaire de préparation de la rentrée 2007, sur la mise en place de l'accompagnement éducatif dans les établissements de l'éducation prioritaire, BOEN n°28 du 19 juillet 2007

Fortes de ce qui précède, les recommandations qui suivent sont gouvernées par ce qu'il est convenu d'appeler les « lois de Rolland » : mutabilité, continuité, égalité. L'obligation d'adaptation constante, pour n'en retenir qu'une seule, se révèle particulièrement appropriée aux présents propos : adaptation dans le temps, adaptation dans l'espace.

Quant à la méthode, la tentation du trait de plume doit être écartée autant que nécessaire, au profit de l'outil qui désormais a droit de cité constitutionnel : **l'expérimentation**.

> *« La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. »*[1]

Le présent rapport est fondé sur la conviction que cet article est tout à fait approprié à la complexité et à la sensibilité spécifiques qui régissent les rapports entre l'institution solaire, ses acteurs et ses usagers. L'on note qu'il est d'une portée beaucoup plus vaste que celle de l'« article 34 » de la loi sur l'avenir de l'école :

> *« Sous réserve de l'autorisation préalable des autorités académiques, le projet d'école ou d'établissement peut prévoir la réalisation d'expérimentations, pour une durée maximum de cinq ans, portant sur l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité, l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement, la coopération avec les partenaires du système éducatif, les échanges ou le jumelage avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire. Ces expérimentations font l'objet d'une évaluation annuelle.*
>
> *« Le Haut Conseil de l'Éducation établit chaque année un bilan des expérimentations menées en application du présent article. »*[2]

Susciter des volontariats, les encourager en les dotant de moyens d'agir, les encadrer par un protocole d'expérimentation rigoureux, en confier l'évaluation à des acteurs à la fois indépendants et connaisseurs du système éducatif, voilà autant d'étapes permettant de faire progresser les politiques et pratiques éducatives en associant la rigueur à la prudence. L'article 37-1 de la Constitution a vocation à devenir un outil de droit commun pour les services publics en général, pour le ministère de l'Éducation nationale en particulier.

Les recommandations qui vont suivre s'efforcent donc de respecter les principes qui viennent d'être évoqués. Cela étant, il n'était pas question de prétendre se substituer aux experts pour en imaginer la traduction concrète dans des textes. Pour cette raison, aucun projet ou proposition de loi, aucun projet de décret ou d'arrêté, aucun projet de circulaire ou de note de service ne figure dans ce rapport, qui se limite à suggérer des dispositions pouvant en faire l'objet.

Enfin, est-il besoin de préciser que les longueurs respectives des développements qui vont suivre ne sauraient en aucune façon s'interpréter comme d'hypothétiques priorités dans l'importance que le rapporteur donne à chacune de ses recommandations ?

[1] Article 37-1 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
[2] Article L. 401-1, issu de l'article 34 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

1 / REVOIR L'ORGANISATION TERRITORIALE DU SERVICE PUBLIC DE L'EDUCATION, NOTAMMENT EN FACILITANT LES REGROUPEMENTS D'ECOLES

Les regroupements pédagogiques intercommunaux : un dispositif créé dans une double perspective de maillage territorial et de qualité de l'enseignement

La volonté historique de placer une école dans chaque commune a pour conséquence directe qu'à la diversité des communes corresponde une diversité des écoles. Cette volonté politique est si bien admise que l'existence d'une école est souvent considérée comme partie intégrante de l'identité d'une commune, voire sa viabilité. Cette caractéristique est propre aux établissements du premier degré ; ni les régions ni les départements ne fondent une partie de leur identité sur les lycées ou les collèges. Dans les communes rurales, l'école contribue dans bien des circonstances à donner un signal positif sur le dynamisme d'une population. Il s'ensuit que, pour nombre de maires, la conservation d'une école représente un objectif politique majeur.

Ces considérations renvoient aux débats sur la présence des services publics en milieu rural, toujours très chargés d'émotion et pas très différents de ceux portant sur leur présence dans les « quartiers ». Trois arguments peuvent aider à les dépassionner.

En premier lieu, il ne faut pas confondre la cause et l'effet : l'école est souvent, sinon toujours, le dernier service public de la commune.

En second lieu, il faut savoir qu'en 2010, une commune sur trois ne comporte pas d'école, dans un mouvement qui épouse l'évolution globale du nombre d'écoles sur le territoire national, descendu de 68 686 en 1980-1981 à 54 280 en 2008-2009, soit une baisse de 20 % en trois décennies[1].

[1] France métropolitaine + DOM. Public + privé. Source : RERS 2009 et RERS 2010, chapitre n° 2.1.

Tableau 11 – Pourcentage de communes sans école

	Communes de moins de 1 000 habitants	Communes de 1 000 habitants ou plus	Ensemble
Métropole	45 %	0,2 %	34 %
DOM	17 % [1]	0 %	0,9 %
France entière	45 %	0,2 %	33 %

N.B. : sont aussi considérées comme communes avec école celles qui accueillent au moins une classe d'un RPI.
[1] Une commune parmi les six concernées. Données 2008 à partir du recensement de population arrêté en 2006. Source : INSEE et DEPP. Par ailleurs, une note communiquée par la DGESCO fait état d'une augmentation de 6,6 % du nombre de communes sans école publique entre 1999 et 2004.

Ainsi, une commune sur trois n'a pas d'école. Dans celles de moins de mille habitants, cette situation se présente près d'une fois sur deux.

En troisième lieu, cette préoccupation du maillage territorial doit venir en regard d'une obligation permanente de tout service public, telle qu'évoquée ci-dessus : délivrer un service de qualité. Avant d'être un symbole, l'école est un service rendu. Si bien que le problème posé par l'organisation territoriale de l'enseignement du premier degré est bien celui-ci : « comment organiser la délivrance d'un enseignement public de qualité à l'ensemble de la population ? » et même plus précisément : « comment organiser la délivrance d'un enseignement public de qualité pour la population des plus petites communes » ?

De l'intérêt d'écoles – ou regroupements – présentant une taille critique

> *« Tout enseignant sait que lorsque le nombre d'élèves atteint un seuil critique, le manque d'émulation est fortement nuisible aux progrès attendus. Certaines classes uniques n'ont qu'un élève par niveau ! Comment développer l'enseignement des langues, des sciences (comment expérimenter en groupe ?), de l'éducation physique et sportive, de l'usage de l'informatique ? Comment mettre en place et faire vivre des cycles ? Le travail en équipe ? »*[1]

Près de cinq mille écoles ne comportent qu'une seule classe. Il y est évidemment impossible d'y pratiquer une politique de cycle. Dans ce cas, un regroupement, à tout le moins un rapprochement avec d'autres écoles est hautement souhaitable.

La question d'une taille critique nécessaire au bon fonctionnement de l'enseignement ne peut être éludée. Elle a pour premier fondement l'obligation d'un nombre d'élèves suffisants pour la bonne acquisition de certaines connaissances ou compétences. On songe aux activités sportives, aux langues, et même à l'acquisition des compétences d'ordre social et civique, contenues dans le socle commun. C'est ainsi que la disponibilité d'une bibliothèque-centre documentaire, d'équipements informatiques, de connexions Internet à haut débit et d'installations sportives de qualité s'avèrent, désormais, plus que souhaitables. L'accès à la culture est de plus en plus indispensable lui aussi à une scolarité primaire réussie. L'évolution des contenus d'enseignement rend d'autant plus préjudiciable une utilisation insuffisante de ces équipements et services.

Par ailleurs, on ne peut qu'observer qu'alors que tous les discours, toutes les analyses, concluent à l'indispensable richesse du travail en équipe des enseignants, celui-ci ne peut qu'être entravé par un nombre trop réduit de classes et, partant, de professeurs.

[1] Jean David, IGEN honoraire, *De la communale à l'EPEP*, in *Piloter le premier degré*, *op. cit.*

Souvent, l'institution scolaire aide les petites écoles en mettant à leur disposition des coordonnateurs académiques. Il n'est pas inutile alors de citer les propos suivants, entendus lors des auditions : *« quand on crée quelque chose et qu'on le crée loin, ça ne marche pas »*, qui était précédée d'un *« les coordinateurs [NDR : en circonscription], ça ne marche pas, les référents sont inaccessibles, ils ont les mêmes horaires que l'enseignant »*. Vision des choses trop passionnée sans doute pour ne pas être prise avec réserve mais néanmoins plaidoyer percutant : pour une internalisation dans l'école de certaines fonctions ; pour le recentrage des circonscriptions sur le pilotage, en sus de l'inspection.

En effet, la plus grande taille d'une école peut lui permettre d'internaliser, donc d'utiliser à son profit et au service du projet pédagogique qu'elle a formalisé dans le projet d'école, un certain nombre de personnels et de services. Une école de grande taille peut plus facilement faire appel à un intervenant en langue vivante étrangère, ou simplement voir celui-ci exercer son service à temps plein en son sein, ce qui facilite d'autant son intégration dans l'équipe éducative et la prise en compte des langues dans le projet collectif. PPRE, remplacements courts, service de santé : quantité d'autres arguments viennent en appui du discours en faveur d'une école d'une certaine taille. Car la qualité de l'enseignement, si elle résulte avant toute chose de celle du geste pédagogique, dépend pour une grande part de l'organisation de l'action collective et de ses conditions d'exercice.

Au passage, il convient de ne pas confondre « école de petite taille » et « école rurale ». L'un ne signifie pas forcément l'autre. Du reste, les écoles rurales ne manquent pas d'atouts, dont les principaux méritent d'être signalés. Situées dans le milieu de vie de l'enfant, ces écoles permettent généralement l'accès à un plus grand espace et en particulier de ne pas être déraciné de son milieu de vie naturel. Sans doute plus intégrées dans la vie locale, elles rencontrent une plus forte intégration du monde adulte et associatif, lequel est certes moins étendu[1]. L'une des principales difficultés du pilotage territorial de l'Éducation nationale consiste à trouver un nécessaire équilibre entre ces derniers avantages et les inconvénients et risques évoqués précédemment.

Dans le rapport qu'il a consacré à l'école numérique, le député Jean-Michel Fourgous a ainsi évoqué l'existence d'une « fracture numérique » entre les différentes écoles. Alors que les écoles élémentaires comptent 8,6 ordinateurs en moyenne pour cent élèves, certaines écoles des Bouches-du-Rhône n'atteignent même pas le un pour cent, quand la ville de Limoges (141 287 habitants en 2007) a équipé l'ensemble des écoles d'au moins une « classe nomade »[2]. Au passage, le 8,6 pour 100 national s'avère inférieur de moitié au ratio britannique et trois fois moindre que le taux danois. Certes, M. Fourgous n'ignore pas l'action du ministère en la matière[3]. La problématique générale n'en demeure pas moins et elle n'est pas seulement valable, on l'aura compris, pour l'informatique. Elle interroge plus généralement la possibilité de l'accès des enseignants à des équipements lourds et, qui plus est, performants. Devant de tels enjeux, on ne que se féliciter de l'effort du ministère en faveur des écoles numériques rurales[4].

On l'a vu : un motif de différenciation des conditions entre les écoles prend la forme des écarts dans les contributions des communes à leur fonctionnement et leur équipement. Bien que la lecture des comptabilités communales en matière scolaire n'aille pas sans difficulté, les différences de moyens entre les différentes écoles sont réelles. Cette situation découle en partie du principe de libre administration des collectivités territoriales, qui a pour effet que chacune choisit son niveau

[1] Voir à ce sujet Michel Azéma, IA-DSDEN, *École et intercommunalité : l'école intercommunale en réseau, une école sans statut*, décembre 2005, pp. 9-10.

[2] La classe nomade, appelée aussi « classe mobile », est un meuble sur roulettes pouvant contenir de 6 à 32 ordinateurs portables selon les constructeurs. Les ordinateurs sont reliés entre eux et au réseau de l'établissement grâce à une borne Wi-Fi. Une fois rangés dans le meuble, les postes se rechargent. Sa mobilité permet de transformer n'importe quelle salle de cours en véritable salle multimédia sans fil, elle offre plus de souplesse pour une pédagogie différenciée et le travail en petits groupes, voire une utilisation individuelle si nécessaire. (Source : site Internet du centre régional de documentation pédagogique de Bourgogne).

[3] Rapport de la mission parlementaire de Jean-Michel Fourgous, député des Yvelines, sur la modernisation de l'école numérique, *Réussir l'école numérique*, février 2010.

[4] Voir à ce sujet la septième recommandation du présent rapport.

d'intervention à condition de s'acquitter des dépenses obligatoires. Une conséquence en est que les conditions d'enseignement dépendent d'une politique volontariste de la commune de rattachement, tant au niveau matériel – bâtiments, équipements informatiques, etc. – qu'en moyens humains.

La Cour des comptes avait tenté de mesurer les écarts entre les contributions des communes. Dans l'échantillon de communes que les juridictions financières avaient contrôlées, le budget annuel par élève consacré aux fournitures scolaires allait de 31 à 64 euros[1]. Les différences d'équipement étaient tout aussi criantes.

La problématique d'une taille critique, a également une dimension financière. Avant toute chose, une trop petite taille pour une école est de nature à décourager l'exécutif local de procéder à certains investissements certes souhaitables mais soit trop peu utilisés en classe, soit trop peu onéreux pour le budget communal ou intercommunal. Les regroupements d'écoles peuvent faciliter la mise en commun des ressources.

Devant ces phénomènes, le ministère n'est pas inactif. On sait que, parmi les quatre objectifs de l'enseignement public du premier degré, tels qu'ils sont exposés dans les projets et rapports annuels de performance[2] annexés aux lois de finances, figure celui de *« promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués »*.

L'objectif de développement équilibré trouve une première traduction dans une politique de réduction de la part des écoles comprenant de une à trois classes, avec une cible fixée à 39 % en 2011[3].

L'attribution territoriale des moyens prend aussi en compte les différences locales, aux fins d'aboutir à ce que le ministère décrit comme une « dotation équilibrée ». L'on tient compte d'indicateurs externes au système scolaire, d'ordre territorial (population rurale, rurale isolée, densité des 2-6 ans au km²) et d'ordre social (taux de RMI, taux de chômage, poids des catégories sociales défavorisées). Est ensuite calculé pour chaque académie, l'écart entre son taux d'encadrement et un taux théorique d'équilibre. L'équité des attributions sera considérée comme réalisée quand cet écart sera compris entre +/- 2 % pour l'ensemble des trente académies.

Pourtant, les résultats des petites écoles ne semblent pas affectés par tous les handicaps qui devraient les entraver.

> *« Certes, les évaluations ne montrent pas de décrochage scolaire pour les élèves accueillis dans de petites structures mais il reste à faire une étude scientifique sur leur devenir dans le second degré et au-delà : l'adaptation à un établissement important, l'éloignement de la famille, la fatigue des transports scolaires, un autre rythme de vie, le manque d'ambition, influent très probablement sur leur réussite. »*[4]

On ne peut que souscrire à l'opportunité de l'étude évoquée ci-dessus.

La petite taille des écoles n'est pas sans générer de redoutables effets de seuils. En effet, plus l'école est petite, plus le maintien des classes est problématique. Le déménagement d'une famille peut être à l'origine de la fermeture d'une classe. Des inspecteurs d'académie rencontrés dans le cadre de cette mission font remarquer la règle générale selon laquelle toute fermeture de classe est un drame. A l'inverse, quand l'inspecteur procède à des ouvertures, personne n'en fait la remarque. La presse a récemment relaté l'existence d'une grève de la faim de parents d'élèves contre la fermeture d'une école qui doit fusionner avec une autre de la même commune… située à 2,3 km, et c'était en milieu

[1] Cour des comptes *Les Communes et l'école de la République*, rapport public thématique, décembre 2008, p. 60.
[2] Respectivement « PAP » et « RAP ».
[3] PAP 2010 de la mission *« Enseignement scolaire »*, indicateur 4.3.
[4] Jean David, *op. cit.*

urbain[1]. Pour illustrer les effets de seuil, on peut évoquer l'exemple (fictif) d'une école qui aurait cinquante-huit élèves : avec trois enseignants, elle a dix-neuf élèves par classe ; lui affecter un enseignant en moins afin d'ouvrir le poste à un endroit où il serait plus indispensable la ferait passer à une moyenne de vingt-neuf élèves, avec les conséquences que l'on pressent. Les écoles de trop petite taille sont un frein à une gestion optimale des ressources humaines dans le premier degré.

Enfin, quand on évoquera plus loin le métier de directeur d'école, ce sera aussi pour indiquer que, sans taille minimale nécessaire, une direction n'a que peu de sens. Or, l'analyse conduit à considérer que l'existence d'une direction est indispensable à l'amélioration des performances. L'on ne peut d'ailleurs que remarquer que les vacances de direction sont beaucoup plus fréquentes dans les écoles de deux à quatre classes, qui accumulent 66 % des directions vacantes à la rentrée 2008 alors qu'elles ne sont que 47 % de l'ensemble des écoles concernées[2]. De même, l'on observe dans les petites écoles une plus grande difficulté à maintenir les enseignants sur place.

Ces préoccupations ne datent pas d'aujourd'hui. La réponse du ministère avait consisté initialement à mettre en place des réseaux pédagogiques intercommunaux (RPI), en un mouvement qui a connu un coup de frein en 1993 avec le moratoire sur la fermeture des écoles à classe unique. En 1998 a émergé la notion de réseau, avec la circulaire du 17 décembre 1998 relative aux réseaux d'écoles rurales et de collèges, qui ne remettait pas en cause l'existence des RPI[3].

Dans les RPI dits « dispersés », chaque école rassemble les élèves de plusieurs communes par niveau pédagogique, chacune gardant son statut juridique et sa direction. Dans les RPI « concentrés », l'ensemble des élèves est scolarisé dans l'école de l'une des communes[4].

L'on comptait 4 879 RPI en métropole à la rentrée scolaire 2009. Parmi eux, 3 676 étaient dits « dispersés », 1 203 « concentrés », soit un rapport de trois pour un.

Tableau 12 – Les réseaux pédagogiques intercommunaux

RPI concentrés		RPI dispersés		Nbre RPI total	Nbre écoles dans RPI	Nbre élèves dans RPI	Nbre moyen d'élèves par RPI	Nbre classes dans RPI	Nbre classes par RPI	Communes participant à un RPI	
Nbre	%	Nbre	%							Nbre	%
1 203	24,7	3 676	75,3	4 879	10 721	554 757	113.7	24 691	5,1	15 416	42,44

Lecture : Les RPI regroupent en 2009-2010 10 721 écoles, pour 554 757 élèves. Les 15 416 communes qui participent à un RPI peuvent avoir ou non une école sur leur territoire. – Rentrée scolaire 2009 – France métropolitaine – Source : DGESCO.

L'on observe avant toute chose que les réseaux pédagogiques intercommunaux concernent plus de quatre communes sur dix (dernière colonne). L'enjeu politique est majeur.

[1] *Lorraine : grève de la faim contre une fermeture d'école*, France-Soir, 16 juin 2010. Calcul de distance effectué sur www.mappy.fr.
[2] C'est-à-dire les écoles de plus d'une classe. Dans les écoles à classe unique, les fonctions de direction sont occupées par le professeur qui y est affecté (article 1 du décret de 1989). Cf. *infra* pour les sources et modes de calcul sur les vacances de direction, *supra* pour le comptage des écoles.
[3] Extraits de la circulaire : « Ces réseaux permettent d'organiser des projets éducatifs cohérents de la maternelle au collège. Les IEN ont un rôle fondamental à jouer. L'objectif recherché dans les cantons ruraux de petite taille, par la mise en place des réseaux d'écoles, par une offre éducative scolaire et périscolaire de qualité, c'est de freiner le mouvement des élèves vers les chefs-lieux de canton et même d'encourager un mouvement du centre vers les périphéries. Un coordonateur de réseau est désigné, pour sa capacité à mener un travail d'animation et de pilotage. La mise en place de réseaux d'écoles peut se prévoir sur plusieurs années. Elle prend alors la forme d'une convention comprenant les engagements réciproques de l'État (emplois et crédits) et des collectivités territoriales (emplois, locaux, équipements, transports, structures d'animation…) afin de permettre à celles-ci de programmer leurs investissements dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire rural. »
[4] Circulaire n°2003-104 du 3 juillet 2003 relative à la préparation de la carte scolaire du premier degré.

La circulaire de 1998 précitée recensait des thèmes de travail pour ces regroupements, parmi lesquels : usage de nouveaux outils, stabilisation des enseignants sur ces réseaux, amélioration des liaisons école-collège en zone rurale isolée, développement de l'aide et du soutien scolaire, relance des internats, centres de ressources multimédias, télé-enseignement, attention accrue pour les personnels.

Les réseaux pédagogiques permettent aux initiatives locales de s'exprimer.

On le sait, la LOLF[1] vise à donner plus de marge de manœuvre aux services déconcentrés et aux opérateurs de l'État. C'est pourquoi, dans le domaine des regroupements pédagogiques comme dans celui des ressources humaines, évoqué plus loin, le contexte est plus favorable à l'innovation qu'il y a seulement cinq ans. De leur côté, les maires n'ont pas eu besoin de LOLF pour développer leur capacité d'initiative. Le principe constitutionnel de libre administration, leur lien organique avec l'école et la sanction régulière des électeurs les conduisent à savoir faire preuve d'imagination en matière scolaire.

Encadré n°5 – Le regroupement pédagogique intercommunal de la Baie des Étangs (Marne)(académie de Reims)

District devenu communauté de communes dès l'entrée en vigueur de la loi[2], la C. C.[3] de la Baie des Étangs regroupe 21 des 22 communes du canton et s'est dotée de nombreuses compétences, dont celle des établissements scolaires.

Au fil du temps, trois groupes scolaires ont remplacé les sept écoles. Ils couvrent tout le territoire, autour du plus petit collège du département. Chaque groupe comprend une école maternelle de deux classes, une école élémentaire de quatre classes et la restauration scolaire, dont bénéficient deux élèves sur trois. En 2010-2011, le RPI accueille 162 élèves en maternelle et 252 en élémentaire.

Les écoles sont dotées d'un équipement pédagogique important, dans le cadre du programme « Écoles numériques rurales ». La C.C. a mis en place un service périscolaire, avant et après la classe, le mercredi et les petites vacances.

Le RPI s'inscrit dans un projet d'ensemble de lutte contre la désertification rurale, qui allie l'emploi, le logement et l'école. Il est facilité par une configuration optimale, les périmètres du RPI, de la C.C. et du recrutement du collège coïncidant parfaitement. De plus, les communes concernées sont toutes de taille comparable et aucune ne pourrait à elle seule assumer les projets menés en commun.

Lors du recensement de 2007, la population du canton de Montmort-Lucy s'élevait à 4 133 habitants, contre 3 983 en 1999 et 3 987 en 1990[4]. L'exode rural est bel et bien enrayé.

Trois évolutions majeures affectent la gestion des écoles par les communes et la capacité des plus petites d'entre elles à y faire face. La première, c'est la plus grande mobilité des familles sur le territoire, donc la possible concurrence qui se fait jour entre les communes pour être retenues comme lieu de résidence. Comme l'école est un critère de choix, l'investissement en la matière y est plus stratégique et probablement plus onéreux (cf. *infra* les considérations sur les finances locales en

[1] Loi organique no 2001-692 du 1er août 2001, modifiée, relative aux lois de finances.
[2] Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'organisation territoriale de la République.
[3] Communauté de communes.
[4] Source : insee.fr.

matière d'école). En second lieu, on a vu que l'enrichissement des enseignements modifie le cadre de vie dans lequel s'exerce le service public scolaire. Enfin, les échéances concernant la qualité environnementale des bâtiments publics et leur accès aux personnes handicapés se rapprochent.

C'est ainsi que, si les RPI participent de l'objectif ministériel d'un développement équilibré du territoire éducatif national, de l'optimisation des moyens d'éducation, de la recherche d'une taille critique nécessaire à la qualité de l'enseignement dans toutes ses dimensions, ils sont aussi un lieu privilégié pour mieux coordonner les activités des écoles et des communes en matière d'éducation.

Malheureusement, les RPI n'ont pas été évalués

Force est de constater que ce sont désormais les élus qui prennent l'essentiel des initiatives en matière de regroupements d'écoles : éviter la fermeture d'une classe à tout prix et surtout éviter la fermeture de l'école ! On peut comprendre la dimension affective et existentielle qui lie une mairie à son école. Pourtant, il y a quinze ans, ce sont des considérations d'ordre pédagogique qui prévalaient aux regroupements. Un rééquilibrage s'impose.

Les acteurs de terrain ont leur avis sur cette question. *« Les RPI dispersés, ça ne marche pas »*, disent en substance plusieurs inspecteurs d'académie. Cette affirmation peut d'autant plus inquiéter quand on se souvient que les RPI dispersés, prétendument peu performants, représentent 75 % de l'ensemble. Dix-sept des quatre-vingt-onze départements métropolitains hébergeant au moins un RPI ne connaissent que le modèle « dispersé ». Les RPI concentrés sont majoritaires dans treize départements seulement. Il n'est pas interdit de penser que ces données découlent de l'objectif de conserver un lieu d'enseignement scolaire dans chaque commune. Mais il suffit que l'inspecteur d'académie soit conduit, par exemple, à décider de la fermeture d'une classe, nonobstant la solidarité des acteurs, l'édifice sans fondation juridique s'effondre.

Aucune évaluation indépendante n'a pourtant été menée sur les réseaux pédagogiques intercommunaux. Les comptes rendus, les notes ne doivent pas manquer. Mais aucune trace d'une étude scientifique, critérisée, confiée à des experts indépendants, ne fait le lien entre présence d'un réseau et résultats des élèves, ou ne constate l'absence de lien : dommage !

C'est pourquoi les considérations qui vont suivre portent sur la gouvernance des réseaux avant tout et sur ce qu'ils doivent pouvoir apporter en termes d'agrandissement de la taille des structures pédagogiques. Cela n'empêche pas que le lancement d'une évaluation rigoureuse des RPI dans les plus brefs délais serait hautement opportune.

Les regroupements d'écoles sécurisés par la création du dispositif juridique des *regroupements scolaires*

Concernant plus d'une école sur cinq, les RPI sont donc une réalité courante, mais une réalité sans statut. On le sait, la loi permet à plusieurs communes de se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école, mais le regroupement d'élèves de plusieurs communes ne s'impose aux communes concernées que dans le cas de localités distantes de moins de trois kilomètres, dès lors que la population scolaire de l'une d'entre elles compte moins de quinze élèves[1].

[1] Article L. 212-2.

La notion de *« réseau pédagogique intercommunal »* n'est entrée dans la loi que fin 2009. En effet, la loi du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence, a créé l'article L. 442-5-1, qui dispose que :

> *« La contribution de la commune de résidence pour un élève scolarisé dans une autre commune dans une classe élémentaire d'un établissement privé du premier degré sous contrat d'association constitue une dépense obligatoire lorsque cette contribution aurait également été due si cet élève avait été scolarisé dans une des écoles publiques de la commune d'accueil.*
>
> *En conséquence, cette contribution revêt le caractère d'une dépense obligatoire lorsque la commune de résidence ou, dans des conditions fixées par décret, le regroupement pédagogique intercommunal auquel elle participe ne dispose pas des capacités d'accueil nécessaires à la scolarisation de l'élève concerné dans son école publique ou lorsque la fréquentation par celui-ci d'une école située sur le territoire d'une autre commune que celle où il est réputé résider trouve son origine dans des contraintes liées :*
>
> *1° Aux obligations professionnelles des parents, lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants ;*
>
> *2° A l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ;*
>
> *3° A des raisons médicales (…). »*

La partie réglementaire du code de l'éducation connaît elle aussi les RPI.

> *« Article D213-29*
>
> *L'harmonisation géographique des temps scolaires étant un facteur déterminant pour l'organisation, la mise en œuvre et la qualité des transports scolaires, le département, compétent en matière d'organisation et de financement du transport scolaire, est consulté par écrit :*
>
> *(…) 3° Par l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, sur :*
>
> *a) Les projets de création ou de suppression d'écoles, de regroupements pédagogiques intercommunaux ou d'établissements du second degré. […]. »*

Les regroupements d'écoles apparaissent par ailleurs incidemment. Ainsi le code prévoit-il que *« des conseils d'école peuvent décider de se regrouper en un seul conseil pour la durée de l'année scolaire (…) »*[1]. Toutefois, la définition du RPI ne se trouve que dans une circulaire, qui se borne du reste à rappeler l'état de la loi et à indiquer que les regroupements peuvent s'appuyer sur les établissements publics de coopération intercommunale, tandis qu'un arrêté de 1985 relatif au conseil d'école prévoit qu'un *« regroupement d'écoles par niveau pédagogique est considéré comme un seule école »* pour ce qui concerne l'application de ses dispositions[2].

Dans un avis demandé par le ministre de l'Éducation nationale, le Conseil d'État a indiqué que les termes « réseaux pédagogiques intercommunaux » pouvaient *« en première analyse, être compris comme faisant implicitement référence aux dispositions du second alinéa de l'article L. 212-2 du code*

[1] Textes évoquant les conseils d'écoles en cas de regroupement : article 7 de l'arrêté du 13 mai 1985 relatif au conseil d'école ; article D. 411-3.
[2] Circulaire n° 2003-104 du 3 juillet 2003 relative à la préparation de la carte scolaire du premier degré.

de l'éducation qui prévoient que "deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école" »[1].

Cette absence de définition légale ou réglementaire présente l'avantage d'une certaine souplesse pour les acteurs de terrain. Pourtant, cadre souple ne saurait vouloir dire absence de cadre. Le regroupement fait appel à une coopération, mieux, un partenariat, entre des collectivités territoriales et des services de l'État. Il s'agit d'un accord de volontés, qui ne peut se construire que sur des bases solides. A défaut, l'objet est précaire, les parties non incitées à s'y investir ; et, en l'absence de contrainte juridique, chacun peut faire voler en éclats le regroupement, sans se voir reprocher de n'avoir par tenu des engagements qui n'existaient pas.

> *« Les acteurs et les partenaires de notre système éducatif ont besoin de perspectives à moyen et à long terme : c'est à cette condition que les pouvoirs publics pourront attendre d'eux des engagements réciproques et responsables. »*[2]

Il s'ensuit qu'**un statut unifié des regroupements d'écoles apparaît indispensable**. Du reste, il avait été envisagé en 2004, mais le calendrier politique puis la mise en œuvre des prescriptions de la loi du 23 avril 2005 avaient fait perdre à ce projet son caractère prioritaire. **Il est donc suggéré de reprendre sans tarder les travaux sur les regroupements d'écoles**, tout en reconnaissant la délicatesse de l'exercice, qui consiste à allier la solidité avec la souplesse, à libérer les énergies et non les bureaucratiser.

Dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales, il serait souhaitable que les regroupements d'écoles puissent se monter sous l'égide des EPCI. Encore faudrait-il que ces derniers aient la compétence scolaire. L'idéal ne serait-il pas de la rendre obligatoire pour les EPCI à fiscalité propre ? Ce serait une révolution, pour laquelle notre pays n'est pas prêt.

Donner à ces regroupements une dénomination plus appropriée

Les raisons qu'auraient des écoles de communes différentes de procéder à un regroupement peuvent se retrouver à l'intérieur d'une même commune, où les distances, entre quartiers, peuvent justifier de telles initiatives[3]. De surcroît, rien n'oblige – ni n'obligera selon la présente recommandation – les périmètres des RPI à coïncider avec ceux des intercommunalités. Par conséquent, il serait d'autant plus justifié de rendre le mot « intercommunal » aux domaines qui relèvent spécifiquement de cette politique.

Certes, le motif principal du regroupement a vocation à être pédagogique. L'objectif premier, suprême, reste l'amélioration des apprentissages. Mais il peut aussi être plus large, et inclure plus globalement l' « éducation »[4]. Le terme « pédagogique » apparaît trop limitatif, et ce d'autant plus dans le contexte du *contrat éducatif* présenté dans la troisième recommandation de ce rapport.

C'est pourquoi **il est suggéré de parler désormais, non plus de *« regroupements pédagogiques intercommunaux »* (RPI) mais de *« regroupements scolaires »* (RS)**, ce regroupement scolaire pouvant voir le jour à l'intérieur d'une même commune. Ce changement d'intitulé nécessiterait un texte de nature législative, puisque la notion de *« réseau pédagogique intercommunal »* figure en toutes lettres dans la loi[5]. La loi pourrait de surcroît définir les

[1] Conseil d'État, section de l'intérieur, avis du 6 juillet 2010, n°384.174.
[2] Michel Azéma, IA-DSDEN, *op. cit.*, p. 1.
[3] Le cas de trois écoles différentes coexistant dans la même rue d'une grande ville a ainsi été mentionné lors des auditions. S'il n'est pas de l'objet de ce rapport de formuler des propositions à cet égard, il peut néanmoins faire état de telles informations.
[4] On a vu les limites sémantiques de cette distinction. Néanmoins, elle sert de base à des répartitions de compétences au sein du système éducatif, ce dont il convient de prendre acte.
[5] Article L. 442-5-1 *op. cit.*

regroupements scolaires comme l'une des modalités d'existence des *« écoles intercommunales »* suggérées plus loin dans la présente recommandation.

Des regroupements créés par voie conventionnelle

La création d'un regroupement nécessite d'abord une initiative de terrain, qui précède une phase de négociation entre les parties. C'est l'entrée dans l'ordonnancement juridique, qui pose question. Mais la réponse en est assez évidente : les collectivités territoriales s'administrant librement, la convention est à privilégier au texte unilatéral. De la sorte, les communes et groupements feront usage de leur liberté en s'accordant avec des partenaires avec lesquels ils sont placés à égalité. **Le regroupement scolaire serait donc à créer par convention entre l'autorité académique et la ou les communes concernées ou, le cas échéant, la ou les intercommunalités concernées, après avis du conseil départemental de l'Éducation nationale** (CDEN).

Une étude de 2007 a porté sur les temps d'accès aux équipements au sein des bassins de vie des bourgs et petites villes[1]. Elle portait sur 1 745 « bassins de vie du référentiel rural restreint », catégorie qui rassemble les 1 745 bassins de vie dont le pôle a moins de 30 000 habitants. Parmi ses conclusions figure celle que les enfants scolarisés se déplacent plus longuement que les actifs. Les temps moyens d'accès aux lieux d'étude et aux lieux de travail, mesurés à partir des déplacements des enfants scolarisés et des actifs, sont respectivement de 23 et 17 minutes, les possibles contournements de la carte scolaire et la géographie des filières de formation expliquant en partie la valeur plus élevée du temps d'accès moyen des élèves. Parmi les enfants scolarisés âgés de moins de onze ans, plus d'un million étaient scolarisés hors de leur lieu de résidence en 2006.

Tableau 13 – Déplacements des élèves scolarisés hors de leur lieu de résidence

Tranches d'âges	2-5 ans	6-10 ans	11-14 ans	15-17 ans
Élèves scolarisés hors de leur commune de résidence	386 566	700 257	1 270 301	1 400 262

Temps de trajet aux heures creuses en minutes pour les élèves scolarisés hors de leur commune de résidence

Tranches d'âges	2-5 ans	6-10 ans	11-14 ans	15-17 ans
Moyenne	14	14	15	27
Quartile inférieur	5	5	7	11
Médiane	8	8	10	18
Quartile supérieur	13	14	15	29

En minutes. Déplacements constatés en 2006 – Source : ODOMATRIX 2010, INRA UMR1041 CESAER d'après IGN et INSEE. Données rassemblées et transmises par M. Hilal, chercheur à l'INRA.

En tout état de cause, la question des regroupements scolaires est indissociable de celle du transport des élèves, de sorte que la consultation du conseil général, avant toute création ou suppression d'un regroupement, doit être maintenue. Dans la mesure où les départements sont

[1] Mohamed Hilal, chercheur à l'INRA, *Temps d'accès aux équipements au sein des bassins de vie des bourgs et petites villes*, in *Économie et statistique* n°402, 2007.

représentés au CDEN, la consultation de cette dernière instance permet de mettre en œuvre cette précaution[1].

Pour que les engagements soient effectifs, **la convention devrait avoir une durée assez longue afin de permettre des investissements** (dans tous les sens du terme). **Une durée de trois à cinq ans paraît raisonnable. La convention serait renouvelée par tacite reconduction. Sa conclusion et son contenu feraient l'objet d'une publication officielle.**

De telles dispositions ne seraient possibles que moyennant un texte-cadre, sans doute de nature réglementaire. Si, comme c'est probable, il doit s'agir d'**un décret, celui-ci donnerait une définition des regroupements scolaires et, surtout conditionnerait leur existence à la volonté de mettre en œuvre un projet éducatif commun** : pas de projet, pas de regroupement. **Ce texte-cadre devrait préciser – sauf si c'est juridiquement superflu – que la conclusion de la convention est précédée d'un débat dans chacun des conseils municipaux concernés**, ce qui paraît souhaitable pour renforcer l'engagement politique des communes dans le projet.

Le décret pourrait de surcroît conditionner la création d'un RS, lorsqu'il est intercommunal, à l'existence d'une continuité territoriale entre toutes les communes en faisant directement ou indirectement partie. Mais ce n'est pas une nécessité absolue.

Le schéma page suivante précise les procédures d'adoption ou de renouvellement de regroupements scolaires tels qu'ils sont envisagés dans cette recommandation.

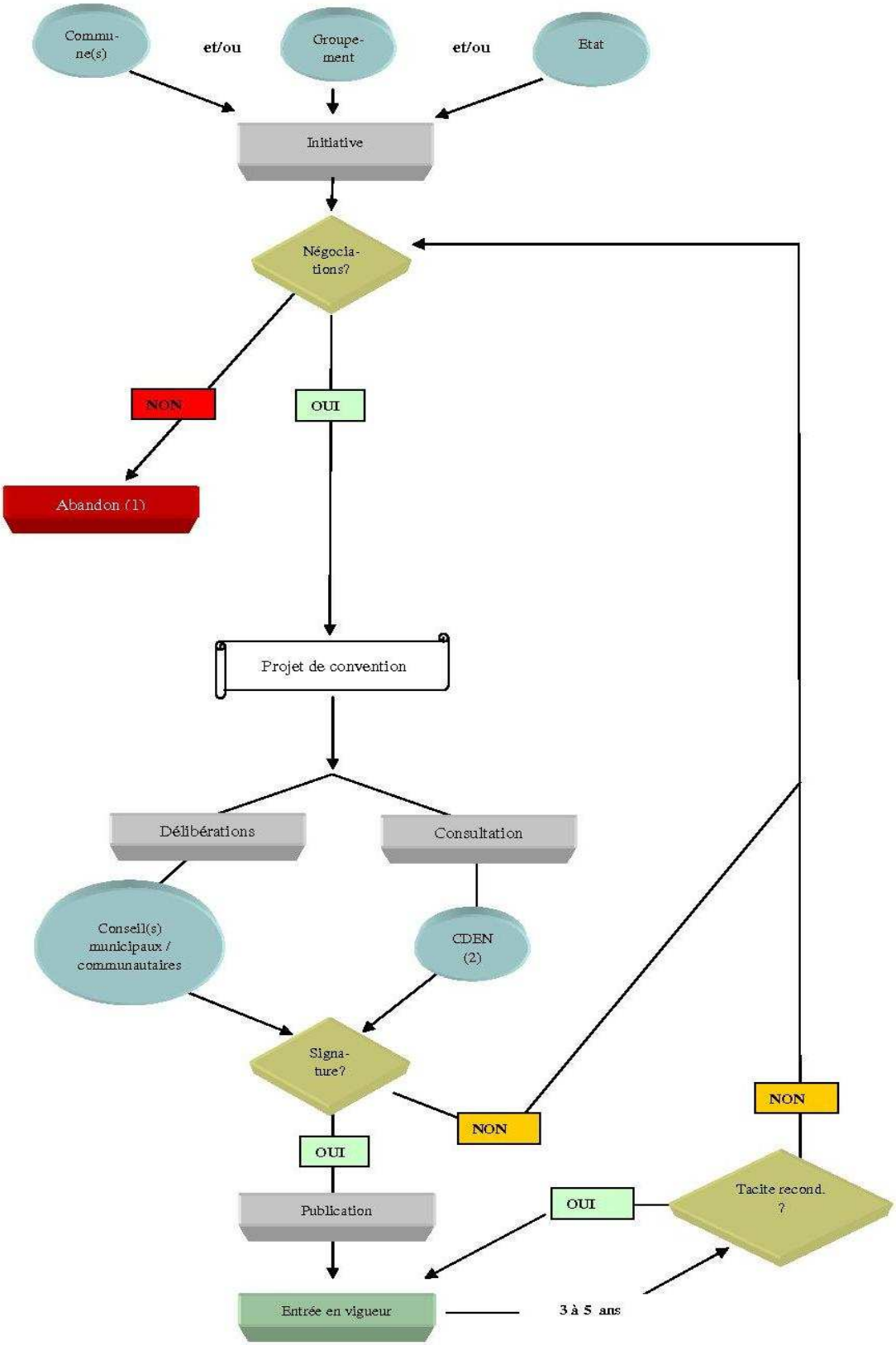
Devant la difficulté à définir précisément le milieu rural, il convient de laisser les acteurs de terrain appliquer les solutions qui conviennent au cadre qui est le leur

L'existence d'un régime juridique distinct supposerait une connaissance précise de ce qui est rural et de ce qui ne l'est pas. On sait que la population d'une commune, supposée rurale à moins de 2 000 habitants, n'est pas un critère suffisant : une petite commune peut se trouver en milieu urbain, de même qu'elle peut être tellement influencée par une métropole voisine que ses préoccupations ne sont plus véritablement rurales. De quelle catégorie relèvent véritablement ces gros villages de la périphérie de Sens, d'Orléans, d'Amiens, dont tant d'administrés prennent le train tous les jours pour travailler à Paris ? Toute la circonférence de l'Île-de-France est concernée à ce chef. Du reste, l'une des recherches citées plus haut porte sur des secteurs relevant du concept beaucoup plus insaisissable de *« bassins de vie du référentiel rural restreint »*[2]. De même, toute commune de deux mille un habitants est-elle urbaine ? Il est permis d'en douter.

La clarté du droit étant un objectif de valeur constitutionnelle, il est proposé de ne pas compliquer les textes réglementaires. **La réglementation cadre des regroupements scolaires ne devrait donc pas prévoir de disposition qui s'appliquerait en secteur rural et pas ailleurs. Toute référence à cette notion serait donc écartée.** Les textes devraient simplement donner les outils et la souplesse pour permettre que ce soit sur le terrain, concrètement, les acteurs locaux qui concluent les conventions les plus adaptées à leurs situations propres.

[1] Article L. 235-1, reproduit en annexe.
[2] Voir *supra*.

Figure 9 – Processus de création/renouvellement/dissolution d'un regroupement scolaire



(1) ou dissolution dans le cas d'un non-renouvellement. (2) Conseil départemental de l'Éducation nationale, où siège le conseil général.

Quelle cohérence avec la carte de l'intercommunalité ?

A ce jour, 94,8 % des communes de France font partie d'une intercommunalité. Parmi les 17 928 intercommunalités présentes sur le territoire national, 2 873, soit 16 %, ont acquis tout ou partie de la compétence dite *« établissement scolaire »*.

Tableau 14 – L'intercommunalité en 2010

	Avec fiscalité propre					Sans fiscalité propre				
	C.U.	C.A.	C.C.	SAN	*Ensemble*	Sivu	Sivom	Syndicat mixte	*Ensemble*	Total
Nombre	16	181	2 411	5	*2 613*	10 687	1 383	3 245	*15 315*	17 928
Population [1]	7,6	22,5	27,5	0,3	*58,0*	n. c.				
Compétence établissement scolaire	15	16	481	0	*512*	1 964	276	121	*2 361*	2 873
Compétence activités périscolaires	4	18	963	0	*985*	1 626	270	101	*1 997*	2 982

« n. c. » = non calculé. [1] En millions d'habitants. – Au 1er juillet 2010. France entière. C. U. = communauté urbaine. C.A. = communauté d'agglomération. C.C. = communauté de communes. SAN = syndicat d'agglomération nouvelle. Sivu = syndicat à vocation unique. Sivom = syndicat à vocation multiple. Source : Direction générale des collectivités locales, base nationale sur l'intercommunalité, www.banatic.interieur.gouv.fr.

Pourtant, l'on ne trouve pas toujours, ou même trop rarement, une coïncidence entre les territoires des actuels RPI et ceux des intercommunalités. L'intercommunalité est insuffisamment prise en compte. Or, la rédaction du présent rapport intervient au moment où le Parlement examine un projet de loi portant réforme des collectivités territoriales qui vise, parmi ses nombreux et ambitieux objectifs, à rendre l'intercommunalité à la fois plus lisible et plus efficace. Il est impossible d'en faire abstraction dans le cadre des travaux sur les regroupements scolaires.

Aux termes du projet de loi tel qu'il est rédigé au moment où ces lignes sont écrites[1], il est envisagé l'institution dans chaque département d'un schéma départemental de coopération intercommunale, qui se voit assigner trois objectifs :

1. la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre ;
2. la suppression des enclaves et discontinuités territoriales ;
3. la rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants.

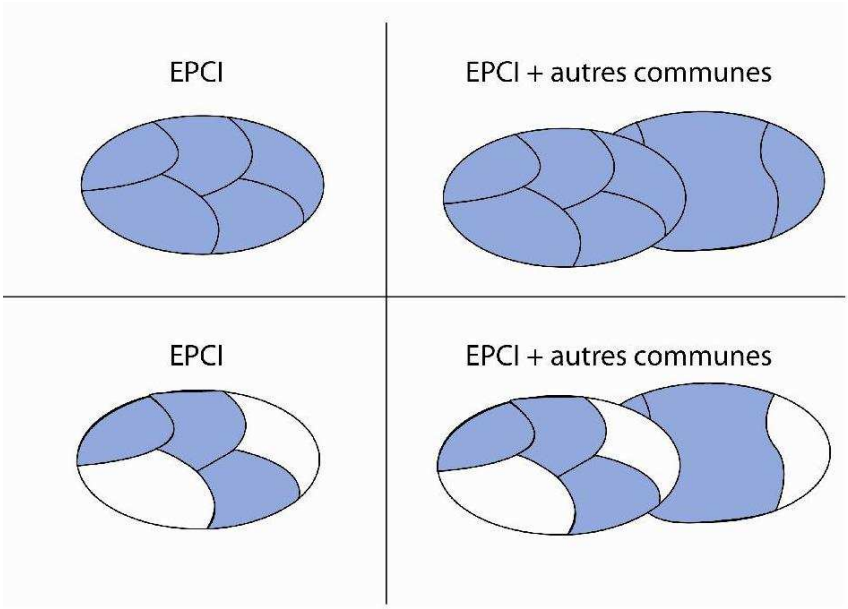
Selon ce même projet de loi, le préfet aurait à terme le pouvoir de compléter la composition d'un EPCI à fiscalité propre en y ajoutant une commune même sans l'accord de cette dernière[2].

[1] Après deuxième lecture au Sénat.
[2] Projet d'article L. 5210-1-2 du CGCT : *« Lorsque le représentant de l'État dans le département constate qu'une commune n'appartient à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou crée, au sein du périmètre d'un tel établissement existant, une enclave ou une discontinuité territoriale, il rattache, par arrêté, cette commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, après accord de l'organe délibérant de ce dernier et avis de la commission départementale de la coopération intercommunale ».*

A priori, il serait de bonne administration que des dispositions comparables trouvent à s'appliquer pour les regroupements. Une telle préconisation irait sans doute dans le sens de l'extension de ces derniers, ce qui ne serait pas dénué de pertinence dans la mesure où un effet de taille est justifié pédagogiquement. Toutefois, il n'est pas possible de l'imposer dans l'état actuel de la législation. En revanche, il est permis d'**inciter les autorités académiques à susciter des regroupements scolaires qui permettent de rendre plus rationnelle l'organisation du territoire académique en matière scolaire et d'en améliorer la cohérence avec la carte des intercommunalités, en particulier à fiscalité propre, *a fortiori* celles ayant acquis la compétence « établissement scolaire ».**

Le schéma ci-après étudie les hypothèses de concordance ou non concordance du périmètre d'un regroupement scolaire avec celui d'une intercommunalité. On y voit que la cohérence des périmètres (en haut à gauche) est hautement préférable.

Figure 10 – Articulation entre territoire de l'intercommunalité et territoire du regroupement scolaire



Les communes bleutées (ou grisées) sont celles participant au regroupement scolaire. Colonne de gauche : les seules communes composant l'EPCI (cinq communes). Colonne de droite : les mêmes, mais prise en compte de trois communes voisines.

Dans l'hypothèse où le territoire du regroupement scolaire ne serait pas inclus dans le périmètre de recrutement d'un collège, des mesures de carte scolaire seraient peut-être à envisager.

Cela étant, dans son avis déjà mentionné, le Conseil d'État a indiqué qu'*« il est tenu compte, pour déterminer si une contribution est due, de la capacité d'accueil des écoles situées sur le territoire de la commune de résidence ou, si elle a transféré à un établissement public de coopération intercommunale ses compétences en matière de fonctionnement des écoles publiques, sur le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement »*. Si le ministère suit cet avis, un premier pas sera fait dans la direction d'une coïncidence des périmètres des EPCI et des regroupements scolaires.

La question de la personnalité morale est à étudier, mais elle est seconde par rapport à des objectifs plus immédiats d'amélioration de la gestion pédagogique et administrative du regroupement

> *« Les collectivités territoriales et l'État peuvent conclure des conventions en vue de développer des activités communes dans le domaine éducatif et culturel et créer, ou gérer ensemble, les moyens et services nécessaires à ces activités.*
>
> *« A cet effet, il peut être constitué avec d'autres personnes morales de droit public ou privé un groupement d'intérêt public, auquel s'appliquent les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. »*[1]

Comme on le verra plus loin, la création d'une personnalité juridique génère des coûts, liés notamment à l'existence d'un budget et d'une comptabilité distincts et obéissant aux règles de la comptabilité publique, ainsi qu'à celle d'un contrôle de légalité. C'est pourquoi, **l'idée d'une personnalité morale doit faire l'objet d'une expertise plus fine, qui n'a pu être réalisée dans le cadre du présent rapport, de son opportunité financière et juridique**. L'on note que les groupements d'intérêt publics ayant une durée de vie limitée, ils correspondent à l'une des suggestions ici formulées quant à la durée de vie des regroupements.

Néanmoins, si le Gouvernement devait retenir l'idée d'une personnalité morale distincte, celle-ci devrait s'accompagner de contreparties de gestion, qui fassent que l'intérêt général y retrouve son compte.

Personnalité juridique ou pas, **deux pistes au moins permettant une avancée dans la gestion des personnels de l'Éducation nationale pourraient être envisagées dans le cas des RS : le fait que les enseignants soient nommés, non plus dans une des écoles du regroupement, mais dans le regroupement lui-même, ainsi que la présence d'un seul directeur par regroupement**. Dans le premier cas, les possibilités d'une affectation des enseignants dans les classes selon les meilleurs intérêts des élèves seraient accrues et rapprochées du terrain, dans les conditions vues dans la quatrième recommandation du présent rapport. Dans le second cas, il s'agirait de surmonter l'incohérence entre la recherche d'une plus grande taille aux fins de plus d'efficacité, et la présence de directeurs aux périmètres d'intervention réduits.

En tout état de cause, **des moyens permettant de faciliter la mutualisation des dépenses au profit des regroupements scolaires doivent être envisagés**. L'objectif d'une pratique pédagogique de qualité pour chaque élève ne doit pas être perdu de vue.

Une gouvernance simplifiée : pas de sédimentation des instances

Dans un regroupement pédagogique, les instances des écoles fondatrices – conseils d'école, conseils des maîtres, conseils des maîtres de cycle – doivent-elles persister ? De deux choses l'une, soit le regroupement préfigure une future fusion, et il est opportun de permettre une substitution d'instances. Soit il ne s'agit que d'un projet ponctuel, auquel cas le doublon d'instances peut se justifier, mais en cas l'on peine à saisir l'intérêt de créer une entité nouvelle ; l'on peut plutôt suggérer un simple fonctionnement « en réseau », tel qu'il est présenté plus loin. Au passage, la similitude avec les problématiques de création des PRES, pôles de recherche et d'enseignement supérieur, est

[1] Article L. 216-11.

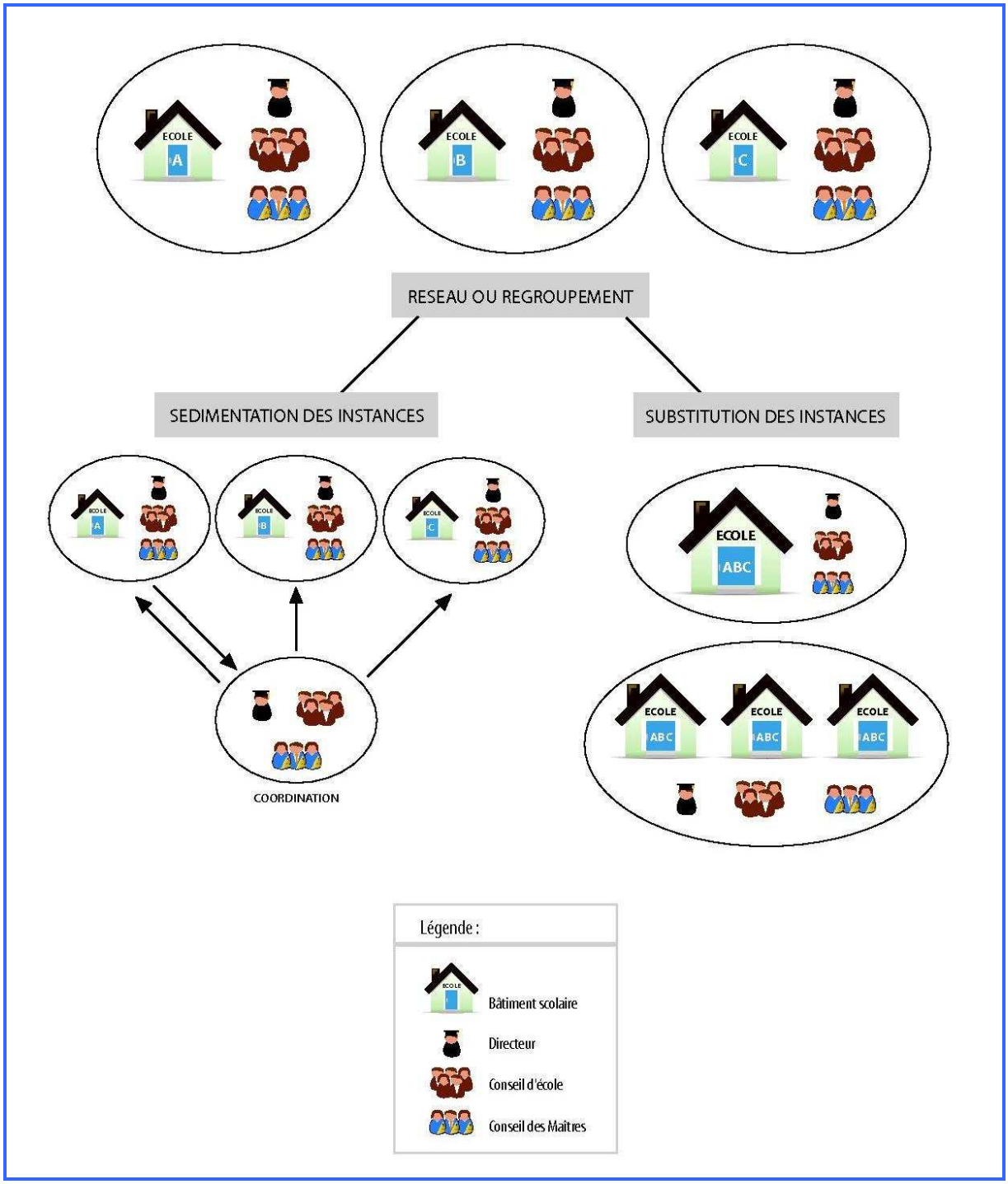
évidente. En tout les cas, la perspective de permettre des substitutions d'instances implique sans doute, sous réserve d'expertise juridique, une évolution législative.

L'on sait aussi que la fonction a toujours tendance à créer l'organe. Si on devait limiter la gouvernance du réseau à une fonction de coordination, s'ajoutant aux instances préexistantes, ladite fonction finirait selon toute vraisemblance par se pérenniser puis à générer ses propres coûts : trois ans sont beaucoup plus qu'il n'en faut pour y parvenir. **Un conseil d'école unique, un conseil des maîtres unique et un conseil des maîtres de cycle unique sont recommandés pour les regroupements scolaires** (voir schéma page suivante). Le contraire irait en contradiction flagrante avec la volonté de faciliter le travail en commun des équipes pédagogiques, qui doit constituer la première motivation pour créer le regroupement, au service des meilleurs résultats des élèves. Le schéma ci-après compare les deux dispositifs envisageables et illustre combien la sédimentation des instances aurait pour effet d'ajouter la lourdeur du fonctionnement institutionnel à l'isolement potentiel des équipes pédagogiques. **Le conseil d'école ainsi créé porterait le nom de « conseil de regroupement » mais serait doté de toutes les attributions du premier. Pour des questions de clarté du droit, la loi continuerait à ne connaître que le *« conseil d'école »***. Une disposition indiquant que *« dans les regroupements scolaires, le conseil d'école porte le nom de "conseil de regroupement" »* suffirait à officialiser la nouvelle appellation sans alourdir les textes juridiques.

Les regroupements scolaires, lieux privilégiés d'innovations

La création des regroupements pour une courte durée, certes renouvelable, ainsi que leur constitution autour d'un projet collectif peuvent en faire le terrain privilégié des innovations qui forment le cœur de la cinquième recommandation du présent rapport. On peut imaginer que chaque création, ou prolongation, de regroupement, soit subordonnée à l'existence d'une innovation pédagogique ou éducative.

Figure 11 – Gouvernance des regroupements scolaires : sédimentation ou substitution ?



Simulations avec un regroupement de trois écoles. Avec la « sédimentation des instances », un des trois directeurs assure une fonction de coordination, d'où la double flèche. La « substitution des instances » présente les deux hypothèses que sont le regroupement sur un seul site scolaire et la conservation des trois sites préexistants.

Permettre d'agir au plus près du terrain implique de faire évoluer, 177 ans après Guizot, les dispositions législatives concernant les obligations communales

Pour une grande part, les dispositions législatives qui régissent les obligations des communes en matière d'école datent de Guizot, de 1833. L'organisation territoriale de l'enseignement primaire fonctionne en 2010 sur un modèle conçu dans la première moitié du XIX^{ème} siècle, à une époque où il fallait deux jours pour se rendre de Paris à Bordeaux[1]. Entre-temps, les révolutions industrielles et informatique n'ont guère laissé de traces législatives.

« Article L. 212-2

Toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique. Il en est de même de tout hameau séparé du chef-lieu ou de toute autre agglomération par une distance de trois kilomètres et réunissant au moins quinze enfants d'âge scolaire.

« Toutefois deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école. Cette réunion est obligatoire lorsque, deux ou plusieurs localités étant distantes de moins de trois kilomètres, la population scolaire de l'une d'elles est inférieure régulièrement à quinze unités. »

La loi régit les écoles mais ne les définit pas juridiquement. Or, ce terme a plusieurs acceptions. L'on peut en retenir au moins deux, sans compter le « École » avec « É » majuscule initial, qui désigne l'ensemble de l'institution scolaire. Une école, ce peut être d'abord un lieu géographique, un bâtiment ou un ensemble de bâtiments déterminé : l'école de l'avenue de la République, celle de la rue Victor Duruy. Ce peut aussi être une entité juridique… sans statut mais dont on reconnaît l'existence grâce à celle d'un conseil d'école. La coexistence de ces deux acceptions est à elle seule porteuse d'ambiguïtés.

En matière d'enseignement, la loi ne peut énoncer que des principes fondamentaux[2]. Le législateur pourrait toutefois se montrer plus précis qu'aujourd'hui. **Il est donc proposé de définir les écoles de la manière suivante**, inspirée de la proposition des inspections générales du ministère quand elles avaient étudié le réseau des écoles primaires[3] :

« Les écoles sont des établissements scolaires d'enseignement primaire. Elles peuvent être des écoles maternelles, des écoles élémentaires ou, quand elles délivrent à la fois un enseignement préélémentaire et un enseignement élémentaire, des écoles primaires. Les écoles peuvent être communales ou intercommunales, à classes réunies ou dispersées. »

C'est ainsi qu'un terme unique pourrait s'appliquer indépendamment des formes juridiques retenues pour son application : personnalité juridique ou non, regroupement ou non.

Le règlement viendrait compléter et préciser la loi pour déterminer selon quelles modalités une école peut être intercommunale : par un *regroupement scolaire*, par le biais d'un *établissement public du primaire*[4] multisites ou, le jour venu, d'une *école du socle commun* multisites (ces dernières écoles font l'objet de la sixième recommandation).

[1] Daniel Bermond, *Ces machines inexorables*, L'Express, 1er juillet 1995.
[2] Article 34 de la Constitution.
[3] IGEN et IGAENR, *L'évolution du réseau des écoles primaires*, juin 2003, p. 59.
[4] Voir la deuxième recommandation de ce rapport.

L'application de cette définition serait source de bien des simplifications dans la gestion des écoles. On sait par exemple que l'article L. 401-1 dispose que *« dans chaque école et chaque établissement scolaire public, un projet d'école ou d'établissement est élaboré »*.

Dans ces conditions et moyennant un décret complétant et précisant les dispositions de la loi, le *regroupement scolaire* établirait bien un projet *unique*[1], commun à l'ensemble des classes et personnels qui en relèvent, ce qui correspond aux souhaits exprimés dans la présente recommandation. De la même manière, l'école communale ou intercommunale, à classes réunies ou dispersées, deviendrait l'entité de référence pour l'affectation des enseignants, l'attribution des moyens matériels, la désignation du directeur.

En outre, **la loi pourrait se montrer plus explicite sur la manière dont une commune peut s'acquitter de ses obligations en la matière** : en étant pourvue d'une école publique[2], en appartenant à un EPCI à fiscalité propre doté de la compétence « établissement scolaire » et pourvu d'une école publique, en hébergeant sur son territoire une ou plusieurs classes d'une école publique, en versant la contribution prévue à l'article L. 212-8[3] ou celle prévue à l'article L. 442-5-1 précité[4].

Il est conseillé de conserver une *obligation* de regroupement pour les écoles à trop faibles effectifs. La loi dispose aujourd'hui que *« cette réunion est obligatoire lorsque, deux ou plusieurs localités étant distantes de moins de trois kilomètres, la population scolaire de l'une d'elles est inférieure régulièrement à quinze unités »*[5]. Il convient de maintenir ces dispositions, même si les critères retenus peuvent un jour évoluer**.**

Les écoles ont vocation à travailler en réseaux

Aider les enseignants à mieux travailler ensemble n'est certes pas qu'une question de statut juridique. Avoir l'esprit d'équipe, éprouver le besoin de se rapprocher de ses pairs, exercer un leadership incitant au travail collectif constituent autant de facteurs favorables. Pour parvenir à de meilleurs résultats, un professeur des écoles, un directeur d'école, une école, ont intérêt à acquérir une culture de *réseaux*.

Les structures institutionnalisées ou susceptibles de le devenir que sont les regroupements scolaires peuvent éventuellement être décrits comme des *« réseaux »*, si on en limite la définition à un ensemble de personnes ou organismes qui agissent ensemble ; mais une telle définition pourrait s'appliquer à quasi toute activité sociale, elle n'a que peu de portée opératoire. Le mot de *« réseau »*, tel qu'il est entendu ici, renvoie à une notion à la fois plus précise et plus universelle, celle de la circulation d'informations entre des personnes qui peuvent en être à la fois les émetteurs et les récepteurs. C'est pourquoi un réseau peut se rencontrer en l'absence de structure ou en dehors de toute structure existante. Il n'est d'ailleurs pas fortuit que le présent rapport suggère la création de « regroupements » scolaires, et non de « réseaux » scolaires.

[1] La troisième recommandation, ci-après, expose l'idée qu'un *contrat éducatif* se substitue au *projet d'école*.
[2] Pour mémoire, si la définition d'une école proposée dans la présente recommandation était retenue, le regroupement scolaire serait une des formes d'existence d'une *école publique*.
[3] *« Lorsque les écoles maternelles, les classes enfantines ou les écoles élémentaires publiques d'une commune reçoivent des élèves dont la famille est domiciliée dans une autre commune, la répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence. (…) A défaut d'accord entre les communes intéressées sur la répartition des dépenses, la contribution de chaque commune est fixée par le représentant de l'État dans le département (…). »*
[4] *« La contribution de la commune de résidence pour un élève scolarisé dans une autre commune dans une classe élémentaire d'un établissement privé du premier degré sous contrat d'association constitue une dépense obligatoire lorsque cette contribution aurait également été due si cet élève avait été scolarisé dans une des écoles publiques de la commune d'accueil. »*
[5] Article L. 212-2 précité.

« La structure, même abstraite, tend à solidifier. Le réseau n'est tel que s'il comporte suffisamment de fluidité, de flexibilité. L'évolution, l'adaptation (…) sont toujours possibles dans le réseau. N'est-ce pas l'antithèse de toute structure organisationnelle ? »[1]

Si les dix professeurs qui ont créé une liste de diffusion de supports de cours et se réunissent une ou deux fois par mois veulent se rapprocher d'une autre équipe pédagogique avec laquelle ils partagent un même intérêt pour le *Roman de Renart*, il est d'intérêt général qu'ils puissent le faire aussi aisément que possible : en dehors de toute structure, sans besoin d'une injonction, impulsion ou même autorisation de l'administration centrale ou des autorités académiques.

C'est une évidence : devant l'accumulation des tâches, devant la diversification des enseignements, devant l'accroissement des exigences, tout doit être fait pour aider les équipes pédagogiques et éducatives à tirer parti de toutes les occasions qui peuvent les aider à améliorer leurs pratiques. C'est pourquoi l'existence de *réseaux* fluides, flexibles, souvent provisoires, doit être encouragée et même facilitée, ne serait-ce que parce qu'elle contribue au plein exercice de la liberté pédagogique des enseignants. A cet égard, l'irruption des espaces numériques de travail dans la vie des écoles est un bienfait[2]. Au-delà des seules équipes pédagogiques, le fonctionnement en réseau relève de l'autonomie, de la capacité d'initiative des acteurs locaux, qui mettent en œuvre sur le terrain les meilleures modalités d'atteinte des objectifs qui leur sont fixés.

Encadré n°6 – Le réseau pédagogique expérimental de Saint-Mars-la-Jaille (Loire-Atlantique)(académie de Nantes)

Situé en secteur rural, ce réseau informel a été initié en 2009-2010, pour une expérimentation de trois ans. Il comprend six écoles, dont quatre écoles primaires et un groupe scolaire dont un collège. Les écoles y sont petites, allant de trois à huit classes. 730 écoliers et 369 collégiens sont scolarisés dans le réseau. Au total, le réseau pédagogique compte une moyenne de dix enseignants par cycle. Il a notamment pour objectif de donner tout son sens au socle commun, compris depuis la grande section de maternelle jusqu'à la fin de la scolarité au collège.

Les équipes pédagogiques ont mis l'accent sur la recherche d'un diagnostic partagé, en vue de faire progresser les élèves selon un projet commun. Un axe de priorité pédagogique s'est en effet dégagé des besoins exprimés par les équipes pédagogiques : travail sur les compétences lexicales, tant à l'école qu'au collège, à partir de l'analyse des évaluations, et travail en commun sur l'analyse de la grande difficulté scolaire.

Du point de vue des enseignants, est ressortie une forte envie de mutualisation du travail et des moyens, notamment humains, pouvant déboucher sur des échanges de services, un fort désir de lutter contre un certain isolement. C'est ainsi que le temps de concertation organisé une fois par semaine, sur le temps de midi, bénéficie d'une forte participation.

Le besoin d'être accompagnés, celui d'avoir des outils de travail nouveau s'est aussi fait jour.

Ce réseau informel semble déjà produire ses premiers effets en termes de performance. Le taux de retard en 6ème est ainsi en baisse depuis deux ans et est maintenant inférieur au taux départemental.

[1] Gabriel Dupuy, chef de département à l'École nationale des Ponts et chaussées, *Réseaux, philosophie de l'organisation*, *Encyclopedia Universalis* en ligne, 2005, p. 12.

[2] Un espace numérique de travail désigne un dispositif global fournissant à un usager un point d'accès à travers les réseaux à l'ensemble des ressources et des services numériques en rapport avec son activité. Il est un point d'entrée pour accéder au système d'information de l'établissement ou de l'école. L'espace numérique de travail s'adresse à l'ensemble des usagers, élèves, parents d'élèves, étudiants, enseignants, personnels administratifs, techniques et d'encadrement des établissements d'enseignement. Dans l'enseignement primaire, le périmètre de référence du point de vue de l'usager peut être plus large qu'une école, et peut correspondre à une unité territoriale (commune, intercommunalité) ou à une unité pédagogique (groupe d'écoles, voire circonscription). Source : Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale, et de la recherche, *Schéma directeur des espaces numériques de travail*, 12/01/2004.

Il n'est pas nécessairement besoin de créer une nouvelle entité pour mettre en commun un centre documentaire, pour conduire des innovations pédagogiques ou partager des bonnes pratiques. Par ailleurs, l'outil qu'est la convention permet de mettre en œuvre des actions souples, pérennes ou non, sans recours à l'outil institutionnel. Le travail en réseau sera peut-être plus accessible aux écoles quand leurs directeurs auront la possibilité de conclure des contrats en leur nom.

Il est donc suggéré de continuer à encourager l'émergence des réseaux nécessaires à l'amélioration des performances du système éducatif, mais d'en normaliser l'action aussi peu que possible. La réglementation va à l'encontre de quelques-unes des conditions évoquées ci-dessus : fluidité, flexibilité, évolutivité. Par essence, le décret, l'arrêté, la note de service sont inadaptés à de telles incertitudes. La jurisprudence vient en appui de cette appréciation. Dans son fameux arrêt *« Jamart »*, qui fonde le pouvoir réglementaire des chefs de service, le Conseil d'État écrit ainsi qu'il appartient aux ministres *« de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorisé »*[1]. Bien que rédigée en 1936, cette indication est toujours pertinente : ce n'est que dans la *nécessité*, en effet, que l'intervention réglementaire se justifie.

Ainsi, ce qui importe, pour les autorités centrales ou académiques, plutôt que de réglementer les énergies, est bien au contraire de les libérer, de dire aux acteurs de terrain : *« créez et agissez, si cela est intéressant nous serons avec vous ! »* Cette approche motive la création de l'*Observatoire des bonnes pratiques* qui fait l'objet de la cinquième recommandation du présent rapport. Elle renvoie à la question générale du pilotage général du système éducatif, évoqué dans la dernière recommandation : moins de contrôle *a priori*, plus d'évaluation *a posteriori*.

On ne saurait conclure ces développements sans avoir évoqué la possibilité qu'ont les écoles françaises de participer à des réseaux européens, même d'en prendre l'initiative ou d'en exercer le leadership. Le programme *Comenius* de l'Union européenne rend envisageable que deux écoles du Bas-Rhin poursuivent un projet pédagogique avec une école de la campagne paloise, une autre de la banlieue de Nicosie et une dernière du centre-ville de Berlin (exemple fictif)[2]. François Guizot et Jules Ferry seraient éblouis par ce que les écoles peuvent accomplir aujourd'hui.

[1] Conseil d'État, 7 février 1936, *Jamart*
[2] Voir à ce sujet la cinquième recommandation, sur l'*Observatoire des bonnes pratiques*.

2 / LAISSER EXPERIMENTER LES *ETABLISSEMENTS PUBLICS DU PRIMAIRE* (E2P)

« De l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace ! »

(Georges Danton)

Aux termes de l'article 86 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales,

> *« Les établissements publics de coopération intercommunale ou plusieurs communes d'un commun accord, ou une commune, peuvent, après avis des conseils des écoles concernées et accord de l'autorité académique, mener, pour une durée maximum de cinq ans, une expérimentation tendant à créer des établissements publics d'enseignement primaire[1]. Dans le respect des dispositions des articles L. 211-1 et L. 411-1 à L. 411-3 du code de l'éducation, les statuts de ces établissements sont adoptés par délibération, après accord du représentant de l'État. Le conseil d'administration de l'établissement comprend des représentants des collectivités territoriales, des enseignants et des parents. Un décret en Conseil d'État détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de cet établissement ainsi que les modalités d'évaluation des résultats de l'expérimentation. »*

On le sait, le projet de décret soumis à l'avis du Conseil supérieur de l'Éducation n'a pas eu de suite. De même, une proposition de loi de l'Assemblée nationale portant sur le même objet n'a pas été inscrite à l'ordre du jour[2]. Pourtant, dans ce second cas, cinq cents emplois avaient été inscrits au projet de loi de finances 2009 afin de mettre en œuvre les dispositions envisagées. Ils ont disparu dans le PLF 2010.

[1] EPEP.
[2] Proposition de loi n°1188, relative à la création des établissements publics d'enseignement primaire, mise en distribution le 13 novembre 2008.

Encadré n°7 – Proposition de loi relative à la création des établissements publics d'enseignement primaire

(Extraits)

Les établissements publics d'enseignement primaire sont des établissements publics locaux d'enseignement chargés de l'enseignement du premier degré. Sauf lorsqu'elles sont écartées par les dispositions spéciales prévues par le présent chapitre et la loi n° ___ du ___ relative à la création des établissements publics d'enseignement primaire, le chapitre Ier du titre II du livre IV du code de l'éducation leur est applicable[1].

Toute école maternelle, élémentaire ou primaire comptant un nombre de classes égal ou supérieur à quinze est transformée en établissement public d'enseignement primaire dans un délai d'un an au plus tard suivant l'entrée en vigueur de la loi n° ___ du ___ relative à la création des établissements publics d'enseignement primaire.

Les communes et, le cas échéant, les établissements publics de coopération intercommunale auxquels les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées peuvent ériger en établissement public d'enseignement primaire toute école maternelle, élémentaire ou primaire comportant au minimum treize classes. Ils peuvent également regrouper plusieurs écoles pour constituer un tel établissement, dès lors que le nombre de classes ainsi regroupées est au moins égal à treize.

Toute la question est de déterminer si les circonstances qui avaient motivé la création de l'article 86 ci-dessus sont révolues, auquel cas il conviendra que la loi défasse ce qu'elle a fait, ou bien si, à l'inverse, il convient de tout mettre en œuvre pour que l'expérimentation, enfin, ait lieu.

En guise de préambule, de même que l'on a abordé ci-dessus la polysémie du terme « école » et les quiproquos qu'elle pouvait occasionner, il convient de porter des observations comparables sur le mot « établissement ». Outre l'action *d'installer* ou de *s'installer*, le mot « établissement » peut être porteur de plusieurs significations. Au sens juridique, c'est une entité bénéficiant en général de la personnalité morale. Au sens économique, c'est une unité de production rassemblant des personnes et des moyens matériels dans un lieu donné. Pour notre sujet, c'est le lieu où l'on dispense un enseignement scolaire[2]. Il s'ensuit que la lettre de la loi et du règlement, limitant parfois le terme à l'enseignement du second degré, peut avoir quelque chose de malheureux[3].

Au vu de ces deux séries de polysémies, l'on comprend que la question « une école est-elle un établissement public ? » est beaucoup plus subtile qu'il n'y paraît. Il convient de toujours savoir de quel « établissement » l'on parle.

L'expérimentation des établissements publics : une occasion manquée

La gouvernance de la collectivité qu'est une école renvoie aux modalités de prise de décision en matière pédagogique, aux relations entre l'école et son environnement en général, les communes et leurs groupements en particulier, à l'organisation territoriale du service public de l'éducation. Ainsi

[1] Chapitre relatif à l'organisation et au fonctionnement des EPLE.
[2] Source des deuxième et troisième définitions : Trésor de la langue française informatisé, http://atilf.atilf.fr.
[3] Par exemple : *« [La communauté éducative] réunit les personnels des écoles et établissements, les parents d'élèves, les collectivités territoriales ainsi que les acteurs institutionnels, économiques et sociaux, associés au service public de l'éducation. »* (article L. 111-3)

touche-t-on à la fois aux représentations, aux pratiques professionnelles, aux valeurs, voire à l'organisation générale de la République.

L'on comprend dès lors plus facilement que l'expérimentation dont le législateur avait chargé le Gouvernement n'ait jamais vu le jour, ce qu'un parlementaire ne peut que déplorer. Sa mise en œuvre aurait pourtant permis de se déplacer du terrain des pétitions de principe vers celui des réalités et, surtout, d'en faire l'évaluation, d'en tirer les enseignements. Ce pragmatisme rendu impossible, les inquiétudes n'ont pas disparu et continuent de troubler les esprits.

De telles circonstances donnent par là un signal peu positif sur la capacité du système éducatif à évoluer. En cette « année Albert Camus », où est rédigé le rapport, des observateurs pourraient penser à ce fameux personnage de *La Peste* qui se voulait écrivain mais dont le perfectionnisme et la tendance à la procrastination ont empêché d'écrire ne fût-ce qu'une phrase.

Pourtant, rien ne permet d'affirmer que la voie d'une personnification morale de tout ou partie des écoles soit fermée. L'occasion manquée n'a pas rendu caducs les besoins qui la sous-tendaient, pas plus qu'elle n'a provoqué un rejet unanime, en tous ses éléments, des hypothèses de travail.

Les raisons d'envisager une école établissement public n'ont pas disparu, bien au contraire

Il s'agit en premier lieu d'améliorer les conditions d'enseignement et la capacité d'une école à en assumer les nouvelles modalités. Elles ont fait l'objet, dans la première recommandation ci-dessus, de développements sur l'intérêt pédagogique et organisationnel à avoir des écoles présentant une certaine taille.

En second lieu, il importe de déterminer si l'école peut s'administrer elle-même, si elle peut mettre en œuvre de son propre chef les dispositions lui semblant souhaitables pour améliorer ses résultats. C'est bien d'*autonomie* dont il s'agit.

Celle-ci n'est pas toujours bien comprise. Elle est, souvent, négativement connotée. Elle se heurte en effet à une certaine vision du pacte républicain dans ce pays, selon laquelle l'égalité passe par l'identité des conditions, l'identité des règles, voire l'identité des moyens, dont l'État central – ou autre autorité supérieure mais unique – est le seul garant. C'est ainsi que, quand bien même ils en disposent, les établissements scolaires ne vont pas toujours au bout de leur autonomie. Cette réticence n'est pas si française que cela. En Europe, à l'exception de certains pays, l'autonomie scolaire n'est pas une tradition, que ce soit dans les pays historiquement centralisés ou les pays fédéraux[1]. Ce n'est qu'à partir des années 1980 qu'un mouvement vers l'autonomie a commencé à se développer, pour une quasi-généralisation lors de la décennie suivante. Les années 2000 semblent marquer un « acte II » de l'autonomie scolaire en Europe, dans le sens, en général, d'un renforcement des pouvoirs des établissements.

Pourtant, comme l'a écrit fort à propos Richard Descoings, *« appliquer une norme uniforme à des situations inégales fait reproduire les inégalités »*[2]. La Cour des comptes poursuit la même idée dans son rapport thématique de 2010 sur l'Éducation nationale[3]. Dans ce contexte, les modalités concrètes, *in situ*, de l'application diversifiée des normes doivent-elles être décidées depuis la rue de Grenelle ou même les derniers étages du rectorat, ou bien revient-il aux acteurs de proximité de s'en emparer ? La troisième recommandation de ce rapport, ci-après, défend l'idée que c'est au niveau de

[1] Voir à ce sujet le manuel « Eurydice » de la direction générale Éducation et culture de la Commission européenne, *L'autonomie scolaire en Europe : politiques et mécanismes de mise en œuvre*, décembre 2007.
[2] Richard Descoings, *Préconisations sur la réforme du lycée*, 2 juin 2009, p. 23.
[3] Cour des comptes 2010, *op. cit.*

l'établissement lui-même que se situe le niveau le plus pertinent. La *Charte de la déconcentration*, évoquée *supra*, ne dit pas autre chose.

Qui plus est, autonomie ne veut pas dire absence de contrainte. Il y a toute une différence entre la compétence discrétionnaire et la décision arbitraire.

« L'autonomie bien comprise consiste à trouver le mode le plus approprié pour mettre en œuvre la politique ministérielle, et non pas pour s'en affranchir, en assumant pleinement les décisions prises dans cette perspective au niveau académique ou au niveau de l'établissement. »[1]

C'est ainsi que l'autonomie peut donner lieu aux heureuses perspectives tracées dès 1998 :

> *« L'établissement exerce aussi des fonctions de nature administrative ; il reprend la plupart de celles dont sont aujourd'hui chargés les directeurs d'école au détriment de leur disponibilité pour les élèves et leurs parents. C'est en son sein que se prépare la répartition des emplois entre les écoles qu'il rassemble. À terme, on pourra envisager que les emplois lui soient attribués et qu'il soit le lieu de nomination des personnels ; il déterminera alors leur affectation aux écoles composantes. » Il permet aussi le partage de ressources documentaires et d'équipements. Il peut assurer la gestion de moyens financiers si les communes concernées acceptent d'alimenter un budget avec une partie des sommes qu'elles consacrent à leurs écoles, tout en préservant un financement direct des écoles par les communes pour les dépenses courantes (système de régie) »*[2]

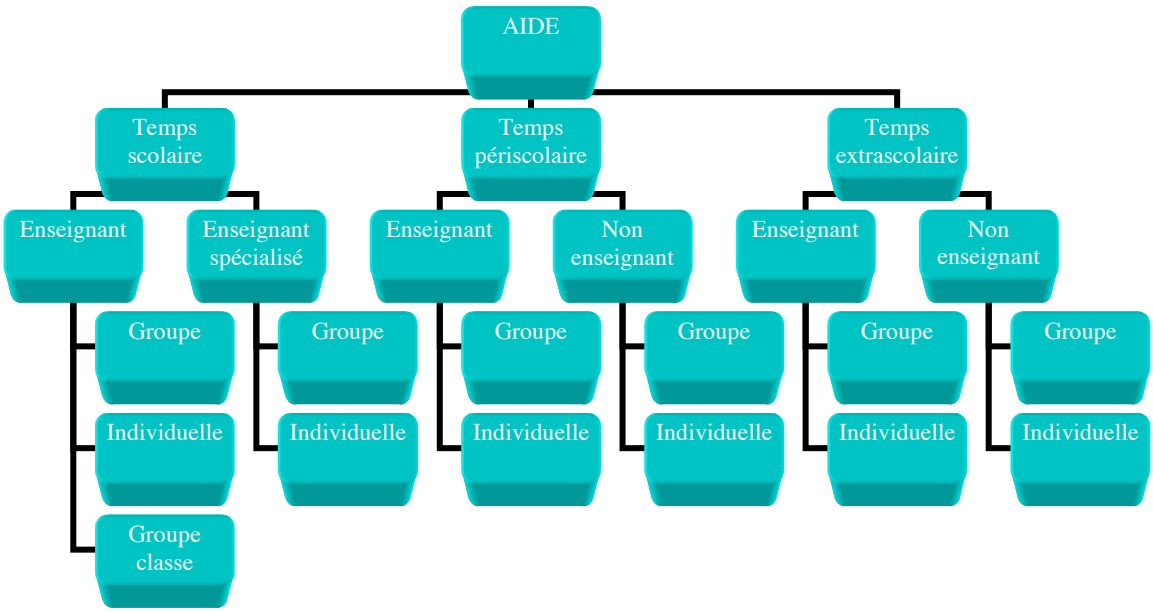
Les potentialités sont effet considérables.

Après la recherche d'une taille critique, après l'autonomie, une troisième raison fondamentale justifie l'opportunité d'une école constituée en établissement public, celle de formaliser, donc démocratiser, un rapprochement qui semble d'autant plus indispensable qu'il est déjà engagé, celui des différents temps de vie des enfants. Les temps scolaire, périscolaire et extrascolaire sont de plus en plus imbriqués, quand la répartition des compétences continue à marquer les frontières étanches vues en début de ce rapport. Or, l'enfant est un : il ne change ni de corps ni d'esprit quand la cloche sonne. Or, les différents acteurs peuvent être conduits, s'ils ne se concertent pas suffisamment, à engager chacun de son côté des projets comparables, dont la qualité n'est pas assurée mais dont l'impact potentiel sur la lisibilité de l'action publique et sur les budgets publics est évident. Or, avec l'accompagnement éducatif, avec l'école ouverte[3], l'État a explicitement commencé à faire appel aux ressources des collectivités territoriales afin d'accompagner la mise en œuvre de ses propres missions. Or, l'intérêt général à tout à gagner à ce que les acteurs soient invités à se coordonner *ex ante* autour d'un projet commun plutôt qu'*ex post* depuis des réalisations potentiellement divergentes.

Une illustration évidente de ce besoin d'une meilleure collaboration réside dans l'histogramme suivant, qui schématise les caractéristiques des différents dispositifs d'aide aux élèves.

[1] Un recteur cité dans le rapport *L'EPLE et ses missions*, *op. cit.*, p. 21.
[2] Claude Pair *et al.*, *Rénovation du service public de l'Éducation nationale : responsabilité et démocratie*, février 1998, p. 24.
[3] Lancée en 1991, l'opération interministérielle *« École ouverte »* consiste à ouvrir les collèges et les lycées pendant les vacances scolaires, ainsi que les mercredis et les samedis durant l'année scolaire, pour accueillir des enfants et des jeunes qui ne partent pas ou peu en vacances. Elle vise à aider les jeunes à modifier leur représentation de l'école et contribuer à la lutte contre la violence, en valorisant l'image des établissements scolaires dans les quartiers, en offrant aux enfants et aux jeunes un lieu d'accueil de qualité par la nature et la diversité des activités proposées. De plus, elle a pour ambition de contribuer à la réussite scolaire et à l'insertion sociale des jeunes, en faisant des collèges et des lycées des lieux d'apprentissage et d'exercice de la citoyenneté, en responsabilisant les jeunes dans le choix et la conduite des activités, en favorisant l'adaptation au collège par l'accueil des élèves du cycle 3 des écoles. (Source : http://eduscol.education.fr).

Figure 12 – Caractéristiques des dispositifs d'aide aux élèves



Source : Bruno Suchaut (Iredu-CNRS), *L'aide aux élèves : diversité des formes et des effets des dispositifs*, communication aux *Deuxièmes rencontres nationales sur l'accompagnement*, 4 et 5 avril 2009 :

Le doyen de l'inspection générale de l'éducation nationale, M. François Perret, fait d'ailleurs remarquer à ce sujet : *« la multiplicité des intervenants est le meilleur argument : l'école doit pouvoir donner une vraie synthèse, sinon elle est tiraillée. Je trouve que c'est un très bon argument, qui milite en faveur de la création d'un établissement public ».*

Le besoin de coordination est évident. Sont aussi à verser au dossier les remarques plusieurs fois entendues lors de la préparation de ce rapport, selon lesquelles les directeurs d'école sont « tiraillés » entre les deux autorités, académique et municipale.

La liste des arguments favorables à la personnalisation juridique est si longue qu'on ne peut qu'en survoler les éléments ci-après. Un établissement public est soumis à un principe de spécialité, ce qui empêche, sous contrôle du juge, qu'il fasse autre chose que ce pour quoi il a été formé. La tutelle qui, on le sait, « ne se présume pas », se substitue à l'autorité hiérarchique, ce qui autorise plus de marge de manœuvre à l'exécutif de l'établissement, en réduisant les formalités d'entrée en vigueur de ses décisions. Ayant la capacité juridique, une école établissement public pourrait recruter elle-même ses agents sur emplois de vie scolaire, au lieu, comme aujourd'hui, de dépendre de la signature et de la compréhension du principal ou du proviseur d'un EPLE voisin. L'exécutif d'un établissement public peut déléguer sa signature, ce qui aide au partage des fonctions de direction envisagé ci-après. Surtout, l'établissement public peut devenir un opérateur d'opérations financières qui sont parfois confiées aux caisses des écoles et autres coopératives, pas toujours dans le strict respect du droit des finances publiques. La lecture des comptes est facilitée, par l'existence d'une comptabilité distincte. Ayant un budget propre, un établissement public peut développer une politique d'investissements. Enfin, le directeur peut même y être titulaire d'un pouvoir de police, qui vise à assurer le respect de la salubrité, la sécurité et la tranquillité sans lesquelles l'acte d'enseignement est soit perturbé, soit impossible.

L'utilité de l'établissement public a des justifications on ne peut plus concrètes. Quand on songe aux deux heures d'aide dont bénéficient en plus de la classe les élèves qui présentent des difficultés d'apprentissage, l'on peut imaginer qu'une école de quatorze classes au moins puisse confier cette partie de l'enseignement à un professeur faisant partie de l'équipe et ayant suivi une formation de type RASED, maître E ou maître G[1]. Cette innovation réclamerait un ajustement réglementaire pour pouvoir être mise en œuvre.

Dans ces conditions, le rendez-vous manqué des établissements publics n'est pas sans espoir de rémission. A l'occasion des présents travaux, de nombreux maires ont fait part à la mission de leur désir d'agir. Des communes sont prêtes, plus que jamais, à monter dans le train des innovations. Au-delà d'elles, la voix de ceux qui sont favorables à l'expérimentation est beaucoup plus audible aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a encore deux ou trois ans. La porte n'est pas fermée.

Cela étant, les précautions formulées par la commission Thélot, sont toujours d'actualité :

« La nécessité de maintenir une scolarité de proximité, la diversité des territoires, le développement des structures intercommunales empêchent de concevoir cet établissement sur le mode de celui du second degré. »[2]

Il s'agit en effet d'imaginer une solution nouvelle, un établissement *sui generis*.

Il convient donc de laisser les expérimentations avoir lieu, en allégeant les conditions pour ce faire mais en imposant un calendrier soutenu

Comme l'acronyme « EPEP » est aujourd'hui porteur de toutes les crispations, fait l'objet de tous les rejets, **il est recommandé de donner suite aux suggestions de nombreux acteurs du système et de faire disparaître cette dénomination**, qui présentait cependant l'avantage non négligeable de ne pas être protégée à l'INPI[3]. L'on observe que, parmi les EPLE, les collèges ne s'appellent pas *« établissements publics d'enseignement secondaire initial »*, pas plus que les lycées *« établissements publics d'enseignement secondaire supérieur »*. L'*« établissement public d'enseignement primaire »* n'est donc pas forcément une formule indispensable. On pourrait parler tout simplement d'*« école »*, mais ce terme générique ne permettrait pas d'identifier celles qui sont dotées de la personnalité morale. En plus, comme on l'a vu dans la première recommandation, la définition juridique d'une école devrait être amenée à évoluer, dans un sens non compatible avec celui envisagé dans le présent paragraphe.

Par conséquent, **il est suggéré de désigner ces établissements publics expérimentaux sous l'acronyme *« E2P »*, pour *« établissements publics du primaire »***.

Une méthode d'expérimentation allégée mais volontariste

Concernant la méthode d'expérimentation, il est recommandé de la faire reposer sur quelques principes, peu nombreux, plutôt que sur de nombreuses prescriptions.

Avant toute chose, **un but à poursuivre est celui d'alléger les conditions du recours à l'expérimentation**. Un texte beaucoup plus léger est recommandé, porteur de quelques prescriptions de base.

[1] Un « maître E » est spécialisé dans le soutien scolaire à l'école primaire), un « maître G » dans les actions de rééducation.
[2] Rapport Thélot, *op. cit.*, p. 102.
[3] Institut national de la propriété industrielle.

Sur la question de la taille minimale à retenir pour permettre l'expérimentation, la proposition de loi comportait une possibilité de passer aux EPEP dès l'atteinte d'un volume de treize classes, d'y être contraint dès l'atteinte du nombre quinze. Sur cette base, la ville de Lyon aurait pu former soixante-quinze EPEP. L'établissement d'un tel seuil reste pertinent dans le cadre d'un passage à l'expérimentation. Toutefois, **il conviendrait sans doute de le placer à quatorze classes, pour reprendre celui à partir duquel les directeurs d'école bénéficient à l'heure actuelle d'une décharge complète d'enseignement**[1].

Dans le même esprit d'allègement des conditions, **il est recommandé de plutôt « labelliser » les expérimentations que les acteurs prêts à agir ont en projet, plutôt que de leur imposer des modalités décidées d'avance. Il est recommandé une démarche « du bas vers le haut » plutôt que « du haut vers le bas »**.

Par contre, il convient de ne plus perdre de temps. Une impulsion vigoureuse doit être donnée, une attention constante prêtée à l'avancée des travaux. Certes, des expérimentations de cette nature mettent longtemps à produire leurs pleins effets. Cela n'interdit pas d'en faire un suivi fréquent ni surtout d'en rendre compte. Six ans après le vote de la loi, l'on n'a que trop tardé. Pour cette raison, **il est suggéré qu'un chapitre sur l'expérimentation des E2P soit présent dans chacune des éditions du rapport mentionné à l'article L. 211-1** :

> *« Tous les deux ans à compter de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport évaluant les effets de l'exercice des compétences décentralisées sur le fonctionnement du système éducatif et sur la qualité du service rendu aux usagers. Le Conseil supérieur de l'éducation, le Conseil territorial de l'éducation nationale et le Conseil national de l'enseignement agricole sont saisis pour avis de ce rapport. »*

Il n'est pas interdit non plus de rendre compte plus fréquemment que tous les deux ans. En tous les cas, les travaux doivent s'accomplir à un rythme soutenu. II serait opportun de surcroît de demander aux recteurs de faciliter les expérimentations se déroulant sur le territoire de leur académie. Outre cette implication personnelle, **l'octroi aux écoles expérimentatrices de moyens spécifiques est une hypothèse à envisager**.

Enfin, comme cela fut indiqué en préambule de ces recommandations, la mesure des résultats de l'évaluation réclame la plus extrême vigilance. **Un opérateur indépendant devrait être désigné pour conduire l'évaluation des expérimentations. Une indication, dans le décret en Conseil d'État, des principaux éléments de la méthode retenue serait de nature à assurer la transparence du processus**.

Huit modalités – au moins – à expérimenter

Laisser l'initiative aux acteurs de terrain a pour corollaire de ne pas déterminer d'avance ce que seront justement les contenus de l'expérimentation. Cela étant posé, il n'en demeure pas moins qu'envisager de créer de nouveaux établissements publics, voire une nouvelle catégorie d'établissements publics, décision réglementaire ou législative selon les cas[2], implique de donner au décideur public des éléments tangibles en faveur de l'adoption de l'une ou l'autre solution, ou de

[1] Sauf pour les écoles à classes maternelles seules (décharge complète à partir de treize) et pour les écoles à classes spécialisées seules (décharge complète à partir de cinq).

[2] *« La loi fixe également les règles concernant (…) la création de catégories d'établissements publics. »* (Article 34 de la Constitution).

l'abandon du projet. Dans cette perspective, il est suggéré que l'expérimentation des E2P permette de porter une appréciation sur leur pertinence dans les huit domaines ci-après.

- Échanges de services

Les potentialités d'internaliser dans l'école le service d'intervenants, qui dans le cas contraire étaient répartis entre plusieurs établissements, méritent d'être explorées plus avant à l'occasion des E2P. Par exemple, l'on peut étudier l'impact pour les apprentissages de la présence dans l'école d'un maître plus particulièrement compétent en langues, qui peut assurer des heures d'enseignement au profit d'autres élèves que ceux de sa classe, moyennant échanges de services. Il en va de même pour un usage partagé du centre documentaire ou du tableau blanc interactif, ce qui suppose une organisation différente de la journée des élèves. Enfin, et ce n'est pas le moindre, l'E2P devrait fournir la matière à une expérimentation approfondie des réelles possibilités permises, à réglementation constante, en termes d'échanges de services entre premier et second degrés, école et collège. **Les échanges de service devraient constituer une question prioritaire dans le cadre de l'expérimentation des E2P.**

- Contrat éducatif

Si l'une des motivations premières de l'E2P est une meilleure liaison entre activités de l'école et initiatives de la commune, **les E2P ont vocation à devenir un terrain privilégié de la mise en œuvre du *« contrat éducatif »*** qui fait l'objet de la troisième recommandation de ce rapport.

- Direction pédagogique

L'E2P fournit une chance évidente de donner aux directeurs et/ou aux instances de l'école de plus grandes responsabilités en matière de gestion budgétaire et de gestion des ressources humaines. **L'élargissement des prérogatives de gestion des écoles apparaît comme consubstantiel à l'existence d'un établissement public, ce pourquoi il est suggéré d'en faire un objet central des expérimentations.** Selon le principe constant de laisser plus de marges de manœuvre aux acteurs de terrain, **il pourrait être opportun de donner aux directeurs des prérogatives élargies en matière de recrutement et cessation de fonctions des agents non titulaires**, à commencer par ceux recrutés sur emploi vie scolaire, **mais aussi dans l'affectation des enseignants**, dans les conditions développées dans la quatrième recommandation de ce présent rapport, consacrée aux directeurs d'école.

- Structure administrative : intercommunalité, commune, État

La forme de la structure de soutien administratif au fonctionnement de l'école devrait être expérimentée. Il conviendrait en particulier d'étudier l'hypothèse que ce soient les communes ou leurs groupements qui recrutent et rémunèrent les agents chargés de soutenir les directeurs d'école en matière de gestion. Une dotation annuelle de fonctionnement dédiée à compenser le travail d'un agent administratif au sein de l'E2P serait incitative pour les élus locaux.

On se souvient qu'un rapport d'information du Sénat préconisait le rattachement des gestionnaires de lycées et collèges aux collectivités territoriales[1], ce qui est un long pas à sauter. La situation des E2P diffère de celle des EPLE pour deux raisons. D'une part, les gestionnaires d'EPLE ont des attributions beaucoup plus étendues que celles des agents qui œuvreraient au soutien administratif des écoles. En effet, les gestionnaires ont un rôle éminent de conseil aux chefs d'établissement, ils font partie de l'équipe de direction, siègent au conseil d'administration, sont chargés ès qualités des relations avec les collectivités territoriales pour les questions techniques et d'organiser le travail des personnels techniques, ouvriers et de service[2]. Ils peuvent recevoir délégation de signature du chef d'établissement. L'on conçoit bien que leurs attributions sont beaucoup plus étendues que celles des agents qui secondent les directeurs d'école et que, dans ces conditions, reprendre le même modèle ferait peser une charge excessive sur les finances publiques. D'autre part, le lien entre les communes et les écoles étant, on l'a vu, sans commune mesure avec celui qui unit les EPLE à leurs collectivités de rattachement, il est tout à fait envisageable que des élus locaux soient prêts à s'engager plus en avant pour aider leur école à améliorer son fonctionnement et donc son efficacité, ce dont toute la commune pourra bénéficier.

C'est pourquoi l'hypothèse d'un directeur d'école soutenu par une structure administrative relevant de la commune ou de l'intercommunalité devrait figurer dans tout ou partie des protocoles d'expérimentation des E2P. En guise de transition avec ce qui va suivre, l'agent comptable chargé de la commune, le trésorier, fonctionnaire d'État, pourrait aussi être le comptable de l'E2P.

☐ Budget

S'il est un outil au service de la transparence, c'est bien le budget, idéal pour connaître en quelques minutes les rouages d'une entité, quelle qu'elle soit, surtout quand cette lecture s'accompagne de celle du compte de résultat et du bilan. **Il importe que, dès le stade de l'expérimentation, l'E2P dispose d'un budget d'intervention, lui permettant de mettre en œuvre des décisions.** De surcroît, **des expérimentations pourraient à bon escient s'attacher à identifier concrètement ce qui figurerait dans le budget d'un établissement de plein exercice, dans le cadre de la recherche précise des coûts et produits complets des écoles**, gage d'un meilleur contrôle démocratique sur celles-ci. L'on sait qu'en tout état de cause, les marges de manœuvre budgétaires seront nettement circonscrites par le montant de la subvention de la commune ou du groupement. Par ailleurs, il est suggéré que les crédits pour la rémunération des personnels titulaires ne soient pas intégrés dans le budget d'une école – établissement public.

[1] « Dans le prolongement du transfert des personnels TOS des collèges et lycées aux départements et aux régions, le transfert à ces mêmes collectivités des personnels d'intendance (les gestionnaires) chargés notamment de l'encadrement des TOS et de la gestion « matérielle » dans les établissements scolaires contribuerait à renforcer la cohérence globale des domaines d'intervention décentralisés1 et permettrait d'assurer une plus grande continuité de la « chaîne hiérarchique ». Reste néanmoins que le chef d'établissement exerce également, en parallèle du président de l'exécutif local qui recrute et rémunère les personnels, une autorité « fonctionnelle » sur les agents exerçant au sein de l'établissement scolaire. » (Source : Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales par M. Yves KRATTINGER et Mme Jacqueline GOURAULT, Sénateurs, Faire confiance à l'intelligence territoriale, Sénat, juin 2009, p. 127).

[2] Article R. 421-13 notamment.

Présidence du conseil d'administration

Le fonctionnement de l'instance délibérante est évidemment fondamental dans un lieu de démocratie. Sur la question qui préoccupe plus particulièrement de nombreux acteurs, celle de la présidence du conseil d'administration, le présent rapport s'abstiendra de trancher. Il se limitera à reprendre les termes du débat.

La présidence est chargée de symboles. Certains tiennent pour acquis que, s'il ne présidait le C.A., le directeur apparaîtrait comme un responsable *« de seconde zone »* par rapport à un proviseur ou un principal. D'autres avancent qu'un établissement dont la première vocation est l'enseignement doit être forcément présidé par quelqu'un dont c'est le cœur de métier. L'approche inverse a aussi ses défenseurs :

> *« La tâche du chef d'établissement ne pourrait être que facilitée par la dissociation des fonctions de président du conseil d'administration et de responsable de l'exécution des décisions prises. L'exemple des établissements agricoles en montre tout l'intérêt*[1]*. Cela mettrait fin à une ambiguïté entre le rôle de représentant de l'État qu'est le chef d'établissement et la fonction plus générale qui revient au président du conseil d'administration d'un établissement d'enseignement. »*[2]

Enfin, le rapport Pair, qui dès 1998 proposait la création des EPEP, suggérait de renvoyer dos à dos ces deux propositions, au motif que le président *« ne devrait pas non plus être un élu local, surtout pas de la collectivité de rattachement, pour ne pas organiser une dyarchie, voire une opposition, entre l'État et une collectivité »*[3].

Sans prendre parti pour l'une ou l'autre de ces approches, l'on observera qu'il ne serait pas inutile que le directeur d'école soit déchargé des fonctions liées à l'exercice de la présidence d'une instance délibérante pour concentrer son activité sur ses fonctions premières, développées plus loin, de *leader pédagogique*, où il aurait les mains et l'esprit plus libres. L'on peut surtout considérer que ce qui importe le plus n'est pas tant l'occupation de la chaise de président que l'exercice des prérogatives particulières qui s'y rattachent. Or, une fois tenu compte des compétences constitutionnelles et légales des différents acteurs, une fois pris connaissance de la dotation de fonctionnement versée par la collectivité, on voit que lesdites prérogatives sont plus limitées qu'il n'y paraîtrait au premier abord.

Les différentes modalités d'exercice de la présidence de l'établissement devraient faire partie intégrante de l'expérimentation des E2P. Le décret en Conseil d'État devrait donc s'abstenir d'être prescriptif sur ce point.

Composition du conseil d'administration

Cette composition fait l'objet de certaines crispations. En fait, la difficulté intrinsèque résulte de la volonté d'y faire siéger – au moins – trois parties : équipes pédagogiques, élus locaux, parents d'élèves.

Dans le projet de décret présenté au Conseil supérieur de l'Éducation début 2007, le futur conseil pédagogique devait préparer la partie pédagogique d'un projet d'établissement soumis au vote du conseil d'administration. Cette disposition a provoqué les cris d'orfraie des enseignants qui, dans

[1] Article L. 811-9 du code rural et de la pêche maritime.
[2] Marcel Pochard, *op. cit.*, p. 129.
[3] Claude Pair *et al.*, *op. cit.*, p. 38.

leur très grande majorité sinon leur unanimité, refusent de voir l'entrée en vigueur de leur projet pédagogique soumise au vote d'un conseil dont ils ne forment pas la majorité. Les élus locaux, de leur côté, pourvoyeurs de crédits, de bâtiments et de personnels, dont les affaires scolaires figurent parmi les dépenses obligatoires, refusent l'idée de siéger sans décider. Des parents d'élèves, enfin, affirment ne pas vouloir *« regarder passer les trains »*. En résumé, chacun de ces trois groupes donne l'impression de vouloir détenir, sinon la majorité des voix, du moins la possibilité de bloquer des décisions qu'ils n'approuvent pas ; l'impression de refuser toute idée d'être mis en minorité et de n'avoir pas voix au chapitre.

En somme, il faut faire entrer dans la composition du conseil d'administration une moitié d'équipes pédagogiques, une moitié d'élus locaux et d'y ajouter les parents d'élèves… On « résoudrait » ce problème, bien sûr, en ne faisant plus siéger ces derniers, foulant ainsi aux pieds toute notion de *communauté éducative*, dont le présent rapport réclame au contraire la consolidation. C'est à exclure absolument.

Il n'apparaît pas indispensable *a priori* que les grands équilibres de la composition du conseil d'administration soient bornés dès le texte qui lancera les expérimentations. L'on rappelle que les techniques de votation sont suffisamment multiples pour prévoir de nombreux cas de figure : majorité simple, majorité qualifiée ou unanimité ; avis simple ou avis conforme ; monopole ou partage de l'initiative, etc. Ainsi, le fait que le projet d'école puisse être ou non adopté, n'implique pas que les méthodes pédagogiques retenues par l'équipe éducative soient soumises à l'appréciation de l'instance délibérante. Du reste, la troisième proposition de ce rapport, qui porte sur le contrat éducatif, prévoit que le *projet pédagogique*, qui en fait partie intégrante mais non exclusive, est toujours adopté par le conseil des maîtres (ou conseil pédagogique), sans être amendé par le conseil d'école (ou conseil d'administration).

En fait, la difficulté réside plutôt au-delà du projet pédagogique. Elle est dans la mise en cohérence de l'ensemble, dans la prise en compte optimale des temps de l'enfant évoqués plus haut. L'avantage de l'E2P par rapport à la situation actuelle n'est pas tant dans l'approbation ou pas du projet pédagogique, qui reste essentiellement affaire des services de l'État, que dans l'organisation d'un dialogue et d'une coordination.

Il s'ensuit que **la composition précise du C.A. de l'E2P expérimental n'est pas du ressort de ce rapport**.

L'on posera simplement comme principe que le directeur serait membre de droit avec voix délibérative et que l'ensemble des autres membres seraient désignés sur un schéma 1/3+1/3+1/3. Les 3 « collèges » – enseignants, élus locaux et parents – désigneraient respectivement leurs représentants. Le minimum par « collège » pourrait être de quatre membres. Les situations locales détermineraient la composition définitive du C.A. qui serait, après concertation, arrêtée par le représentant de l'Etat, puis adoptée par le ou les conseils municipaux ou intercommunaux concernés.

En revanche, **il apparaît comme absolument nécessaire que le conseil d'administration de l'établissement public du primaire soit secondé d'une commission permanente**, dotée de pouvoirs propres pour prendre des décisions considérées comme secondaires – par le texte réglementaire national ou par le règlement intérieur – et qui ne doivent pas encombrer l'ordre du jour des séances plénières.

- Concertation

Les futurs établissements publics pourraient marquer des progrès dans le dialogue entre les acteurs de l'école et ses usagers. Comme on la vu, la transparence est à la fois une obligation nouvelle

qui émerge pour les services publics et un facteur de sérénité dans les relations entre le personnel de l'école et ses usagers qu'en sont les parents d'élèves. Dans cette perspective, il ne serait pas inutile que l'expérimentation des E2P soit l'occasion de mettre en œuvre les deux propositions que voici. **La première serait l'instauration d'un débat d'orientation sur le projet d'école, six à huit mois avant la date prévue pour son renouvellement. La seconde serait celle d'une présentation annuelle, par le directeur, des résultats des élèves, de manière anonyme bien entendu.** Ni l'une ni l'autre de ces deux occasions ne pourrait être suivie d'un vote.

Une nécessaire vigilance sur les coûts de fonctionnement

De nombreux, sinon tous les spécialistes de la gestion administrative et financière du système éducatif mettent en garde contre la dimension potentiellement inflationniste de ces éventuels établissements publics du primaire. Leurs voix ne sauraient être ignorées, d'autant moins que leur discours est argumenté.

Une personne morale génère ses propres coûts, qui sont souvent indirects. Il suffit de penser à la gestion financière, qui passe en particulier par un contrôle financier des juridictions spécialisées. Plus fréquemment encore, une décision d'établissement public est soumise à un contrôle de légalité, qui retient déjà une part substantielle des ressources des rectorats. Enfin, encore une fois, il ne convient pas de reproduire le modèle des EPLE, qui sont fortement dotés en personnel, comparativement aux écoles, en raison en particulier de la plus grande diversité de leur personnel enseignant et de la multiplicité de ses enseignements : un collège, même de petite taille, bénéficie au minimum d'un principal, à temps plein, d'un principal-adjoint et/ou d'un conseiller principal d'éducation.

La dimension potentiellement inflationniste des établissements publics devrait donc être particulièrement prise en compte dans l'expérimentation, dans la perspective de dresser le « bilan coûts-avantages » des E2P.

La possibilité d'écoles-établissements publics participe d'une volonté générale de rendre les acteurs de terrain plus responsables. Elle renvoie à l'évolution du contrôle sur ces derniers, à celle plus générale du pilotage du système éducatif, qui fait notamment l'objet de la huitième recommandation du présent rapport.

Cette possibilité doit être mise en regard d'une perspective de plus long terme, celle des « écoles du socle commun » qui font l'objet de la sixième recommandation. Cette différence de calendrier, aussi opportune soit-elle, concernant des domaines qui se recouvrent en partie, comporte le risque que la solution adoptée antérieurement rende impossible celle envisagée postérieurement, que l'E2P soit incompatible avec l'école du socle commun. Ce point réclame une attention d'autant plus soutenue qu'il s'inscrit dans le cadre d'une difficulté intrinsèque de l'action publique, celle de marier le temps court et le temps long.

3 / PLACER LE *CONTRAT EDUCATIF* AU CENTRE DU PILOTAGE DE PROXIMITE

L'école au quotidien : le risque constant de la dispersion

Le préambule de la Constitution de 1946 dispose que *« la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. »*

C'est l'application du principe qui crée la difficulté. De fait, la loi assigne à l'École toute une série d'objectifs.

> *« 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.*
>
> *« Dans l'exercice de leurs fonctions, les personnels mettent en œuvre ces valeurs.*
>
> *« 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. »*[1]

La transmission des connaissances et, outre celle-ci, le partage des valeurs de la République figurent en première place, certes, mais sans prééminence particulière. En effet, ce que la loi déclare en ouverture du code de l'éducation, elle le complète, voire le nuance, par des prescriptions de portée juridique équivalente. Il en va ainsi du socle commun de connaissances et de compétences, déjà évoqué. Cette disposition centrale de la loi du 23 avril 2005 emporte pour l'école primaire des conséquences si vastes qu'il ne revient pas au présent rapport de les développer une nouvelle fois.

La gestion de l'école primaire, service communal ou intercommunal, participe d'autres finalités que strictement scolaires : la vie sociale de la commune, l'urbanisme communal, l'usage des

[1] Article L. 111-1 du code de l'éducation.

locaux communaux en dehors des heures de classe apparaissent comme des préoccupations majeures. Les considérations locales mènent à une autre série d'objectifs qui touchent à l'école, ceux de la politique de la ville, dont l'éducation nationale constitue l'un des volets.

Cette pluralité des objectifs expose les écoles au risque de la dispersion, d'autant plus que s'y ajoute la multiplicité des acteurs.

Émerge ainsi le besoin de dégager des priorités, autant que faire se peut, les poursuivre et les évaluer dans la durée, de donner du sens : autant de nécessités qui conduisent à celle d'un pilotage efficace du système éducatif en général, de l'enseignement primaire en particulier. Or, celui-ci ne l'est pas suffisamment, comme en attestent les exemples vus *supra* des cycles d'enseignement, du redoublement et de la mise en œuvre du socle commun de connaissances et de compétences.

Parmi les insuffisances qu'il a relevées dans son rapport de 2007 sur l'école primaire, le Haut Conseil de l'Éducation a noté que le *« pilotage de proximité [était] très insuffisant »*[1]. Il mettait en avant trois facteurs explicatifs essentiels, respectivement l'organisation des écoles (abordée ici en recommandations 1 et 2), l'absence de véritable statut de la direction d'école (recommandation 4) et un rôle à redéfinir pour les inspecteurs de l'Éducation nationale (recommandation 8). L'on observe que ces trois facteurs portent sur les acteurs. Aborder le projet d'école fait raisonner sur les processus, d'où l'importance du *projet pédagogique*, intégré dans un *contrat éducatif*.

Avant toute chose, l' « effet-établissement »

L'effet-établissement est aussi présent dans les discours que relativement délicat à appréhender. Les magazines périodiques qui publient chaque année leurs *« palmarès des lycées »*, en donnent une idée caricaturale quand on sait que la mesure de l'effet-établissement doit se fonder sur une pluralité de variables : niveau initial, origine économique et culturelle des élèves, déroulement de la scolarité antérieure, caractéristiques sociodémographiques, etc.[2] Il n'empêche : lors des auditions menées dans le cadre de la présente mission, les acteurs, dans leur majorité sinon leur unanimité, ce sont attachés à distinguer les écoles « qui marchent » de celles « qui ne marchent pas ».

Quels éléments font qu'une école primaire donnée peut apporter un effet positif aux résultats de ses élèves, une plus-value ? La recherche étant peu développée en France sur ce point précis, l'on doit se tourner vers une étude de 2006 concernant les Pays-Bas et portant sur l'intégralité des écoles primaires de ce pays. Une seule variable, sur dix-huit étudiées, présentait une corrélation entre les résultats des écoles « performantes » et « moyennes », à savoir l'allocation d'un temps suffisant pour l'enseignement et l'apprentissage. A l'inverse, des facteurs beaucoup plus nombreux identifiaient l'écart entre ces mêmes écoles « moyennes » et les écoles « peu performantes » : un climat d'école calme et discipliné, des mesures prises pour les élèves en difficulté, un directeur qui apporte du soutien et stimule les enseignants, une utilisation appropriée du budget pour le personnel, une utilisation appropriée du budget pour le matériel, le nombre d'enseignants qui ont quitté l'école dans les trois dernières années, la proportion des élèves issus de milieux socio-économiques faibles. Ces éléments ne sont pas contradictoires avec les « cinq facteurs » retenus au sujet des écoles élémentaires des quartiers urbains défavorisés, d'après des études réalisées aux États-Unis : une direction forte, des attentes élevées concernant les performances des élèves, un climat discipliné sans toutefois être rigide, un fort accent mis sur l'enseignement des savoirs de base, des évaluations et des contrôles fréquents des progrès des élèves.

[1] Haut Conseil de l'Éducation, *op. cit.*, pp. 29-34.
[2] Source : Pascal Bressoux, professeur à l'université Grenoble-II, *Effet-établissement*, in *Dictionnaire de l'éducation*, *op. cit.* Même source pour le paragraphe suivant.

Au vu de ces études, on ne peut que confirmer qu'évaluer ne doit pas faire peur, bien au contraire : il n'est rien de tel pour avoir la confirmation ou la révélation de ce qui est, vraiment, efficace, ou ne l'est pas.

Un projet collectif donne du sens à l'action d'un groupe

Si l'on retient la définition de l'AFNOR, un projet est *« une démarche spécifique qui permet de structurer méthodiquement et progressivement une réalité à venir »*[1].

Être méthodique est indispensable. On l'a vu, la multiplication des acteurs, des situations, des tâches, voire des objectifs, confronte chaque école à un danger permanent de dispersion des efforts, de submersion dans l'immédiateté, d'éloignement des réels besoins. L'on observe plus que toutes choses un besoin réel de coordination des actions, scolaires et périscolaires. Le projet d'école, que l'on connaît actuellement, peut en effet varier selon que la collectivité de rattachement organise ou non des activités éducatives, que des équipements culturels et sportifs sont à proximité, que des associations agréées fournissent des services.

Le point de départ de la démarche de projet est la détermination d'un diagnostic. Par là, il faut entendre l'identification de la situation particulière dans laquelle se trouve telle école, des contraintes spécifiques qui pèsent sur elle et des chances particulières qu'elle peut valoriser. Dans cette perspective, le repérage du « niveau » des élèves par le professeur de chaque classe est un préalable. Mais ce travail ne peut pourvoir à tout. Il convient de surcroît de rassembler et confronter ces observations, les asseoir plus solidement au besoin, ce qui est l'objectif premier des évaluations de CE1 et de CM2. C'est ainsi plus généralement que, lors des visites de réseaux pédagogiques préparatoires à ce rapport, les enseignants et intervenants rencontrés ont présenté leur action en prenant comme point de départ l'identification de problèmes spécifiques à leurs élèves, qui appelaient des mesures concrètes. Mais le diagnostic de l'école inclut d'autres dimensions que celles directement liées à la pédagogie, telles que l'accueil des élèves et les conditions économiques et sociales de la commune (liste non close).

Ainsi le projet organise-t-il une action collective sur la base des besoins identifiés lors du diagnostic.

En second lieu, le projet est progressif. Il doit s'établir dans la durée, ce qui permet de s'élever au-dessus des contingences éphémères. Le législateur a ainsi fixé une durée de trois à cinq ans au projet d'école d'aujourd'hui (article L. 401-1). Lutter contre des tendances profondes, établir un dialogue de confiance, mettre en place des formations, faire évoluer le fonds documentaire, développer des compétences, conclure des partenariats… autant d'actions programmées dans le temps.

En troisième et dernier lieu, le projet s'attache à une réalité à venir. Monsieur de La Palisse rappellerait à propos que « faire un *projet*, c'est *se projeter* dans l'avenir ». On vise un but aussi précis que possible, formalisé, évaluable. Il s'agit de déterminer, de la manière la plus concrète, la façon de mettre en œuvre les objectifs fixés à l'école par les autorités nationales ou académiques en tenant compte de ce qui la caractérise. Le projet ne peut se réduire à la formulation de principes tels que, par exemple *« Faire réussir tous les élèves »*. Il s'accompagne d'objectifs sur l'atteinte desquels les membres de la communauté éducative de l'école peuvent influer. Le projet débouche en fin d'exercice sur une comparaison entre les résultats et les objectifs, afin de provoquer une analyse, une réaction,

[1] AFNOR = Association française de normalisation. – Source de la définition : paragraphe 3.4.3 de la norme NF EN ISO 9000, *Systèmes de management de la qualité - Principes essentiels et vocabulaire*, octobre 2005.

voire une diffusion, quand cela se justifie, des bonnes pratiques au profit d'autres écoles. Il a un potentiel mobilisateur.

Un intérêt potentiel majeur du projet d'école consiste à rendre la politique de l'école plus lisible, aux yeux des parents d'élèves avant tout. Mais il en va de même pour les autres membres de la communauté éducative et plus largement encore des partenaires de l'école. Il peut aussi être utile à des enseignants qui s'apprêtent à la rejoindre, ou qui envisagent de le faire. C'est pourquoi le projet d'école, ou plutôt le *contrat éducatif* qui devrait lui succéder, a vocation à être un document public.

L'exemple qui suit a été porté à la connaissance de la mission et a retenu son intérêt.

Encadré n°8 – Priorités du projet « 2009-2012 » de l'école X…

NB : il s'agit d'un projet réel et non d'un exemple fictif.

CRIC… pour « Créer un Réseau Interactif de Communication »
CRAC… pour Concevoir la Remédiation Adaptée à Chacun
CROC… pour Construire les Rencontres d'Ouverture Culturelle

1 – **Organisation pédagogique pour répondre à la diversité des élèves en fonction des composantes suivantes : fonctionnement des conseils de cycle, différenciation pédagogique, mise en cohérence des différents dispositifs d'aide.**

Objectifs visés (extraits) : « reconduction du Dispositif de l'Aide Personnalisée compactée sur une séance hebdomadaire, adaptée à la complexité de structure de l'école. Avec une expérimentation sur deux séances hebdomadaires. » (9 objectifs associés à la première priorité)

Indicateurs de réussite : « l'intégration de ce dispositif dans la vie de l'élève comme un plus et la diminution des refus familiaux. » (9 indicateurs de réussite pour la première priorité)

2 – Les apprentissages fondamentaux (piliers 1, 2 et 3 du socle).

Objectifs visés (extraits) : « Construire des actions de liaison Maternelle-cycle 2 : cf. volet 4 « culture » ; le cahier de vie, le cahier d'expérience, els parcours littéraires ; l'accueil des futurs CP dans leurs futures classes en fin d'année scolaire ; tutorat CM2-CP à mettre en place pour la rentrée. (4 objectifs associés)

Indicateurs de réussite : « une unicité de parcours primaire qui conduit à une entrée en secondaire réussie » (3 indicateurs de réussite)

3 – Le respect des valeurs et des règles communes (piliers 6 et 7 du socle).

Objectifs visés (extraits) : « Gérer au mieux les deux récréations successives existantes en créant des possibilités de « vie » autres : des activités d'EPS (hors intervenants municipaux dans la cour) doivent pouvoir devenir une panoplie d'activités ludiques lors des récréations, des pauses méridiennes et ainsi limiter la prégnance des jeux générateurs de tension (…). »
(5 objectifs associés)

Indicateurs de réussite : repérage des incivilités, volume sonore dans les couloirs, qualité des déplacements intra-muros, attitude et comportement social des élèves lors des sorties scolaires…

4 – Volet numérique.

Objectifs (extraits) : « Toilettage du site de l'école (nouvelle organisation avec boîtes thématiques, les Infos de l'École…). Création d'une newsletter. Mise en place progressive de l'agenda électronique. » (3 séries d'objectifs)

Indicateurs de réussite : statistiques de consultation ; volume des recherches en BCD ; pourcentage en hausse au niveau du B2i. (6 indicateurs)

Le lieu le plus approprié pour l'établissement de ces perspectives communes : l'école elle-même, dans un cadre fixé par les autorités académiques

Se pose la question du périmètre à retenir pour le cadre prévisionnel de l'action ; concrètement, déterminer si le projet collectif doit s'établir au niveau de l'école elle-même ou bien au niveau de la circonscription.

L'hypothèse de la circonscription présente l'intérêt de la taille critique, par distinction par exemple avec le peu de marge de manœuvre que peut dégager une école à classe unique. Un autre facteur favorable réside dans son portage par l'inspecteur de circonscription, reconnu comme cadre de l'Éducation nationale et susceptible d'une plus grande hauteur de vue que celle dont on pourrait jouir à l'échelon inférieur.

Le présent rapport préfère pourtant retenir l'échelon de l'école. En effet, l'on compte une moyenne de l'ordre de quarante-deux écoles publiques par circonscription[1]. L'on comprend dans ces conditions qu'un IEN donné ne peut jouir de la disponibilité nécessaire à la conduite d'autant de projets, auprès d'autant d'interlocuteurs, parmi lesquels plus de deux cent cinquante enseignants[2]. Il ne s'agit là que de moyennes, de surcroît, qui masquent des volumes supérieurs dans beaucoup de situations. De plus, ce suivi de l'exécution éloignerait l'inspecteur de sa mission première, celle qui lui donne son titre, l'inspection.

Il s'ensuit que l'inspecteur de circonscription peut évaluer des projets, les synthétiser, les soutenir, les diffuser le cas échéant, mais n'a pas vraiment les moyens de les porter. Faire aboutir un projet nécessite disponibilité et constance, d'autant plus quand il s'agit de contribuer à la réalisation d'un objectif sur lequel la France butte depuis des décennies : permettre l'égalité des chances. L'IEN ne peut s'impliquer personnellement dans l'élaboration des projets de toutes les écoles de sa circonscription. Un objet conçu à ce niveau aurait pour corollaire, soit l'acceptation par l'IEN de responsabilités issues d'un document qu'il n'a guère conçu lui-même, soit la conception par l'IEN d'un projet plus ou moins imposé à ses exécutants, qui se l'approprient dès lors difficilement, soit une attention différentiée selon les écoles. Le projet ne doit pas devenir une contrainte réglementaire, qui surcharge plutôt qu'elle ne fédère.

Toutefois, l'existence du projet d'école, d'un contrat éducatif n'est en rien incompatible avec celle d'un projet de circonscription. Mais ces objets ne sont pas de même nature, pour cette raison que les niveaux d'action poursuivent des objectifs différents bien que complémentaires. La huitième recommandation de ce rapport s'attache plus particulièrement au rôle des IEN.

[1] Moyenne indicative en raison des différences de date dans les données disponibles (2009-2010 pour le nombre d'écoles, 48 975 ; 2010-2011 pour le nombre de circonscriptions du premier degré, 1 154). Mais d'une année sur l'autre, le nombre de circonscriptions n'évolue que de quelques unités. Source : RERS 2010, chapitre 2.1 & données transmise par la DGRH du ministère. Champ : métropole + DOM.

[2] 310 448 enseignants en responsabilité d'une classe à la rentrée 2009, 1 154 circonscriptions en 2010-2011. Périmètre : métropole + DOM, secteur public.

> *« Dans chaque école et établissement d'enseignement scolaire public, un projet d'école ou d'établissement est élaboré avec les représentants de la communauté éducative. Le projet est adopté, pour une durée comprise entre trois et cinq ans, par le conseil d'école ou le conseil d'administration, sur proposition de l'équipe pédagogique de l'école ou du conseil pédagogique de l'établissement pour ce qui concerne sa partie pédagogique.*
>
> *« Le projet d'école ou d'établissement définit les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux et précise les activités scolaires et périscolaires qui y concourent. Il précise les voies et moyens qui sont mis en œuvre pour assurer la réussite de tous les élèves et pour associer les parents à cette fin. Il détermine également les modalités d'évaluation des résultats atteints.*
>
> *« Sous réserve de l'autorisation préalable des autorités académiques, le projet d'école ou d'établissement peut prévoir la réalisation d'expérimentations (…) »*[1]

Le processus d'adoption de l'actuel *projet d'école* est précisé à l'article D. 411-8 : *« élaboré par le conseil des maîtres »*, *« avec les représentants de la communauté éducative »* et *« adopté par le conseil d'école »*. L'on note que, par rapport au projet d'établissement du second degré, dont le conseil pédagogique prépare la seule *« partie pédagogique »*[2], son pendant du côté du primaire, le conseil des maîtres, a la main sur l'ensemble du projet, en coproduction avec les représentants de la communauté éducative.

Cette rédaction donne donc une place périphérique aux acteurs qui ne sont pas le milieu enseignant. Cela se conçoit fort bien, dans la mesure où la mission première d'une école est l'enseignement. Toutefois, l'on a vu en première partie de ce rapport, de même que dans les deux premières recommandations, qu'il y avait beaucoup plus qui entrait en ligne de compte dans la vie d'une école.

Pour concilier ces objectifs, il convient de les coordonner, selon l'architecture suivante : **un *contrat éducatif*, adopté par le conseil d'école, qui reposerait sur une clé de voûte, le *projet pédagogique*, adopté en conseil des maîtres**.

La Cour des comptes fait observer que *« le fait que l'accompagnement éducatif soit facultatif ne garantit en aucune manière qu'il bénéficie aux élèves qui en ont le plus besoin »*.[3] Un des cadres du ministère a posé l'enjeu lors d'une table ronde organisées en vue de ce rapport : *« le mot "accompagnement" est vulgarisé. Il faut s'occuper de la professionnalisation de l'accompagnement »*.

C'est pourquoi il apparaît important, fondamental même, que le projet d'école s'élève au rang d'un véritable « contrat éducatif », qui tienne compte de l'enfant dans sa globalité et non plus seulement en tant qu'élève *stricto sensu*. Il va de soi que cette volonté doit rester bornée par les attributions et prérogatives particulières de l'État d'un côté, des collectivités territoriales de l'autre. Cela étant, il est normal que le financeur ait son mot à dire, en étant décideur ou en participant à la construction de la décision. Ce point particulier renvoie notamment aux développements ci-dessus sur la transparence désormais exigible des pouvoirs publics. La prise en compte de tous les « temps » de l'enfant oblige à un travail en amont qui associe beaucoup plus qu'aujourd'hui équipe éducative et services de la commune ou de l'intercommunalité.

[1] Article L. 401-1.
[2] Article L. 421-5.
[3] Cour des comptes 2010, *op. cit.*, p. 156.

Par ailleurs, une école n'est pas seule. On a vu plus haut l'exemple d'un canton qui a inversé la tendance à la baisse démographique qui le frappait en adoptant un véritable projet de territoire, duquel l'école était une des priorités, parmi d'autres comme le logement et l'emploi. Si les collectivités territoriales sont membres de la communauté éducative, les écoles sont membres de la communauté locale.

Le contrat éducatif : un accord synallagmatique sur la base du projet pédagogique

Partant du cœur des missions de l'école, le contrat éducatif va associer et par voie de conséquence impliquer l'ensemble des parties prenantes.

- Enseigner

« L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. »[1]

C'est ainsi que les textes qui définissent les programmes d'enseignement sont rédigés par le ministre chargé de l'Éducation ou son délégué et comportent tous un article d'exécution rédigé sur le modèle suivant : *« Le directeur général de l'enseignement scolaire est chargé de l'exécution du présent arrêté »*. De ce principe découle la responsabilité propre des instituteurs et professeurs des écoles en matière d'enseignement dans le premier degré, dont ils ne peuvent se défausser sur le reste de la communauté éducative. C'est pourquoi le contrat éducatif comporterait une partie, que l'on peut qualifier de primordiale, consistant à mettre en œuvre le programme fixé par le Constituant.

Il est donc suggéré que **le contrat éducatif se fonde sur un document appelé « projet pédagogique », qui définit la manière dont l'équipe pédagogique met en œuvre les responsabilités propres qui lui sont confiées par la législation et la réglementation en vigueur. Le projet pédagogique serait conforme à la définition de l'AFNOR ci-dessus et comporterait l'ensemble des dispositions qui sont suggérées dans la présente recommandation** (cf. infra, § « Quelques incontournables dans le contrat éducatif »)**.**

En sa qualité de *leader pédagogique*, le directeur joue un rôle essentiel dans l'élaboration de ce projet. Son leadership, son talent de rassembleur, sa capacité à faire émerger des idées aideront à en dégager les axes. C'est son expérience qui lui permettra de toujours donner la priorité à la qualité pédagogique, ce qui justifie qu'il soit obligatoirement un professionnel de l'enseignement. Ce sont sa connaissance profonde du projet de circonscription et son talent d'organisateur qui le placeront en première ligne pour la cohérence et la clarté, du document final, qui doit être compréhensible par tous. Ce sont ses connaissances de base en statistiques qui l'aideront à apprécier la pertinence des indicateurs.

D'ailleurs, comme l'intérêt général ne saurait s'accommoder que l'adoption d'un projet pédagogique puisse être bloquée faute de consensus, il est proposé **que le projet pédagogique soit à l'avenir adopté *en* conseil des maîtres – ou conseil pédagogique – et non *par* le conseil des maîtres, en d'autres termes que le directeur puisse surmonter un blocage grâce à un pouvoir d'arbitrage.** Cela suppose que l'adoption du projet soit précédée de la plus approfondie des

[1] Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui fait partie intégrante du bloc constitutionnel (Décision du Conseil constitutionnel n° 71-44 DC du 16 juillet 1971).

.

concertations, mais qu'*in fine* une décision puisse être prise. Une telle responsabilité est le lot commun de tout manager, ce que le directeur d'école doit mieux devenir désormais.

- Coordonner, dialoguer

La réussite ou l'échec d'un établissement peuvent dépendre d'autres facteurs que la seule pratique didactique. Pas plus qu'il ne se limite à l'exposé d'objectifs d'ordre général, le contrat éducatif ne saurait donc se réduire au « savoir lire, écrire et compter ». Il comporte une forte dimension sociale et comportementale. Il doit, surtout, prendre en compte tous les critères de la réussite scolaire telle qu'elle est désormais définie dans le socle. Il s'ensuit que le contrat éducatif ne peut être la seule production des praticiens pédagogiques, d'où la formule du législateur pour l'actuel projet d'école : *« élaboré* avec *les représentants de la communauté éducative »*.

Dans la mesure où la loi confère aux communes de nombreuses et lourdes responsabilités en matière scolaire, elles sont en droit d'exiger le meilleur usage des moyens qu'elle met à la disposition de la communauté.

Encadré n°9 – Dépenses obligatoires des communes en matière scolaire

« Article L212-4

La commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées.

Article L212-5

L'établissement des écoles élémentaires publiques, créées par application de l'article L. 212-1, est une dépense obligatoire pour les communes. Sont également des dépenses obligatoires, dans toute école régulièrement créée :

1° Les dépenses résultant de l'article L. 212-4 ;

2° Le logement de chacun des instituteurs attachés à ces écoles ou l'indemnité représentative de celui-ci ;

3° L'entretien ou la location des bâtiments et de leurs dépendances ;

4° L'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire ;

5° Le chauffage et l'éclairage des classes et la rémunération des personnels de service, s'il y a lieu.

De même, constitue une dépense obligatoire à la charge de la commune le logement des instituteurs qui y ont leur résidence administrative et qui sont appelés à exercer leurs fonctions dans plusieurs communes en fonction des nécessités du service de l'enseignement.

Article L 442-5-1

La contribution de la commune de résidence pour un élève scolarisé dans une autre commune dans une classe élémentaire d'un établissement privé du premier degré sous contrat d'association constitue une dépense obligatoire lorsque cette contribution aurait également été due si cet élève avait été scolarisé dans une des écoles publiques de la commune d'accueil.

En conséquence, cette contribution revêt le caractère d'une dépense obligatoire lorsque la commune de résidence ou, dans des conditions fixées par décret, le regroupement pédagogique intercommunal auquel elle participe ne dispose pas des capacités d'accueil nécessaires à la scolarisation de l'élève concerné dans son école publique ou lorsque la fréquentation par celui-ci d'une

école située sur le territoire d'une autre commune que celle où il est réputé résider trouve son origine dans des contraintes liées :

1° Aux obligations professionnelles des parents, lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants ;

2° A l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ;

3° A des raisons médicales (…). »[1]

Les élus locaux, tout autant que les enseignants, sont désireux de voir les enfants de leur commune réussir dans la vie. C'est pourquoi des personnes poursuivant des objectifs comparables ont vocation à conjuguer leurs efforts, en bonne intelligence.

On a vu avec l'accompagnement éducatif que le ministère tendait la main vers les collectivités territoriales, qu'il appelait à une coopération plus étroite, plus fructueuse. La circulaire de rentrée 2010 poursuit dans cette direction :

« Pour la réussite scolaire et le bien-être des élèves, il est nécessaire de mettre en œuvre dans chaque école et établissement un projet éducatif de santé construit et structuré. Ce projet doit intégrer, entre autres, les objectifs suivants :

- développer une éducation nutritionnelle et prévenir le surpoids et l'obésité, en priorité à l'école primaire et au collège dans le cadre de la politique Gouvernementale en matière de nutrition ;

- renforcer la prévention du VIH-sida et des infections sexuellement transmissibles (IST) dans une approche globale d'éducation à la sexualité ;

- poursuivre la lutte contre les drogues et la toxicomanie ;

- favoriser une activité physique régulière. »[2]

Le projet de santé a toute sa place dans le contrat éducatif. Mieux encore : il serait inconcevable qu'il n'y soit pas intégré, fût-ce sous forme d'annexe. Le contrat éducatif prend en compte tous les aspects de la vie de l'école.

Le rapport de la commission Thélot traçait des perspectives encore plus fécondes.

« Si l'établissement scolaire est le lieu d'éducation commun à tous les élèves, la ville (le village, le quartier) représente le lieu à partir duquel une approche globale du jeune peut conduire à développer des actions préventives de la difficulté scolaire (décrochage, absentéisme, délinquance, violence et incivilités) : par les relations avec la famille, avec l'établissement scolaire, avec telle ou telle association sportive ou culturelle, voire avec le commissariat ou la gendarmerie, les services municipaux peuvent avoir une connaissance pointue de la "problématique" d'un jeune. Un dispositif tel que la "veille éducative" fournit l'illustration d'un partenariat pertinent : il s'agit, par le signalement précoce d'un problème à l'attention d'un groupe de pilotage et par une mutualisation des informations provenant de tous les partenaires concernés, d'assurer une prise en compte, le plus en amont possible, de la situation des jeunes en difficulté »[3]

[1] S'ajoute à cette liste, le cas échéant, le remboursement de l'avance des frais de construction des établissements publics que l'État peut *« créer exceptionnellement »* (article L. 211-3).
[2] Circulaire n° 2010-38 du 16 mars 2010, relative à la préparation de la rentrée 2010, BOEN n°11 du 18 mars 2010.
[3] Rapport Thélot, *op. cit.*, p. 129.

Encore une fois, ce ne sont pas les enfants qui réussissent qui constituent l'essentiel des préoccupations du présent rapport. Ce sont ceux qui rejoignent le collège sans avoir tous les atouts en mains pour y réussir, voire ceux qui quittent l'école sans jamais y être véritablement entrés, s'y être impliqués, intégrés. La veille éducative est pertinente à cet égard. Elle apporte une véritable plus-value par rapport à celle qui résulterait de la seule application, salle de classe après salle de classe, des programmes d'enseignement.

Enfin, les parents ont un rôle crucial à jouer dans le cadre du contrat éducatif, ne serait-ce qu'en raison de leurs responsabilités premières en matière d'éducation. Les laisser en-dehors des activités qui façonnent à ce point l'avenir de leurs enfants serait tout simplement inconcevable.

☐ Se concerter, négocier

Le fonctionnement des écoles primaires se caractérise aujourd'hui par l'opacité des circuits de gouvernance. Ce qui est décidé dans ou en dehors de l'école, dans ou en dehors des services qui relèvent de l'Éducation nationale, ce qui est conditionné ou pas à des opérations ou approbations ultérieures à la prise de décision, ce qui relève de la lettre ou de la pratique complexifient la gouvernance des écoles.

Le présent rapport suggère diverses pistes d'amélioration, que ce soit dans cette recommandation, dans celle relative aux directeurs ou celle qui concerne le pilotage général et les IEN.

Le processus d'élaboration du contrat éducatif revêt de l'importance en tant que tel, pour la sérénité des échanges au sein de l'établissement et pour éclairer les objectifs et méthodes de l'équipe éducative. Il serait donc dommageable à la vie de l'école que les termes du contrat ne soient découverts qu'au moment de son vote, lors du conseil d'école – ou conseil d'administration pour l'établissement public.

Il est suggéré deux façons d'agir : concertation pour le projet pédagogique, négociation pour le contrat éducatif.

Dans cette perspective, **un débat d'orientation interviendrait au conseil d'école ou conseil d'administration, six à huit mois avant la date à laquelle le contrat devrait entrer en vigueur. Ce débat ne serait suivi d'aucun vote.** Au plus le contrat éducatif sera connu et débattu, au plus les équipes éducatives pourront s'y référer.

Il est suggéré plus loin que le directeur se voit explicitement confier la mission générale d'organiser le dialogue au sein de l'école. La préparation du contrat éducatif entre de plain-pied dans ce cadre. Placé à l'interface entre l'école, ses partenaires et son environnement, le directeur a un rôle majeur à jouer dans l'élaboration et la conclusion du contrat éducatif, qui s'ajoute à la responsabilité qui est la sienne pour faire émerger le projet pédagogique, sa clé de voûte.

☐ S'engager

Le contrat éducatif énoncerait donc les obligations respectives des parties. Pour l'école, ce serait la mise en œuvre des mesures contenues dans le projet pédagogique, mais aussi des décisions prises d'un commun accord dans le reste du contrat. La commune, ou le groupement, aurait aussi à tenir les engagements pris. Cela étant, le contrat éducatif n'aurait qu'une valeur morale, que l'école dispose ou non de la personnalité juridique,.

Le contrat éducatif serait approuvé par le conseil d'administration ou le conseil d'école.

En l'absence d'accord, le projet pédagogique viendrait quand même à s'appliquer, et des dispositifs particuliers seraient à prévoir pour assurer la continuité du fonctionnement de l'école.

☐ Contrôler et évaluer

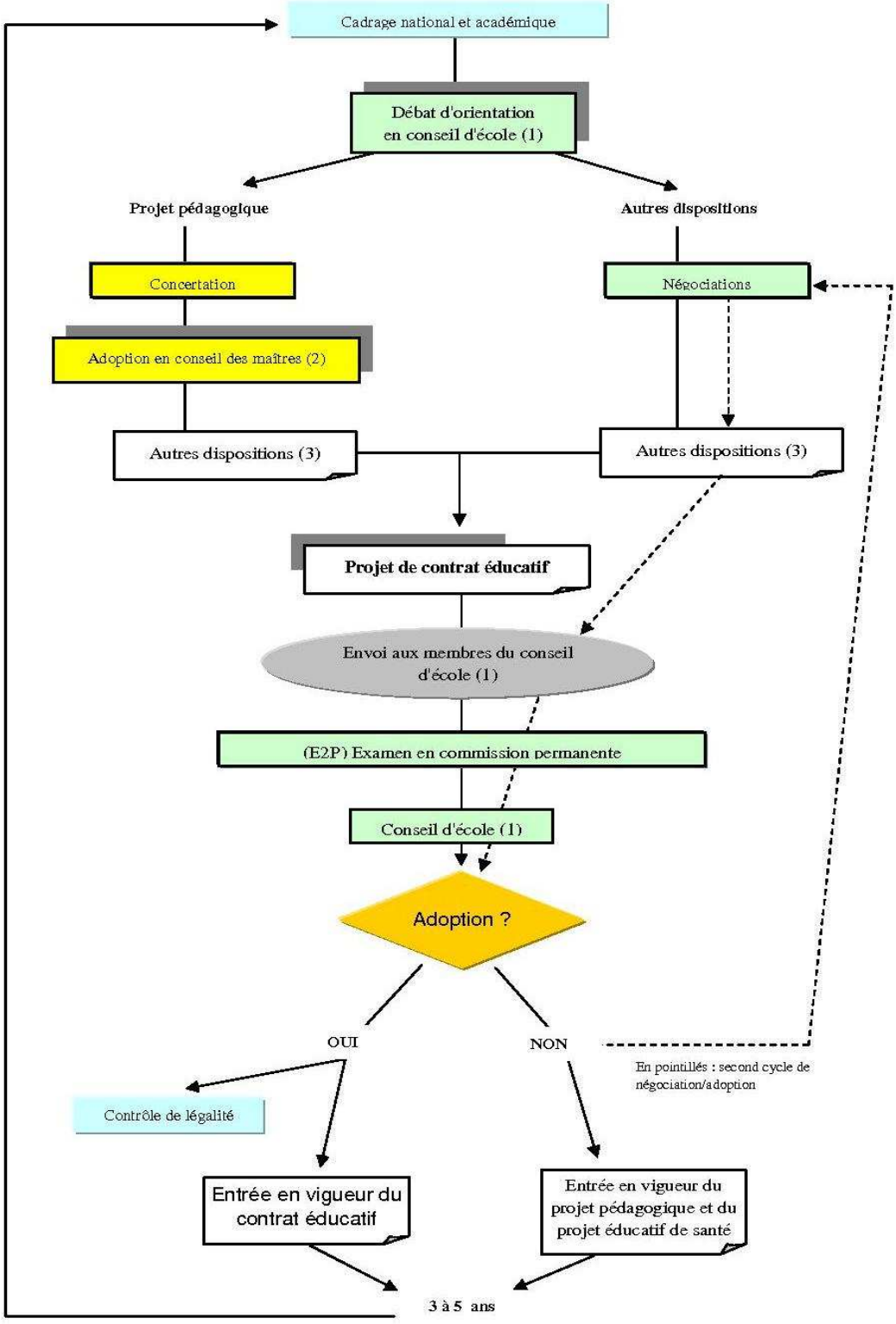
> *« S'il est nécessaire d'accompagner les établissements dans leur démarche, il faut (…) bannir tout contrôle a priori, si ce n'est un contrôle de légalité par rapport aux objectifs et règlements nationaux. »*[1]

Le contrôle *a priori* présente en effet plusieurs inconvénients. D'une part, cette hypothèse contribuerait à déresponsabiliser les acteurs de terrain, à l'exact opposé des évolutions actuellement souhaitées en matière de gestion publique. D'autre part, dans le cas d'un refus du contrat, cette opposition pourrait s'interpréter comme un désaveu du directeur d'école. Enfin, ce contrôle *a priori* immobilise des ressources de la circonscription, que l'IEN pourrait sans doute mieux utiliser autrement.

C'est pourquoi il est suggéré que, dans le cadre de l'adoption du contrat éducatif, le – nécessaire – pilotage par l'IEN s'exerce en amont de l'élaboration, par le biais du projet de circonscription, par la fixation d'objectifs à mettre en œuvre par l'école, par la lettre de mission du directeur et par les relations que celui-ci doit entretenir en permanence avec sa hiérarchie. En aval, l'IEN en évalue les résultats dans le cadre de sa mission générale d'inspection. Le cas échéant, il recommande la diffusion des bonnes pratiques qu'il aurait pu identifier.

[1] Claude Pair et al., *op. cit.*, p. 41.

Figure 13 – Processus d'adoption du contrat éducatif



(1) ou conseil d'administration. (2) ou conseil pédagogique. (3) autres que le projet pédagogique.

Quelques incontournables dans le contrat éducatif

Le texte régissant les contrats éducatifs devrait préciser quels points doivent obligatoirement y figurer sous peine de nullité. Dans cette perspective, l'alinéa suivant du code de l'éducation semble entièrement applicable au contrat éducatif :

> *« Le projet d'école ou d'établissement définit les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux et précise les activités scolaires et périscolaires qui y concourent. Il précise les voies et moyens qui sont mis en œuvre pour assurer la réussite de tous les élèves et pour associer les parents à cette fin. Il détermine également les modalités d'évaluation des résultats atteints. »*[1]

Il est suggéré néanmoins de préciser ces dispositions, voire de les élargir, comme suit :

- le projet pédagogique comprend au minimum les modalités d'évaluation des résultats atteints par les élèves, les axes essentiels de la politique de cycle, les directions privilégiées pour faire progresser tous les élèves dans la perspective de l'obtention du Socle commun de connaissances et de compétences ;

- pour le reste du contrat éducatif, le règlement intérieur, le projet éducatif de santé, l'organisation générale de la veille éducative, les modalités de mise en œuvre des relations entre les parents d'élèves et l'équipe pédagogique, les projets de travaux dans l'école et autour de l'école.

Le contrat éducatif devrait aussi comporter des indicateurs de performance.

Enfin, il pourrait prévoir un bilan d'étape, à mi-parcours de son application.

Dans la phase d'exécution, le rôle fondamental du directeur

L'apport du directeur est aussi fondamental dans la phase d'exécution du contrat éducatif que lors de sa préparation. Au jour le jour, il donne du sens à l'action en la replaçant dans la perspective du contrat éducatif, voire empêche la contradiction entre la première et le second.

C'est au directeur en particulier que revient la lourde tâche, qu'il peut toutefois partager, de parvenir au résultat suivant :

> *« Par-delà la mutualisation des méthodes pédagogiques éprouvées, l'enjeu est de faire accepter les indicateurs de performance non pas comme un outil technocratique mais comme un levier d'une meilleure réussite des élèves. »*[2]

L'on ne saurait mieux dire. Mais les tables rondes menées en préparation de ce rapport permettent de se montrer optimiste, surtout quand des équipes pédagogiques parviennent à s'accorder sur des priorités communes et concrètes, comme par exemple la compréhension en lecture.

Mieux encore, c'est au directeur qu'incombe au premier chef la tâche de donner à l'acte d'enseignement les conditions les plus propices à sa réalisation, au profit des résultats des élèves. Le contrat éducatif vient à l'appui de cette responsabilité fondamentale.

[1] Article L. 401-1.
[2] Dominique Truant, IEN, *Piloter la performance en circonscription*, in *Piloter le premier degré*, *op. cit.*

L'étude de l'utilité du contrat éducatif amène à envisager dans quelle mesure il s'intègre dans l'activité quotidienne des enseignants. On sait qu'aujourd'hui,

> *« La liberté pédagogique de l'enseignant s'exerce dans le respect des programmes et des instructions du ministre chargé de l'éducation nationale et dans le cadre du projet d'école ou d'établissement avec le conseil et sous le contrôle des membres des corps d'inspection.*
> *Le conseil pédagogique prévu à l'article L. 421-5 ne peut porter atteinte à cette liberté.»*[1]

C'est donc dans le cadre fixé par le projet d'école aujourd'hui, par le contrat éducatif demain, que s'exerce la liberté pédagogique, entre autres repères qui en définissent les bornes sans pour autant la dénaturer.

Ainsi, sans y répondre ici, le présent rapport pose une simple question : que faire quand, dans une même école, *a fortiori* une petite école, deux enseignants veulent appliquer des méthodes de lecture différentes ? Comment fait-on dans une telle situation ? Il faut surtout éviter de s'y trouver.

En somme, ce n'est pas seulement le contenu de l'actuel projet d'école, du futur contrat éducatif qui importe : c'est aussi son impact. Le projet d'école reste encore trop formel.

> *« En effet, une fois voté par le Conseil d'administration après avoir été élaboré avec une participation réellement proposée à tous, le projet lie tous les personnels de l'établissement. S'il peut être méconnu ou méprisé par une partie d'entre eux, la notion n'a plus de sens. »*[2]

C'est dans de telles situations que le conseil et le contrôle des membres des corps d'inspection prend tout son sens, ce qui donne une raison de plus pour dégager les IEN des contingences quotidiennes. Il est donc **suggéré ici que, à l'avenir, l'évaluation des enseignants par les inspecteurs – auxquels les directeurs n'ont pas vocation à se substituer dans ce domaine – prenne en compte la réalisation du projet pédagogique et plus généralement du contrat éducatif de l'école.**

Certes, le pilotage de l'enseignement primaire soulève de réelles difficultés méthodologiques, voire éthiques. La question de l'imputabilité des résultats n'est pas la moindre. Qu'est-ce qui fait que l'école X, que l'élève Y enregistre de bons résultats ou de moins bons : entre le maître actuel et le ou les maîtres précédents ? entre l'école et la famille ? entre l'établissement, le directeur et le maître ? S'y ajoutent les écueils que représentent la qualité des outils d'évaluation, l'interprétation des résultats, l'évaluation des enseignants. Pour autant, ces difficultés sont connues, la réflexion et la pratique progressent en la matière et l'évolution de l'organisation du ministère en général, de la DEPP en particulier témoignent d'une implication forte de l'institution[3].

Cela étant, le contrat éducatif aura d'autant plus d'impact, que l'école y trouvera son compte. Il convient pour ce faire **que l'autorité académique encourage les bonnes volontés et valorise les réussites**.

[1] Article L. 912-1-1 du code de l'éducation, issu de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.
[2] Claude Pair *et al*., *op. cit*., p. 40, sur le projet d'établissement.
[3] Voir en cinquième recommandation de ce rapport.

4 / S'APPUYER SUR DES LEADERS PEDAGOGIQUES, LES DIRECTEURS D'ECOLE

La réflexion sur le rôle du directeur ne peut être séparée de celle portant sur la gouvernance de l'école. C'est avant tout le statut des écoles, plus encore la détermination des objectifs qu'elles poursuivent qui déterminent les contours des fonctions du directeur d'école.

Toutefois, certaines solutions concernant les directeurs peuvent s'appliquer immédiatement, sans être conditionnées à des changements dans le statut et la gouvernance des écoles.

L'amélioration des conditions d'enseignement et des progrès dans les apprentissages : deux justifications de l'existence d'un directeur

La fonction du directeur d'école est dessinée par le décret de 1989[1]. Pourtant, d'une part on a vu que la pratique pouvait s'éloigner du texte, d'autre part, la question du sens de l'action d'un directeur d'école, de son apport à la performance de l'école, reste posée.

Avant d'entrer dans les détails de la fonction, il peut être nécessaire d'en résumer la philosophie générale. L'on retiendra pour ce faire la formulation suivante : « la direction influe sur le motivations, les capacités et les conditions de travail du personnel enseignant, qui lui-même définit les pratiques pédagogiques et l'apprentissage des élèves ». Trois mots-clés émergent : *influence*, *enseignants*, *élèves*.

C'est à ce point seulement de la réflexion que l'on peut y faire entrer les observations du Haut Conseil de l'Éducation, qui avançait que *« le débat sur la fonction de directeur d'école primaire, dotée de compétences explicites, ne [devait] plus être éludé »*, après avoir souligné que *« l'institution confie [au directeur] des responsabilités croissantes, mais il reste un pair parmi ses pairs, et l'on constate à chaque rentrée de nombreux refus d'exercer la responsabilité de directeur, les inspecteurs d'académie devant alors recourir à des réquisitions »*. [2]

[1] cf. *supra*, Décret n°89-122 du 24 février 1989 modifié relatif aux directeurs d'école (extraits), p. 47.
[2] Haut Conseil de l'Éducation, *op. cit.*, pp. 9-10.

Une fonction fondée sur la pratique pédagogique

> *« Ce qui fait la différence, c'est la qualité du geste professionnel. Si on attaque toujours par des marges, on est inefficace. »*[1]

Si la fonction première d'un directeur d'école est d'être un leader pédagogique, c'est qu'il doit se montrer capable, d'une part de fédérer une équipe pédagogique, d'autre part de la faire progresser. Il ne saurait être question que le directeur accomplisse le « geste » à la place de l'enseignant – sauf éventuellement pour des remplacements occasionnels. En outre, c'est avant tout aux conseillers pédagogiques d'agir[2]. Le directeur est là pour aider les professeurs dans leurs pratiques, en particulier dans les évolutions et les difficultés de celles-ci. Pour ne prendre qu'un exemple, l'enseignement évolue de plus en plus vers une prise en charge individuelle des élèves, notamment mais non exclusivement les élèves en difficulté ou grande difficulté. L'école s'inscrit par là dans un mouvement assez général de la société. Mais ce changement de paradigme ne va pas sans susciter des questions au jour le jour : sur les méthodes d'enseignements, sur les outils (manuels scolaires par exemple), sur les horaires (on y revient toujours), sur l'organisation du travail en équipe.

Un directeur d'école doit être capable de dialoguer professionnellement avec ses collègues et mieux encore de les conseiller, ce qui justifie son recrutement parmi des enseignants chevronnés, dans des conditions qui seront abordées plus loin. En cela, il est bien *primus inter pares*. Cette fonction ne s'arrête pas au geste d'enseignement lui-même mais inclut, on s'en doute, l'ensemble de la pratique enseignante, dont celle de la préparation de l'acte de cours. En tout cas, c'est le point de départ de l'influence inhérente à la charge de directeur.

A titre d'illustration, l'on sait que beaucoup de professeurs des écoles sont quelque peu réticents, inquiets même, devant l'enseignement des sciences. Cette circonstance résulte des profils universitaires des candidats au professorat, qui résulte d'une certaine désaffection pour les études scientifiques dans notre pays et qu'il ne faudrait surtout pas qu'elle contribue à perpétuer. Le directeur d'école a ici un rôle de première importance, avant tout en rassurant les professeurs, en leur rappelant que des écoliers n'ont pas besoin de connaissances scientifiques approfondies à ce stade de leur scolarité, qu'il n'est pas nécessaire de savoir répondre à *toutes* les questions sur le sujet ; il importe simplement de permettre aux élèves de s'éveiller aux sciences, voire de s'émerveiller, et leur donner un *aperçu* du raisonnement scientifique.

Une part de la plus-value du directeur prend donc la forme d'un soutien aux pratiques des enseignants, de pair à pair.

Par ailleurs, les experts sont unanimes ou peu s'en faut à conclure que les évaluations fréquentes des résultats des élèves sont la condition *sine qua non* de l'amélioration des résultats de l'école. Pour ce qui concerne l'évaluation des écoles, cela peut avoir pour corollaire de déplacer le débat sur le terrain – plutôt objectif – des résultats des élèves, plutôt que sur celui – émotionnellement sensible – du talent des enseignants. Pour en revenir à la fonction de directeur, ce leader pédagogique doit être particulièrement vigilant à ce que des évaluations des élèves aient lieu assez fréquemment. Il s'ensuit que l'une des compétences à développer à l'avenir par les directeurs est l'examen des résultats des élèves afin, par exemple, de proposer des remédiations pour ceux qui en ont besoin. Une autre

[1] Propos tenus en table ronde par un IA-DSDEN.

[2] Le conseiller pédagogique de circonscription a principalement une mission d'ordre pédagogique. Il a pour fonction première l'assistance et le suivi des enseignants débutants, titulaires ou non, notamment au cours de leur première année d'affectation. Il est généraliste ou spécialisé (éducation physique et sportive ; éducation musicale ; arts plastiques ; langues et cultures régionales ; technologies et ressources éducatives). Certains d'entre eux exercent des missions départementales, notamment les conseillers pédagogiques dans les disciplines artistiques. Source : note de service n° 96-107 du 18 avril 1996, BOEN n° 18 du 2 mai 1996.

conséquence est que, au moment de la détermination du contrat éducatif, ou plus couramment lors des réunions pédagogiques, le directeur a pour obligation évidente que les évaluations soient au cœur des préoccupations. Le contrat éducatif, abordé dans la troisième recommandation, doit aller jusqu'à déterminer les modalités pratiques d'évaluation des élèves. En outre, l'analyse des résultats des élèves peut motiver des discussions sur des besoins de formation, à titre individuel ou collectif, de tout ou partie des professeurs de l'école, afin d'adapter leur enseignement dans telle ou telle direction qui aurait pu émerger lors des évaluations.

A partir de ce socle, le directeur a pour responsabilité d'assurer la mise en cohérence des actions de l'école

L'un des défis que doit relever le système éducatif français est la diffusion des bonnes pratiques, pour tous et partout, conjointement à l'éradication des mauvaises. La cinquième recommandation de ce rapport est centrée sur ce thème. Il est nécessaire que le directeur apporte sa juste part à cet effort, dans la mesure de ses possibilités d'action et dans le respect des attributions des autres responsables, au premier rang desquels les autorités académiques. Sous cette réserve, il n'est pas indifférent, pour prendre un exemple, que la recherche ait permis d'établir que les classes hétérogènes représentent le meilleur contexte de progression pour un élève faible, sans que les élèves les plus avancés soient pénalisés[1]. Un pilotage de l'école qui vise à la qualité des résultats doit prendre ces données en compte et, puisque c'est l'intérêt général qui prévaut, permettre à un décideur local de surmonter d'éventuels désaccords pour, *in fine*, répartir les élèves entre les classes dans les conditions les plus propices à l'objectif de réussite pour tous.

> *« 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. »*[2]
>
> La commission pour l'avenir de l'école avait déjà exprimé en 2004 :
>
> *« Dans la classe, l'hétérogénéité scolaire, lorsqu'elle n'est pas trop grande, fait plus progresser les élèves faibles qu'elle ne ralentit les bons. »*[3]

Le directeur a en effet pour responsabilité d'assurer différentes mises en cohérence, grâce auxquelles l'école a la capacité de réaliser son potentiel : devenir une *communauté de professionnels*.

C'est tout d'abord la mise en cohérence de l'action pédagogique, en tant que *primus inter pares* : entre les différents contenus d'enseignement, les différents contenus éducatifs. Un de ces enjeux annexes devient celui de donner, susciter ou conserver le lien entre les divers intervenants qui entrent dans l'école. On sait que le maître unique est de moins en moins une réalité. L'accroissement des moyens est allé de pair avec l'augmentation du nombre des intervenants. Beaucoup d'adultes travaillent dans une école : maîtres de la classe, intervenants extérieurs – enseignants ou non –, ATSEM, EVS, AVS[4]…

[1] Bruno Suchaut, Iredu-CNRS et université de Bourgogne, *Hétérogénéité des apprentissages et efficacité pédagogique*, séminaire inter-académique organisé par la DGESCO sur l'enseignement en RAR, 16 janvier 2008.
[2] Cour des comptes 2010, *op. cit.*, p. 125.
[3] Rapport Thélot, *op. cit.*, p. 86.
[4] Respectivement : agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, emplois vie scolaire, auxiliaires de vie scolaire. Les intervenants extérieurs peuvent avoir une grande importance dans la vie de l'école et son organisation, comme tel est le cas avec les intervenants en langues ou, dans les départements concordataires, pour l'enseignement du fait religieux.

La mise en cohérence implique une autre responsabilité, d'une difficulté évidente, celle d'animer – au sens étymologique du terme notamment – l'*équipe pédagogique*. Or, les rapports des enseignants avec le travail en équipe sont frappés du sceau de l'ambigüité. Si ceux-ci affirment effectivement travailler en équipe, si le *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant* rappelle que 64 % des enseignants du 1er degré déclarent avoir suffisamment de relations de travail avec leurs collègues (p. 100), cette même source, parmi beaucoup d'autres, déplore *« la très faible mise en commun des pratiques d'enseignement et des expériences »* (p. 70).

La mise en cohérence prend aussi d'autres formes, dérivées certes, mais non négligeables. C'est par exemple au directeur qu'il revient d'assurer ou de s'assurer de l'accueil, plus encore l'*intégration* des nouveaux collègues. De manière similaire, la plus grande fréquence du temps partiel conduit un nombre élevé d'enseignants à se partager entre plusieurs écoles, ce qui, d'une part, complexifie la gestion, d'autre part ne facilite pas les démarches collectives. Il revient au leader pédagogique de pallier, pour ce qui relève de lui, ces inconvénients.

Or, le travail en équipe n'est pas spontané : pour donner ses fruits, il doit être organisé et maîtrisé. Donner une cohérence aux travaux d'une équipe, plus encore en assurer la cohésion ou la lui conserver, ne ressortissent pas uniquement de l'improvisation. Animer une équipe est une compétence professionnelle en soi.

De surcroît, il ne faut pas faire semblant d'ignorer que tout groupe humain est en lui-même générateur de tensions potentielles. Sur ce point, la polyvalence statutaire des enseignants du premier degré évite au directeur – et aux autres – de risquer de s'épuiser avec ce qu'on peut appeler la « diplomatie disciplinaire ». Il n'en reste pas moins que le leadership passe parfois par la gestion des conflits.

L'amélioration du pilotage des écoles, qui passe par une redéfinition du métier de directeur, s'inscrit dans le temps long, par-delà les calendriers politiques et budgétaires.

La mise en cohérence, c'est aussi celle de la parole de l'école. Le directeur, ou son représentant dans l'école, doit être en mesure de la donner en permanence. De surcroît, le directeur doit pouvoir agir vite. Quand un élève est en train de perdre pied, il importe que l'équipe pédagogique sache réagir sans délai. Le directeur a dans ce cas la responsabilité d'actionner le dispositif du PPRE. Il est aussi de sa responsabilité, à l'inverse, de rappeler le cas échéant que l'enseignement se délivre désormais par cycles et qu'il faut tenir compte des rythmes de progression individuels de l'enfant. En tout cas, il faut trancher, et vite, ce qui suppose du directeur une double capacité. La première, celle d'animer la concertation préalable à la décision, sans la dilater ni la phagocyter. La seconde, celle de prendre une décision même en l'absence de consensus.

Ces quelques lignes ont permis d'aborder deux facteurs reconnus comme essentiels aux progrès des élèves. L'un est l'existence d'une politique des cycles au service du socle, dont il est nécessaire de marteler que l'objectif final est fixé à l'âge de seize ans. L'autre est le problème encore plus classique de l'affectation des maîtres, qui aujourd'hui doit parfois être décidée par l'IEN.

Comme l'indique on ne peut plus clairement la Cour des comptes, *« 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 (CP, 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 »*[1].

[1] Cour des comptes 2010, *op. cit.*, p. 73.

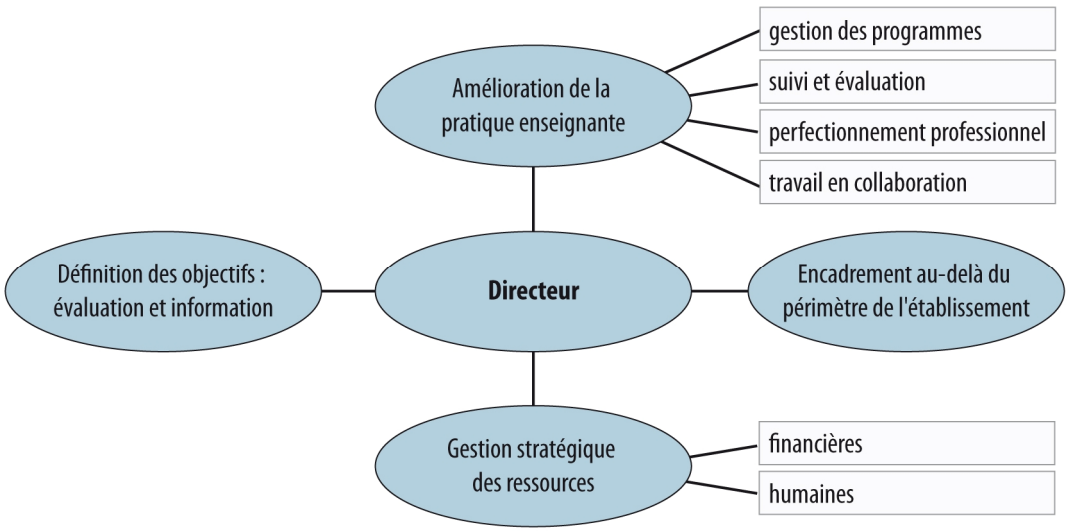
Comme cela a été écrit fort justement, il est demandé aux enseignants du premier degré *« d'imaginer le futur, en même temps qu'ils doivent pérenniser le passé »*, d' *« inventer l'avenir en pérennisant la tradition »*[1]. Le présent rapport a évoqué à plusieurs reprises la difficulté qu'éprouve parfois l'Éducation nationale à mettre en œuvre le changement. Sans vouloir développer les conditions nécessaires à la conduite d'un changement réussi, il est nécessaire de rappeler le rôle fondamental des cadres de terrain dans de tels processus. Sans eux, le changement ne peut s'implanter : au mieux, il est formel.

La mise en cohérence est facilitée quand on a su donner du sens à l'action. C'est le directeur, grâce au travail constant avec l'ensemble des membres de la communauté éducative qu'appelle sa fonction, grâce à son positionnement dans la chaîne de pilotage du système éducatif, grâce à son expérience personnelle déjà substantielle, qui est le mieux placé pour y pourvoir.

Le directeur d'école peut être comparé à un chef d'orchestre. Il s'assure qu'on ne passe pas tout se suite à la représentation, qu'on a d'abord analysé la symphonie, pris en compte la composition du public, l'acoustique de la salle. Il aide à ce que l'équipe pédagogique n'escamote pas la phase, cruciale, de clarification de ses objectifs. Avant de passer à l'action, il importe de s'assurer que les objectifs – artistiques pour l'orchestre, pédagogiques pour l'école – sont suffisamment précis et ne se prêtent pas à diverses interprétations, mais surtout, qu'ils sont à la hauteur des enjeux. Ce n'est qu'après qu'on peut prendre son archet, alors qu'on piaffe de le faire sans attendre. Le projet pédagogique sera d'autant plus mobilisateur, et rassembleur, qu'il comportera ce qu'il s'appelle une *vision*, solennisée avec le contrat éducatif.

Une étude internationale menée sous l'égide de l'OCDE a identifié quatre domaines comme étant les principaux leviers grâce auxquels les personnels de direction peuvent contribuer à améliorer l'enseignement et l'apprentissage : favoriser et accroître la qualité des enseignants, définir des objectifs et mesurer les progrès réalisés, assurer une gestion stratégique des ressources et collaborer avec les partenaires extérieurs.

Figure 14 – Les apports personnels du directeur



D'après Pont, Nusche et Moorman, *op. cit.*, pp. 49 et s.

[1] Jean-Jacques Latouille, chargé de cours à l'IAE et à l'IPAG de l'université de Poitiers, *Réformes de l'école primaire et culture du premier degré*, in *Piloter le premier degré*, *op. cit.*

Un positionnement délicat : ni simple pair, ni supérieur hiérarchique

Un point paraît évident : on ne peut pas asseoir un système sur un directeur dont la seule autorité est charismatique.

C'est pourquoi il ne faut pas éluder la question du positionnement hiérarchique du directeur par rapport aux enseignants de l'école – ou regroupement – dont il assume la responsabilité.

Pour l'heure, le supérieur hiérarchique des enseignants, comme des directeurs, est l'IEN de circonscription, par délégation de l'inspecteur d'académie. Plus proche des lieux où se détermine la stratégie de mise en œuvre des politiques éducatives – le rectorat, l'inspection académique – l'IEN peut plus facilement mettre les vicissitudes quotidiennes en perspective de l'économie globale de l'enseignement. Plus éloigné du lieu de l'action, il ne doit pas, au contraire du directeur, composer avec les pressions des enseignants.

A contrario, cette distance constitue un handicap quand on la met en regard de la description qui vient d'être effectuée du contenu du leadership pédagogique, qui exige de la présence et de la réactivité. L'IEN a pu être décrit comme un *« personnage lointain et à éclipse »*[1]. Un IEN encadre en moyenne plus de deux cent cinquante enseignants ! Pour les mêmes raisons que le niveau le plus adapté pour la conception du projet opérationnel est l'école, celui qui convient sans doute le mieux pour le management au quotidien est celui du directeur. L'IEN peut quant à lui se concentrer sur les fonctions d'inspection, d'évaluation et de pilotage qui sont son cœur de métier, comme le suggère la huitième recommandation de ce rapport.

L'idée que les directeurs puissent noter les enseignants de l'école est un point d'achoppement majeur. *« Dans le monde éducatif français, les enseignants n'accepteront jamais de ne pas être évalués par un pair »*, a assuré l'un des cadres du ministère. Il est recommandé de tenir compte de ce risque, dont la traduction dans le réel serait certaine le cas échéant, et de continuer à confier les actes de gestion, les inspections et l'évaluation des enseignants aux inspecteurs de circonscriptions. En sus de l'impact qu'aurait sur les esprits tout changement en ce domaine, c'est précisément le positionnement de l'IEN, qui vient d'être rappelé, qui le rend sans doute plus apte à l'évaluation des enseignants. Cela n'empêche aucunement que la manière d'évaluer connaisse quelques changements.

Le régime adopté pour les enseignants d'EPLE, avec une note administrative, délivrée par le chef d'établissement, comptant pour 40 % de la note globale du professeur, et une note pédagogique, pour 60, n'a pas du tout convaincu. En revanche, il est souhaitable, et sans doute le fait-il déjà, que l'IEN prenne l'attache du directeur au moment de ses inspections : l'art pédagogique s'exerce au sein d'une société qu'est l'école primaire d'affectation, une connaissance des conditions d'activité de l'enseignant serait par conséquent incomplète si elle ne prenait en compte cet aspect de la question.

Enfin et surtout, la notation des fonctionnaires aura bientôt vécu. Le Journal officiel vient de publier le décret qui en annonce la disparition au profit de l'entretien professionnel, généralisant ainsi un système qui a été expérimenté avec succès, par le ministre de l'Éducation nationale notamment[2]. L'intérêt bien compris du service public est que cet entretien soit mené par l'IEN.

Il s'ensuit que **les directeurs ne devraient toujours pas assurer l'évaluation des enseignants**.

[1] Pour reprendre l'expression utilisée dans le texte « Améliorer la direction des établissements scolaires », rapport de base national de la France présenté par Jean-Pierre Obin, inspecteur général de l'éducation nationale, dans le cadre de l'activité de l'OCDE, mai 2007, page 67.
[2] Décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat

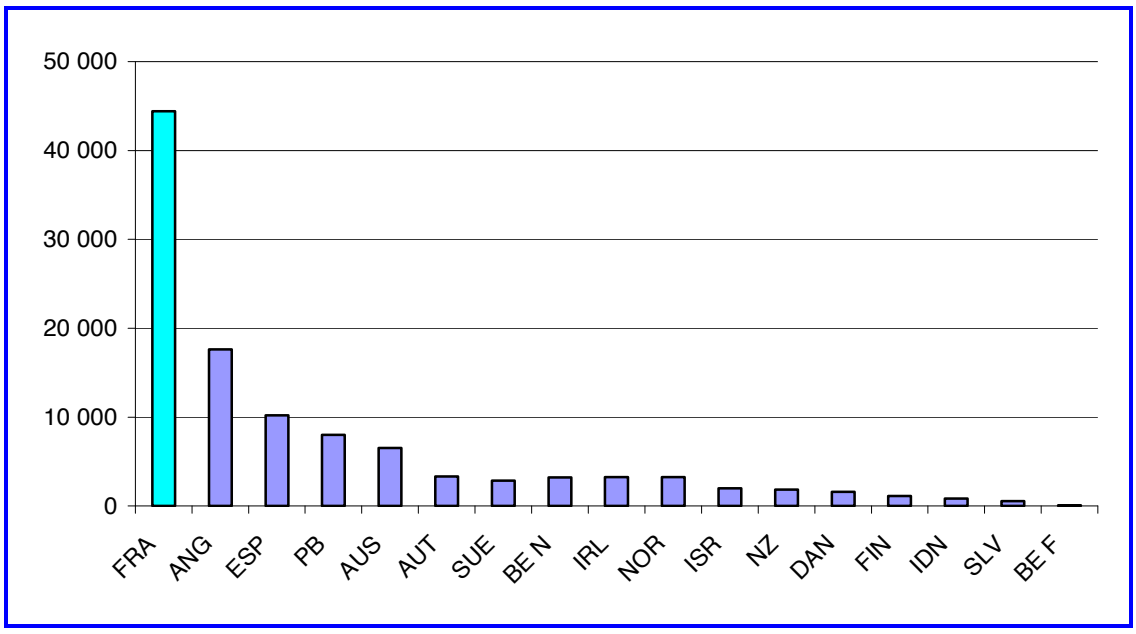
En revanche, que le directeur ne soit pas celui qui prenne les décisions déterminantes pour l'accélération ou le ralentissement de la carrière des enseignants ne saurait aucunement justifier qu'il ne dispose pas de prérogatives personnelles. Elles seront abordées plus loin mais l'on précise d'emblée qu'il manquerait d'une certaine logique à ce qu'elles soient systématiquement conditionnées à l'accord de sa hiérarchie ou son absence de désaccord, sauf exceptions dûment justifiées bien entendu.

L'exercice d'une fonction de direction suppose de disposer de marges de manœuvre

On rappellera avant toute chose que nul ne saurait être redevable que de résultats qu'il a été en mesure d'influencer. Or, que peut véritablement faire le directeur d'une école à classe unique, c'est-à-dire son seul enseignant ? *« Le risque, dans une classe unique, c'est de faire du "nursing" avec les élèves »*, a affirmé un IA-DSDEN lors d'une audition. Au-delà de cette considération, il convient de se souvenir des développements précédents sur l'intérêt d'écoles – ou regroupements – présentant une taille critique.

Du reste, par rapport à leurs homologues des pays étrangers, les directeurs des écoles primaires publiques de France sont beaucoup plus nombreux, de sorte qu'ils dirigent des entités beaucoup plus petites. C'est évidemment une conséquence directe de la loi Guizot.

Figure 15 – Comparaison internationale : nombre de chefs d'établissement dans l'enseignement primaire public



En 2006-2007. Source : Pont, Nusche et Moorman, op. cit., p. 30.

La question mérite d'être posée sans détour : à partir de quel niveau d'activité une école a-t-elle à sa tête un directeur plutôt qu'un simple *responsable de site* ?

Cette question a d'autant plus de pertinence quand on se souvient que 40 % des directeurs d'école actuels n'ont aucune décharge d'enseignement. Officiellement donc, ils exercent toutes les prérogatives propres à la fonction, en connaissent toutes les sujétions. Pourtant cela est supposé ne leur prendre aucun temps ou bien être accompli en dehors des heures de service.

Soit la direction d'école est un travail qu'on peut faire au débotté, auquel cas il n'est pas besoin de s'interroger sur un statut des directeurs. Soit c'est une activité en soi, et une telle vision des choses est incompatible avec l'existence de directeurs sans décharge. Cependant, il n'apparaît pas qu'une évaluation des performances comparées des fonctions de direction en regard des quotités de décharges ait jamais été effectuée. Du reste, une telle étude présenterait de très sérieuses difficultés méthodologiques.

En tout cas, voici un argument de plus pour le rapprochement statutaire des écoles maternelles et élémentaires, pour les cas où l'une et l'autre seraient de relativement petites tailles et guère éloignées géographiquement. Même si, dans ce cas, l'argument principal justifiant le rapprochement reste la capacité à mener une véritable politique de cycles.

Le directeur d'une école de plus grande taille aura plus de marges de manœuvre en matière de gestion, à condition que le statut des écoles ait évolué afin de rendre cette corrélation possible. Encore une fois, une école a vocation à s'administrer elle-même, à accroître ses marges de manœuvre, notamment budgétaires. Or, pour l'heure, *« 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 »*[1].

Outre les finances, les ressources humaines sont un fondement essentiel de l'administration. Or, si le directeur d'école est, ou doit mieux être, un manager, il a plutôt les mains liées dans ces deux domaines. On a vu qu'il ne pouvait même pas signer le contrat de recrutement de l'auxiliaire de vie scolaire qui viendra le seconder à mi-temps dans ses tâches[2] !

De plus, même dans le cas où il en aurait le plus besoin, le directeur ne peut officiellement rien faire pour influencer la composition de l'équipe éducative, y compris dans les écoles de l'éducation prioritaire. *« Si un professeur ne fait pas l'affaire, on le mute. S'il donne satisfaction, on lui donne des points pour qu'il puisse mieux muter »*, a avancé un professeur rencontré lors d'une table ronde : tout est dit. Un responsable donne à ce problème sa vraie dimension : *« Si l'enseignant n'est pas stable, c'est qu'il choisit son parcours : l'idée de projet disparaît complètement, les points du barème lui permettent de s'en aller. Il importe de trouver une conciliation entre construction d'une carrière personnelle et une institution qui dit ce qu'elle attend : vous êtes là pour la durée du projet »*. La situation est aussi connue qu'épineuse. Fort heureusement, l'expérimentation « Clair », présentée dans la recommandation consacrée aux bonnes pratiques, marque les prémisses d'un changement.

Dans l'attente, un directeur d'école est un manager qui, non seulement ne choisit pas son équipe mais qui, de plus, a toutes les chances de la voir se renouveler à un rythme accéléré dans les circonstances où la stabilité serait pourtant le plus nécessaire.

[1] Cour des comptes 2010, *op. cit.*, p. 63.
[2] Un directeur d'école a signalé que la simple rédaction d'une lettre pouvait lui prendre jusqu'à vingt minutes de son temps, réflexion et rédaction compris. Une telle estimation est tout à fait crédible.

On peut dire de la fonction de directeur qu'elle consiste à favoriser l' *« "apprentissage organisationnel" de l'école, autrement dit lui donner les moyens d'obtenir de bonnes performances et de s'améliorer en permanence en valorisant pour cela le personnel, en créant un climat et des conditions propices à un apprentissage collectif et en faisant un usage judicieux des données pour améliorer les programmes d'enseignement et l'instruction »*[1].

Lui permettre de contribuer ainsi à l'intérêt général, afin que, par l'exercice de ses attributions, il puisse mieux aider les enseignants de l'école à faire progresser les résultats des élèves, réclame des évolutions dans les responsabilités qui sont confiées au directeur. Pour autant, cela ne suffira pas. La direction d'école repose autant sur une pratique que sur un corpus juridique. Il conviendra donc de rapprocher les suggestions qui vont suivre des passages ultérieurs sur l'efficience administrative de l'école et sur le pilotage du système éducatif.

L'enseignement étant avant tout une affaire de personnes, celles qui le délivrent et celles qui le reçoivent, il convient de commencer par la gestion des ressources humaines (GRH).

L'évolution qui semble la plus essentielle est la suivante : le directeur d'école doit désormais avoir la possibilité, mieux encore l'ardente obligation, d'affecter les professeurs dans les classes au mieux de la défense de l'intérêt général. **Il est donc proposé qu'à l'avenir les textes indiquent plus explicitement qu'aujourd'hui que l'affectation des enseignants dans les différentes classes est une décision du directeur d'école, prise après discussion en conseil des maîtres.** La formulation actuelle, *« Après avis du conseil des maîtres, il arrête le service des instituteurs et professeurs des écoles »*, devrait ainsi évoluer. Il va de soi qu'une telle prérogative ne saurait être diluée dans un quelconque calcul de points ou d'examen bureaucratique de dossiers. Il s'agit là d'une compétence discrétionnaire, au sens juridique du terme, du directeur, prise en concertation.

Il n'est pas admissible, on l'a vu plus haut, que les enseignants les moins aguerris soient affectés dans les écoles les plus difficiles. *« Les enseignants les plus fragiles aux élèves les plus fragiles, c'est un déni de justice ».*[2]

Similairement, il est tout sauf souhaitable qu'un enseignant rejoigne une école sans avoir connaissance de son contrat éducatif, au risque notamment d'en perturber la cohésion pédagogique. Un recrutement des enseignants *sur profil* s'impose dans certains établissements. Il conviendrait **que le directeur puisse émettre des vœux sur le profil des enseignants susceptibles d'être affectés à l'école qu'il dirige. En cas de candidatures multiples, son avis pourrait être requis**. Un meilleur équilibre est à trouver entre le « barème » actuel et les intérêts supérieurs du service public, dont celui de lutter contre l'échec scolaire.

Certains opposent, non sans pertinence, que cette intervention du directeur nuirait au principe selon lequel les enseignants sont recrutés uniquement (sauf exceptions) par concours, de manière nationale. Cet argument doit pourtant s'effacer devant le rappel que le recrutement dans la fonction publique est distinct de l'affectation au sein de celle-ci. Le droit est sans ambiguïté : *« Le grade est distinct de l'emploi. Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent »*[3]. Les deux opérations sont parfaitement distinctes.

[1] R. Elmore, L'encadrement comme pratique de l'amélioration des écoles, in *Améliorer la direction des établissements scolaires*, vol. 2, *op. cit*. W. Mulford, *School Leaders : Challenging Roles and Impact on Teacher and School effectiveness*, document établi pour l'activité de l'OCDE *Améliorer la direction des établissements scolaires*, Paris.
[2] Audition de M. François Dubet, professeur à l'Université Bordeaux-2, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales.
[3] Loi n°83-634 du 13 juillet 1983, modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors, article 12.

L'on glisse à titre incident qu'il ne serait pas inutile que, dans certaines écoles pour le moins, celles où la continuité des équipes est la plus nécessaire, les enseignants soient affectés dans un établissement pour une durée plus longue qu'actuellement, qui pourrait être de trois ans minimum. Ils continueraient certes à engranger des droits pour leurs mutations, mais sans possibilité de les exercer durant la période, sauf exceptions limitativement énumérées. Bien entendu, une contrepartie s'imposerait.

Une parenthèse doit être ouverte pour formuler une suggestion issue de l'examen des situations de terrain. Les écoles où la réussite scolaire est la moins probable devraient être celles où l'objectif de sérénité des conditions d'enseignement devrait être poursuivi avec le plus de vigueur. Par conséquent, **il est suggéré qu'un élève qui a déjà été au moins deux fois exclu d'une école ne soit pas, ou plus, scolarisé dans une école relevant de l'éducation prioritaire**, sauf exception dûment justifiée, pour des motifs liés par exemple à la santé de l'enfant ou au réseau de transports urbains ou scolaires.

Cette parenthèse refermée, il est suggéré que **le directeur dispose, après autorisation de l'autorité académique, de la compétence pour procéder de lui-même à certains recrutements, en particulier des EVS,** voire aussi des vacataires enseignants, sous réserve bien entendu de disponibilités budgétaires. L'on ajoute qu'une telle prérogative ne serait pas l'apanage des directeurs placés à la tête d'un E2P mais que tous les directeurs, tels qu'ils sont envisagés *infra*, devraient en disposer.

La formation tout au long de la vie est une obligation qui s'impose aux enseignants. Or, dans le premier degré public, seules 35 % des personnes concernées par la formation continue ont été présentes en formation en 2008-2009[1]. L'organisation de la formation continue des enseignants doit être améliorée, ne serait-ce que pour être plus incitative. C'est ainsi que **les écoles, et par conséquent les directeurs qui en assurent le fonctionnement administratif, devraient avoir plus de marges de manœuvre en matière de formation continue, pour eux-mêmes et pour leurs adjoints que sont les professeurs des écoles et instituteurs.** Que chaque enseignant, dans le premier degré comme ailleurs, suive une semaine de formation continue par an apparaît comme un objectif raisonnable.

De plus, en sa qualité de responsable, de leader pédagogique, **le directeur devrait avoir la possibilité de surmonter des blocages. C'est pourquoi, une réécriture en tant que de besoin, des dispositions du décret de 1989 et du code de l'éducation serait opportune, afin d'identifier les risques de paralysie du fonctionnement interne de l'école**. L'on songe en particulier aux décisions que ne pourraient prendre le conseil des maîtres, faute d'accord en son sein. Certes, la jurisprudence a dégagé la notion de « formalités impossibles », mais elle ne s'applique qu'à des situations exceptionnelles[2].

Plus généralement, il est suggéré de **faire explicitement du directeur le représentant de l'État dans l'école, mais aussi d'en faire le représentant de l'école en toutes circonstances (et non seulement certaines comme aujourd'hui)**. Toutefois, il serait imprudent de conclure à l'opportunité de ces deux mesures sans en avoir examiné l'ensemble des conséquences juridiques. En tout état de cause, il est essentiel pour les autres acteurs de la communauté éducative, en particulier les élus locaux et les familles, de savoir que la voix du directeur est celle qui représente l'État.

Enfin, de la même manière, **il conviendrait que les textes soient plus explicites quant à la liste des décisions du directeur qui sont immédiatement exécutoires**. Aujourd'hui, la répartition entre ce qui est d'application immédiate et ce qui est soumis à l'autorisation ou l'absence

[1] Pour une moyenne de six jours par personne formée. Source : MEN/DGESCO, *« Données de la formation continue des enseignants du premier degré »*, dite *« enquête 6 »*, année 2008-2009.

[2] Cas où, par exemple, les membres d'un organisme consultatif ont délibérément refusé de se prononcer sur la question ou le projet qui leur était soumis ; ou bien au cas où l'organisme consultatif n'avait pas encore été institué où installé à la date où la décision devait être prise. Source : Chapus, *op. cit.*, § 1226.

d'interdiction d'une autorité supérieure (l'IEN en général), est tout sauf claire. Rappelons les dispositions en vigueur pour les EPLE, où l'article R. 421-55 débute comme suit : *« Les délibérations du conseil d'administration portant sur le contenu ou l'organisation de l'action éducatrice dont le caractère exécutoire est, en application du II de l'article L. 421-14, subordonné à leur transmission à l'autorité académique sont celles [puis début de l'énumération].* ». Il n'est pas interdit non plus de s'en inspirer pour les décisions du conseil d'école ou du conseil d'administration des E2P.

Le directeur n'est pas seul, ne doit pas l'être

L'idée que les prérogatives du directeur d'école puissent s'accroître soulève immédiatement un flot de réactions, qui souvent font usage de la même formule : *« petit chef »*[1]. Il n'est pas question de nier l'existence de cette rhétorique, pas plus que de sous-estimer l'appréhension qui la motive, le plus souvent sincère. Il n'est pas question non plus d'ignorer que les murmures de ceux qui approuvent sont toujours étouffés sous les cris de ceux qui réprouvent. Cela étant posé, plusieurs facteurs contribueront à empêcher la tentation de l'exercice solitaire du pouvoir.

Il est ainsi proposé **que, parallèlement à l'augmentation des prérogatives du directeur, s'accroissent ses obligations en matière de concertation, négociation ou codécision selon les cas**. L'on peut même prévoir que les textes réglementaires soient plus précis quand aux modalités selon lesquelles lesdites obligations sont mises en œuvre.

De plus, le directeur sera d'autant moins exposé au risque de l'exercice solitaire du pouvoir qu'il sera de son intérêt bien compris de tout faire pour s'en abstenir. La meilleure affirmation du caractère provisoire de sa fonction irait dans ce sens, comme en attesteront les propositions ci-après sur le statut du directeur. En outre, comme on le verra dans les développements sur sa rémunération, il serait très opportun que l'évaluation de sa valeur professionnelle dépende en partie de la qualité de son leadership, qui inclut sa capacité à fédérer l'équipe autour du contrat éducatif. Un directeur coupé de son équipe par sa faute verrait ainsi sa carrière ralentie, voire gâchée.

Enfin, l'on rappelle que l'idée que le directeur soit le juge de la manière de servir des enseignants de l'école a été écartée dans la présente recommandation (cf. *supra*). Il est cependant consulté sur le sujet.

Au contraire de ses homologues de l'enseignement secondaire, *a fortiori* de l'enseignement supérieur, le directeur d'école est aujourd'hui un homme, ou une femme, seul, et ceci même si ses collègues ont tous la qualification d' *« adjoints »*. Le directeur d'école ne pourrait-il être aidé dans l'exercice de ses responsabilités ?

Pour l'enseignement primaire, cette situation d'isolement, une fois de plus, se rencontre dans la plupart des pays de l'OCDE[2].

C'est pourquoi l'on ne peut qu'appeler de ses vœux l'idée que les collectivités territoriales qui le souhaitent puissent mettre du personnel administratif à la disposition de l'école qu'elles ont pour mission d'entretenir. Cette perspective fit d'ailleurs partie des éléments sur lesquels il est suggéré que porte l'expérimentation des E2P (deuxième recommandation du présent rapport).

Le partage de la direction d'école aurait sans doute des avantages.

[1] Voir notamment à ce sujet : *« Les professeurs craignent une consécration des "petits chefs" »*, Le Figaro, 27 avril 2010
[2] Pont, Nusche et Moorman, *op. cit.*, p. 82.

Il ne serait pas sans intérêt que des enseignants puissent se voir confier la conduite de projets particuliers, par exemple pour l'étude de logiciels pédagogiques disponibles sur le marché, le dialogue avec le conservateur de la bibliothèque municipale ou encore la sélection des sorties culturelles. La fonction de *coordinateur de cycle* peut aussi s'envisager, tout comme l'animation de groupes de travail chargés de projets spécifiques. Les études internationales montrent que de telles modalités d'exercice de la direction sont porteuses d'efficacité, ne serait-ce que pour le climat de confiance à l'intérieur de l'école et pour la progression du travail en équipe, donc l'amélioration de la pratique enseignante. Tant de choses sont possibles ! D'ailleurs, elles ne sont pas rares.

La réglementation en vigueur ne facilite pas ces initiatives, tant concernant le contenu des tâches que peuvent remplir les enseignants que le temps qu'ils peuvent y consacrer. A ce sujet, ce qui vaut pour l'énumération des tâches des enseignants vaut pour la mesure de leur temps. L'idée que la rue de Grenelle prenne en main son chronomètre pour déterminer le temps que les enseignants peuvent consacrer à telle ou telle tâche serait saugrenue, parfaitement orthogonale à celle d'encourager les initiatives. Qui plus est, la réforme de 2008, qui a modifié les horaires d'enseignement dans le primaire a accru le temps pour les activités au-delà de l'acte d'enseignement : avant la réforme, les recteurs s'entendaient déjà dire qu'il n'y avait pas de temps !

Encadré n°10 – Obligations de service des enseignants du premier degré[1]

Le service des enseignants s'inscrit dans le cadre de l'organisation de la semaine scolaire retenue en application des dispositions du code de l'Éducation relatives à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires.

A) Le service des personnels enseignants du premier degré s'organise en vingt-quatre heures hebdomadaires d'enseignement à tous les élèves et trois heures hebdomadaires en moyenne annuelle, soit cent-huit heures annuelles, effectuées sous la responsabilité de l'inspecteur de l'Éducation nationale chargé de la circonscription dans laquelle exercent les enseignants concernés.

B) Les cent-huit heures annuelles de service se répartissent conformément à l'article 2 du décret du 30 juillet 2008 précité, de la manière suivante :

1. Soixante heures consacrées à de l'aide personnalisée ou à du travail en groupes restreints, notamment en maternelle, auprès des élèves rencontrant des difficultés dans leurs apprentissages et au temps d'organisation proportionné correspondant.

Dans le cas où ces soixante heures ne peuvent être intégralement mobilisées pour de l'aide personnalisée ou du travail en groupes restreints, elles sont consacrées au renforcement de la formation professionnelle continue des enseignants hors de la présence des élèves.

Le temps d'organisation correspondant à l'aide personnalisée permet d'identifier les élèves en difficultés et de prévoir les modalités de cette aide pour ceux qui en bénéficieront.

2. Vingt-quatre heures consacrées :

- à des travaux en équipes pédagogiques (activités au sein des conseils des maîtres de l'école et des conseils des maîtres de cycle) ;
- aux relations avec les parents ;
- à l'élaboration et au suivi des projets personnalisés de scolarisation des élèves handicapés.

3. Dix-huit heures consacrées à l'animation et à la formation pédagogiques.

4. Six heures consacrées à la participation aux conseils d'école obligatoires.

[1] Source : circulaire n° 2010-081 du 1 juin 2010, BOEN n°25 du 24 juin 2010.

C'est pourquoi il est suggéré que la décharge d'enseignement, dans une école, puisse être partagée. Le directeur ne serait plus forcément le seul fonctionnaire à être totalement ou partiellement déchargé. **Il pourrait donc partager cette décharge, après avis du conseil des maîtres.**

C'est donc d'évolution du travail en équipe dont il est question. Il n'est pas interdit de se montrer optimiste dans ce secteur, étant conforté en cela par les nombreuses remarques en auditions sur la plus grande ouverture au management et au travail en équipe des nouvelles générations de professeurs.

Il ne serait pas inutile non plus, sur un autre plan, que l'évaluation des enseignants prenne en compte à l'avenir leur implication dans la vie de l'école, à l'instar de ce qui vient d'être à bon escient décidé pour les enseignants-chercheurs[1].

En outre, **les possibilités qu'a le directeur de déléguer sa signature gagneraient à être mieux affirmées**.

Pour finir sur ce point, est-il vraiment besoin de souligner que de telles perspectives ne sont envisageables que dans des écoles qui ont, encore une fois, atteint une taille critique ?

Le directeur d'école n'occupe pas une fonction mais exerce un métier à part entière : il convient d'en tirer les conséquences en termes de gestion des ressources humaines

« Nos propositions donnent à tous ces fonctionnaires des responsabilités plus précises et en partie nouvelles qui devraient rendre leur métier plus efficace et plus intéressant. Il s'agit bien de métiers, et non pas de fonctions que pourrait efficacement exercer toute personne qui apprend vite ou tout excellent professeur. »[2]

Il est possible d'appliquer ce propos à la situation des directeurs d'école sans en changer la moindre virgule.

Directeur d'école est un métier à part entière. Les contours en ont été posés dans les pages qui précèdent. Une évidence s'impose : la fonction est, et doit rester, duale. Le directeur est en effet le premier des enseignants dans l'école, de là découle son magistère pédagogique. Il est de surcroît chargé d'en assurer la direction générale, et devrait disposer pour cela des leviers relationnels et administratifs qui sont ceux d'un véritable manager. On en déduit que, plus qu'une fonction, la dualité intrinsèque de la charge de directeur d'école en fait un métier à part entière.

Viennent les questions du recrutement, de la formation et de la carrière des directeurs d'école.

Afin de promouvoir un métier dont on s'est efforcé de démontrer *supra* qu'il était un rouage essentiel à la réussite de l'école, il convient d'offrir aux directeurs d'école, présents et futurs, de véritables perspectives de carrière. Le contexte est beaucoup plus favorable aujourd'hui qu'il y a seulement cinq ans. Toute une série de mesures de modernisation de la GRH de l'État est en effet passée par là.

[1] Article 40 du décret n°84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences, modifié par le décret n° 2009-460 du 23 avril 2009.
[2] Claude Pair *et al.*, *op. cit.*, p. 67.

Encadré n°11 – La direction d'école : un sujet d'intérêt commun pour les États membres de l'UE

Le Conseil de l'Union européenne a adopté un texte commun dans lequel les États membres se sont accordés sur ce que *« les qualifications, les compétences et l'engagement des enseignants, ainsi que la qualité de la direction des écoles, sont les facteurs les plus importants pour obtenir une qualité élevée au niveau des acquis pédagogiques. Un bon enseignement et la capacité de motiver tous les élèves pour qu'ils donnent le meilleur d'eux-mêmes peuvent avoir un impact positif durable sur l'avenir des jeunes. C'est pourquoi il est essentiel non seulement de veiller à ce que les personnes recrutées à des postes d'enseignants et de chefs d'établissement soient du plus haut niveau et adaptées aux tâches qu'elles sont appelées à accomplir (…) »*[1].

De présidence en présidence, la direction des écoles est à l'ordre du jour. De même, l'Union européenne a lancé un *« réseau des directeurs d'école »*, afin de développer une communauté de pratiques et d'apprentissage[2].

Qu'attend-on d'un directeur d'école ?

La complexité des fonctions des directeurs et la difficulté de ceux-ci à comprendre exactement ce que l'on attend d'eux rend opportune la création d'un document de référence. Le décret de 1989 ne saurait suffire. Texte de nature réglementaire, son spectre est forcément limité au recensement de compétences d'ordre juridique. Il donne des tâches mais ne définit ni « savoir », ni « savoir-faire », ni « savoir-être ».

Dans ces conditions, un référentiel-métier peut servir de point de départ pour des programmes de formation plus spécialisés et pour une évaluation plus adaptée à ce métier proprement dit. Il aiderait aussi les directeurs d'école eux-mêmes dans leur apprentissage de la fonction.

Du reste, le processus de définition des métiers est engagé dans la fonction publique. Publié en 2006 le *Répertoire interministériel des métiers de l'État* (RIME) recense à ce jour deux cent trente-cinq *emplois-référence*. La lecture de ce document permet de suggérer que le métier du RIME le plus proche du métier de directeur est, sans surprise, celui de *« responsable de direction d'un établissement d'éducation et de formation »*, qu'il n'est pas nécessaire de reproduire ici.

Pourtant, pour l'heure, l'Éducation nationale ne s'est pas attelée à cet exercice pour ce qui concerne les directeurs d'école, au contraire de nombre de pays étrangers, qui ont élaboré de réels référentiels-métiers : Nouvelle-Zélande, Chili ou Danemark, par exemple.

Il est donc **suggéré, soit de modifier la fiche « responsable de direction d'un établissement d'éducation et de formation » du RIME, afin d'y inclure ce qui est spécifique au premier degré, soit de créer une fiche spécifique pour le métier de directeur d'école proprement dit**. On ne saurait trop le répéter : la direction d'une école du premier degré présente trop de spécificités pour ne pas la confondre avec celle d'un lycée ou d'un collège.

L'élaboration et la diffusion d'un référentiel-métier des directeurs d'école constitueraient une avancée dans la professionnalisation de la fonction et son attractivité. L'on y observerait en particulier

[1] « *Conclusions du Conseil sur le perfectionnement professionnel des enseignants et des chefs d'établissement* », 2978ème session du Conseil Éducation, jeunesse et culture, le 26 novembre 2009.
[2] http://community.eun.org/entry_page.cfm?area=1361.

la présence des savoir-faire et connaissances nécessaires, de même que celle de perspectives à moyen terme, fondement d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines.

L'édiction du référentiel métier induirait par ailleurs sa meilleure connaissance par les usagers et partenaires de l'école. Le manque de visibilité des fonctions de directeur est en effet très majoritairement déploré par ces derniers, qui eux aussi sont demandeurs d'une clarification. Les maires, les présidents d'intercommunalité, les autres décideurs et acteurs publics, les responsables associatifs et, surtout, les parents d'élèves, sont dans ce cas. Il n'est pas sans intérêt de souligner que les *Guides pratiques des parents*[1], qui ont pour vocation de faire découvrir les objectifs et les modalités de fonctionnement des écoles, sont silencieux sur le rôle du directeur en tant que tel. Les pages *« Qui fait quoi ? »* sont muettes à son sujet. Il n'apparaît que de manière incidente dans certaines autres parties du document. Au demeurant, on comprend que le ministère soit en peine d'expliquer simplement une notion qui pour l'heure n'est pas précisément définie. Or, le respect de la valeur de transparence l'y oblige.

Le directeur d'école doit continuer à être recruté parmi les enseignants

> *« La direction des écoles maternelles et élémentaires de deux classes et plus est assurée par un directeur d'école appartenant au corps des instituteurs ou au corps des professeurs des écoles, nommé dans cet emploi dans les conditions fixées par le présent décret. »*[2]

La position selon laquelle le directeur d'école doit être, soit un enseignant, soit uniquement recruté parmi les enseignants, est très fortement majoritaire. Elle s'applique d'ailleurs fréquemment à l'étranger.

> *« Il doit rester un pédagogue : comment animer l'équipe sans cette connaissance ? » « Il ne doit pas se couper des élèves et de la connaissance. » « On ne doit pas parler de choses qu'on ne connaît plus. » « L'acte pédagogique rend toujours humble. »*

A l'inverse, l'hypothèse que le directeur d'école puisse provenir d'origines plus variées n'a que peu de défenseurs, bien que parfois de grande qualité et bien que leurs arguments ne manquent pas de pertinence.

De fait, cette question ne provoque pas une réponse immédiate, qui s'imposerait avec une incontestable évidence.

Le présent rapport retient la première des deux branches de l'alternative. Ce qui emporte la décision est l'existence du « magistère pédagogique », évoqué plus haut. Seul un enseignant est à même de l'exercer. Mais ce même argument emporte une autre conséquence : beaucoup plus qu'aujourd'hui, le directeur d'école doit être recruté parmi les enseignants chevronnés. Faire exercer ce métier à de trop jeunes fonctionnaires n'est de l'intérêt ni du service public, ni des intéressés.

Par conséquent, il est suggéré **que la règle générale soit le directeur d'école est recruté parmi des enseignants comptant au moins cinq ans d'expérience effective d'enseignement, dont trois au moins dans le premier degré**.

Ces trois ans d'expérience dans le premier degré sont la prise en compte des spécificités de ce niveau d'enseignement, abordées plus haut dans la recommandation consacrée aux établissements publics.

[1] Ministère de l'Éducation nationale, *Votre enfant à l'école maternelle* et *Votre enfant à l'école CP-CM2*, Coll. *Guide pratique des parents*, année 2010-2011.
[2] Article 1er du décret de 1989 précité.

On sait que le détachement est désormais de droit dans la fonction publique, en vertu des dispositions de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique :

> *« Tous les corps et cadres d'emplois sont accessibles aux fonctionnaires civils régis par le présent titre par la voie du détachement suivi, le cas échéant, d'une intégration, ou par la voie de l'intégration directe, nonobstant l'absence de disposition ou toute disposition contraire prévue par leurs statuts particuliers. »*[1]

Le règlement d'un statut particulier ne peut donc plus inclure de restriction au détachement.

Toutefois :

« Le détachement ou l'intégration directe s'effectue entre corps et cadres d'emplois appartenant à la même catégorie et de niveau comparable, apprécié au regard des conditions de recrutement ou de la nature des missions. Lorsque le corps d'origine ou le corps d'accueil ne relève pas d'une catégorie, le détachement ou l'intégration directe s'effectue entre corps et cadres d'emplois de niveau comparable. »[2]

Cette disposition semble permettre de procéder aux limitations suggérées ci-dessus.

Il apparaîtrait comme raisonnable de donner une marge de souplesse aux autorités académiques. En particulier, dans certaines zones géographiques, peu attractives pour ceux qui ne les connaissent pas, l'institution pourrait avoir de la peine à respecter les critères ici présentés. C'est pourquoi, **dans la limite par exemple de 10 % de l'ensemble des directeurs en exercice, des candidats ne respectant pas tous les critères pourraient être néanmoins recrutés**. L'on songe à des professeurs de collège ou à de jeunes mais talentueux professeurs des écoles qui n'ont pas toute l'ancienneté requise.

Par ailleurs, **il est suggéré de ne toujours pas conditionner la candidature au métier de directeur d'école à la détention préalable d'un diplôme spécifique ou à l'accomplissement d'une formation.** Les modalités d'acquisition du diplôme rendent la mesure inopportune sans qu'il soit besoin d'un examen ultérieur. En effet, il pourrait s'obtenir :

- en formation initiale, c'est-à-dire, dans la très grande majorité des cas, cinq ans au moins avant le premier jour où il sert, ce qui serait absurde ;
- en formation continue. Or, après cinq ans d'enseignement, donc de vie active, l'on s'est sans doute trop éloigné des études pour vouloir ou pouvoir y retourner. Beaucoup préfèreraient, dans cette hypothèse, renoncer ;
- en formation sur le temps de travail, ce qui signifierait un financement par le ministère, d'où un investissement considérable pour l'employeur, qu'on ne pourrait guère envisager que moyennant une obligation d'exercer le métier pendant une durée significative (quelques années sans doute), afin de rentabiliser le coût de la formation : ni le ministère ni le fonctionnaire n'ont intérêt à s'engager de la sorte.

C'est pourquoi, faire acte de candidature, puis être recruté comme directeur ne devrait être assorti d'aucune condition de diplôme, qui viendrait s'ajouter aux critères ci-dessus. En revanche, il est tout à fait loisible à l'État de mettre fin aux fonctions d'un directeur qui s'avèrerait défaillant, dans la logique qui préside aux stages de titularisation du public et périodes d'essai du privé. Qui plus est, le

[1] Article 13 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors, dans sa rédaction issue de la loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.
[2] *ibid*.

recours au régime juridique du détachement, suggéré ci-dessous, rend plus facile la cessation de fonction.

Il a été vu plus haut que la charge de directeur d'école n'était pas suffisamment attractive à l'heure actuelle, d'où une relative pénurie des candidatures, peut-être plus encore des motivations. Dans de telles conditions, il devient difficile au recruteur de procéder à une sélection aussi fine qu'il le souhaiterait. Peu attractive, la fonction n'attire pas forcément les personnes qui présenteraient les meilleures aptitudes à l'exercer.

On observe une évasion d'une partie du vivier des futurs directeurs d'école vers le corps des personnels de direction, comme l'atteste la représentation non négligeable des professeurs des écoles dans la population des candidats au concours. L'on note également la part substantielle des directeurs d'école en exercice qui, par conséquent, quittent la fonction de directeur pour celle, plus attractive peut-être, de chef d'établissement.

Tableau 15 – Origines des candidats inscrits au concours des personnels de direction de 2ème classe : part des professeurs des écoles et des directeurs d'école

En % du total		2008	2009
Candidats	Prof. des écoles	10,2	11,1
	Directeurs d'école	4	4,1
	Ensemble	14,2	15,2
Lauréats	Prof. des écoles	12	9,9
	Directeurs d'école	3,8	3,4
	Ensemble	15,8	13,3

Source : rapports de jury du concours (sessions 2008, 2009), en ligne sur education.gouv.fr.

Quand on est demandeur de candidats de bon niveau et qu'on a du mal à les trouver, il n'est d'autre solution que d'aller les chercher. Dans cette perspective, l'un des récents, et nombreux, progrès de la gestion des ressources humaines du ministère de l'Éducation nationale réside dans l'instauration d'un « bilan à mi-parcours » entre les inspecteurs territoriaux et les enseignants, en l'espèce entre les IEN et les professeurs des écoles ou instituteurs. Le directeur de l'encadrement a ainsi justement rappelé aux recteurs et vice-recteurs qu'il appartenait aux inspecteurs « *de détecter les talents et de les promouvoir en lien avec les services de G.R.H. de l'académie, dans l'intérêt de l'institution* »[1].

Dans ce contexte, il ressort de l'analyse que les conditions d'entrée et de sortie de la position de directeur d'école constituent un frein à son attractivité. Sauter le pas est aujourd'hui quasi irréversible. La sortie n'est guère possible qu'en présentant sa démission des fonctions ou en se voyant retirer cet emploi *dans l'intérêt du service*[2] – deux situations qui révèlent une crise ou y font croire, ce qui n'est pas sans risque sur la réputation de l'intéressé – ou bien en évoluant vers le corps des personnels de direction. Heureusement, la loi de 2009 sur la mobilité dans la fonction publique devrait rendre les choses moins ardues, sans pour autant qu'on puisse qualifier de facile l'évolution de carrière[3].

[1] Circulaire n° 2009-064 du 19 mai 2009, BOEN n°22 du 28 mai 2009.
[2] Article 11 du décret de 1989
[3] Loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique

Le risque est sans doute trop grand pour des personnes attachées au métier de professeur. Parler de *vocation* est toujours pertinent. Or, quitter ce métier sans beaucoup d'espoir de retour est un risque que tous ne veulent pas courir. Il importe dans ces conditions que les enseignants devenus directeurs puissent, plus facilement qu'aujourd'hui, revenir vers leur métier d'origine, pour ne pas écrire « leurs premières amours ». De même, il serait opportun de proposer aux directeurs de meilleures perspectives de carrière, à défaut ils pourraient continuer à ressentir l'impression d'un plafond de verre au-dessus de leurs têtes et chercher à s'en éloigner, notamment en se présentant au concours des personnels de direction. C'est pourquoi est suggéré **qu'en tout état de cause, la carrière des directeurs d'école permette à l'avenir, beaucoup plus facilement qu'aujourd'hui, des allers-retours avec le métier d'enseignant de plein exercice**.

Le meilleur argument pour mieux recruter des directeurs d'école est de leur offrir un véritable plan de carrière. Une bonne description des attendus du métier en marquerait une première étape. Mais des perspectives de formation, de rémunération et d'évolution motivantes sont tout aussi indispensables.

Au passage, il ne semble pas que le ministère ait édicté une grille d'évaluation commune pour l'entretien de recrutement des directeurs, ni ait mené de réflexion sur la professionnalisation du processus de recrutement des directeurs d'école. Devant les enjeux liés à la taille de la population concernée et à son impact dans les résultats des élèves, il est permis de penser que des progrès devraient être faits dans cette direction, ne serait-ce qu'en termes d'échanges des bonnes pratiques académiques.

La formation des directeurs d'école : un défi majeur pour le ministère

> *« La capacité de diriger n'est pas inhérente aux caractéristiques personnelles de l'individu ; elle réside dans ses connaissances, ses compétences et son comportement. »*[1]

Les directeurs d'école sont amenés à exercer trois, ou plutôt quatre catégories de responsabilité : d'ordre pédagogique, relationnel et administratif, mais aussi managérial. Or, ils sont recrutés, et il est recommandé qu'ils continuent à l'être, sur le critère essentiel d'avoir longtemps exercé la première d'entre elles. Une telle circonstance n'est sans rappeler celle qui se présente dans l'entreprise au moment de recruter des technico-commerciaux : à partir d'une indispensable compétence technique de départ, il faut développer une seconde compétence, faute de quoi l'on ne fait pas son métier.

La formation des directeurs d'école est *de facto* un enjeu essentiel dans le pilotage de l'enseignement du premier degré. Car le processus de sélection endogène présente un risque fondamental pour l'institution : celui de recruter un agent aux compétences déséquilibrées voire, pour l'écrire plus brusquement, de perdre un bon professeur pour hériter d'un mauvais directeur[2].

Publié au Journal officiel du 12 mars 1997, un arrêté du 4 mars 1997 régit actuellement la formation des directeurs d'école. Il prévoit que la formation préalable à la prise de fonctions est d'une durée de trois semaines et qu'elle vise à *« permettre au directeur d'école d'assurer ses responsabilités administratives, pédagogiques et sociales »*. La formation porte ainsi sur la connaissance des programmes de l'école primaire et des autres textes officiels s'y rapportant, la connaissance de l'administration du système scolaire, du fonctionnement de l'école et des structures qui l'entourent, les

[1] Pont, Nusche et Moorman, *op. cit.*, p. 125.
[2] On aura reconnu le *« principe de Peter »*. Une telle éventualité plaide pour une plus grande réversibilité qu'aujourd'hui dans l'exercice de la direction d'une école.

relations et l'information au sein de l'école et avec tous les partenaires de l'école ainsi que l'animation du travail de l'équipe pédagogique, l'administration communale et ses responsabilités en matière scolaire.

On remarque le silence de ce texte sur la formation suivant la prise de fonction, ainsi que sur la formation continue du directeur. Cela étant, une note de service du 17 mars 1997 pourvoit au premier point, en prescrivant une formation de deux semaines au cours de la première année d'exercice, pour un total de cinq semaines à ce stade de la carrière du directeur débutant. Le contenu précis de la formation est repris en annexe du présent rapport. Il poursuit une vaste et louable ambition, celle de donner au directeur *« les connaissances et les compétences qui lui permettront d'assurer sa tâche dans les meilleures conditions et de s'adapter aux situations qui peuvent se présenter dans l'exercice de ses nouvelles fonctions »*. Toutefois, le programme se révèle si étendu que l'objectif ci-dessus relève probablement plus du vœu pieux que de la certitude, sans compter le stage au sein d'une administration communale. Le risque de superficialité est important. A cet égard, il apparaît que les premières années de fonction sont celles où le directeur connaît de particulièrement grandes difficultés à organiser son temps. D'autre part, il n'existe pas de référentiel de formation national.

Quant à la formation continue, à en croire une organisation syndicale, qui le déplore, *« elle est inexistante »*. Les relevés de l'OCDE abondent d'ailleurs en ce sens.

Tableau 16 – Différentes stratégies nationales en matière de formation des chefs d'établissement public

Australie	Autriche	Belgique fl [1]	Belgique fr	Chili	Danemark	Angleterre	Finlande	**France**	Hongrie	Irlande	Israël	Corée	Pays-Bas	N.-Zélande	Norvège	Irlande du N.	Portugal	Écosse	Slovénie	Espagne	Suède
■		■	■			■	■	■	■		■	■				■		■	■	■	
	♦				♦	♦	♦	♦		♦	♦			♦		♦		♦	♦		♦
●	●			●	●	●	●		●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●

■ Formation initiale ♦ Programme d'intégration ● Formation continue
2006-2007 ; 1er et 2nd degrés– [1] : uniquement établissements communautaires – Source : Pont, Nusche et Moorman, op. cit., p. 121.

Or, comme le dit très justement un secrétaire général d'académie, *« Il y a une occasion à saisir, car la formation initiale est sur une année et revient à l'académie, c'est une occasion de faire travailler ensemble IEN, IEN/ET[1], directeur d'école et chef d'établissement. La formation continue revient elle aussi à l'académie »*.

C'est pourquoi il est suggéré de **faire de la formation des directeurs d'école tout au long de leur carrière une priorité du programme de formation du ministère dans les années qui viennent**. Dans cette perspective, le rôle des IEN, en tant que pilotes de proximité du système éducatif, sera déterminant. Il en ira de même pour l'ESEN (École supérieure de l'Éducation nationale), à qui il reviendra de créer ou susciter des contenus de formations adaptés à l'enjeu majeur exposé ci-dessus.

[1] IEN – enseignement technique.

Ce métier réclame une rémunération plus attractive, qui dans le même temps prenne mieux en compte le caractère spécifique des fonctions exercées

« Tout ça pour ça ! », entend-on souvent. Le rapport entre l'investissement personnel des directeurs et sa traduction en espèces sonnantes et trébuchantes n'est pas favorable à susciter des vocations de qualités.

Il n'est pas question dans ce rapport de mettre en cause de la RGPP[1], l'état actuel des finances publiques incitant à la modération. Mais le ministère n'est pas exempt de gisements de progrès dans sa gestion. Qu'une part des économies possibles se traduise en une revalorisation indemnitaire des directeurs d'école irait dans le sens de l'intérêt général. Par ailleurs, quand on a vu l'écart des efforts financiers pour le premier et le second degré, on ne peut que penser que des redéploiements sont possibles[2].

Il est donc suggéré **une nette revalorisation de la rémunération indemnitaire des directeurs d'école**.

Le fait que la hausse porte sur la rémunération indemnitaire – les primes – est compatible avec une meilleure prise en compte des conditions particulières d'exercice du métier. Sans doute les quotités de décharges ne donnent-elles pas une image assez précise de cette difficulté. Elles ne renseignent ni sur le niveau des élèves, ni sur les catégories socioprofessionnelles des familles, ni sur le nombre d'élus avec lesquels on est en contact, ni avec l'environnement social de l'école. Par conséquent, il est suggéré de **mesurer plus finement la charge de travail des directeurs, ou plutôt sur le niveau de difficulté de leur charge**.

Conséquence de ce qui précède, il est suggéré **que l'évaluation professionnelle des directeurs d'école soit mieux adaptée aux conditions d'exercice de leurs fonctions**. Il ne s'agit pas seulement d'inspecter un enseignant mais bien d'évaluer la performance d'un cadre. Autant on peut comprendre que la dimension pédagogique soit déterminante au moment du recrutement, autant un meilleur équilibre semble hautement souhaitable au moment de l'évaluation. L'appréciation de la valeur professionnelle des directeurs porterait notamment sur l'exécution du contrat éducatif et sur la mise en œuvre effective des textes en général, des programmes d'enseignement en particulier. En revanche, si, comme c'est suggéré pour tous plus loin dans ce rapport, le directeur continue à enseigner, son activité pédagogique doit être évaluée en tant que telle. Par voie de conséquence, le directeur d'école doit être évalué par quelqu'un à même de juger tous ces éléments. Ce ne peut être que l'IEN, comme aujourd'hui mais sur des critères différents, et avec un rythme beaucoup plus soutenu. L'inspection pédagogique n'est qu'une partie de l'évaluation ; le reste peut être évalué beaucoup plus régulièrement.

Mesurer la difficulté intrinsèque de la fonction et mieux apprécier la manière de servir de chaque directeur, en tenant compte de l'ensemble de ses responsabilités, évoque immédiatement la prime de fonctions et de résultats (PFR). La PFR est un dispositif qui prend en compte les responsabilités, le niveau d'expertise et les sujétions spéciales liées aux fonctions exercées par l'agent, mais aussi les résultats de la procédure d'évaluation individuelle prévue par la réglementation en vigueur et de la manière de servir[3]. Même si la réglementation en limite l'application aux fonctionnaires appartenant à des corps de la filière administrative ou détachés sur un emploi

[1] Révision générale des politiques publiques.
[2] Pour mémoire, la dépense intérieure par élève du primaire atteint, en 2008, 5 620 euros par an, à comparer aux 9 110 euros par élève du second degré.
3 Décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats

fonctionnel de cette filière, elle obéit à une logique qui pourrait aussi s'appliquer aux directeurs d'école.

Qui dit cadre, qui dit autonomie, dit évaluation sur le respect des objectifs poursuivis. C'est pourquoi il est suggéré **que chaque directeur se voit remettre une lettre de mission par l'autorité académique**. Elle serait délivrée avant que ne s'engage le début de l'élaboration du contrat éducatif. Sa période de validité serait alignée sur la durée du contrat, une durée plus courte étant possible si un directeur arrive dans une école dont le contrat est en cours. Elle s'appuierait sur les objectifs nationaux en matière d'éducation et sur la stratégie de mise en œuvre élaborée dans le cadre du projet académique.

Le statut juridique des directeurs d'école pourrait être celui d'un détachement dans le corps des personnels de direction ou dans un emploi fonctionnel

Bien que le statut des directeurs d'école soit le centre des préoccupations, voire des appréhensions, il ne vient qu'en avant-dernière partie de la présente recommandation. Il ne faut pas s'en étonner : ce n'est qu'une fois le programme des travaux connu qu'on choisit les outils nécessaires pour le réaliser.

Les organisations syndicales ou associations regroupant des directeurs d'école ont récemment passé commande de sondages sur ce sujet. Sans s'arrêter ici sur la valeur scientifique de ces consultations, en particulier les biais qu'elles peuvent comporter, l'on note néanmoins que, parmi les directeurs interrogés, se manifeste une certaine corrélation entre la taille de l'école où l'on exerce ses fonctions et la propension à réclamer un statut pour son directeur[1].

Le champ des possibles va de l'ajustement de l'existant à la création d'un corps nouveau de fonctionnaires

Hormis celle de ne rien changer, évidemment exclue au regard de l'analyse ci-dessus, cinq hypothèses s'offraient à la réflexion pour envisager l'avenir réglementaire du métier de directeur. Toutes ont été examinées à l'aune des deux critères suivants :

- permettre de plus faciles allers et retours entre le métier de directeur et celui d'enseignant de plein exercice, tout en permettant l'établissement d'un plan de carrière dans la première situation ;
- être le moins onéreux possible pour les finances publiques.

Des cinq hypothèses envisagées, trois apparaissent comme devant être écartées, alors que les deux dernières présentent des intérêts très comparables.

[1] Dans le sondage commandé par le « GDID », se prononcent pour un statut du directeur :
- 78,6 % des directeurs des écoles de 1 à 3 classes ;
- 84,9 % des directeurs des écoles de 4 à 9 classes ;
- 86,1 % des directeurs des écoles de 10 classes ;
- 92,4 % des directeurs des écoles de 13 classes et plus.

GDID = Groupement de Défense des Idées des Directeurs. Résultats observés sur www.dirlo.org le 12 septembre 2010. Le GDID indique que l'enquête a été réalisée du 25 mars au 10 mai 2010, auprès de 49 543 écoles.

Selon l'enquête effectuée sur son site Internet par le syndicat SNUIPP, pour 46 % des répondants, un statut est nécessaire, terme qui recouvre des réalités très diverses selon les répondants (hiérarchique/non hiérarchique/enseignants ou non). De 1 à 4 classes, ils ne sont que 39 % à souhaiter un statut, contre 67 % pour les 13 classes et plus. Source : enquête mise en ligne en juin 2010 sur le site du SNUIPP, qui déclare qu'elle a recueilli plus de 9 250 réponses, dont 83 % émanant de directeurs. http://www-old.snuipp.fr/spip.php?article7188.

Première hypothèse : aménagement de l'existant, qui est déjà un statut d'emploi, en procédant à des retouches du décret de 1989 relatif aux directeurs d'école. On a vu plus haut que le décret réclamait de nombreuses modifications, afin de rendre le métier plus conforme aux besoins du service public. Ces aménagements auraient pourtant été insuffisants, en l'absence de mesures facilitatrices des « allers-retours » évoqués ci-dessus.

Deuxième hypothèse : création d'un corps spécifique de la fonction publique. Concernant un ensemble de tâches clairement identifié et très homogène, pouvant s'appliquer à des dizaines de milliers de fonctionnaires, le métier de directeur d'école aurait pu justifier la création d'un corps. Beaucoup de corps de la fonction publique d'État comptent moins de fonctionnaires que la France ne compte ne directeurs d'école. Cette hypothèse aurait présenté deux grandes faiblesses, qui conduisent à devoir l'écarter. D'une part, elle irait à l'encontre de la possibilité des allers et retours souhaités plus haut et qui constituent l'une des conditions majeures d'attractivité de la charge. D'autre part, elle irait à rebours de la politique actuelle de réduction du nombre de corps de la fonction publique, motivée par le désir d'avoir des corps plus peuplés, pour à la fois faciliter la mobilité des fonctionnaires et la gestion du service public.

Troisième hypothèse : intégration dans le corps des personnels de direction. Le directeur d'école ferait ainsi partie d'un corps de fonctionnaire spécifique, où il côtoierait notamment les proviseurs et les principaux. Outre qu'elle marquerait mal la nette différence à faire entre les deux degrés d'enseignement pour ce qui concerne les conditions d'exercice de la direction, cette hypothèse ne répondrait pas à l'exigence de réversibilité. Par rapport à la deuxième hypothèse, elle ne présente guère que l'avantage de ne pas augmenter le nombre de corps et de donner une perspective de carrière mieux assurée au fonctionnaire.

Quatrième hypothèse : création d'un emploi fonctionnel. On peut définir un emploi fonctionnel comme un emploi correspondant à des fonctions particulières, qui bénéficie d'une grille de rémunération et d'un régime indemnitaire spécifiques. Ces postes sont pourvus par la voie du détachement, en général pour une durée limitée éventuellement renouvelable. Le premier de ses avantages est lié au régime juridique du détachement, position réversible entre toutes car il peut y être mis fin par l'administration comme par l'agent. Ce dernier retourne alors dans son corps d'origine, où il a conservé durant toute la période son droit à l'avancement et à la retraite. La facilitation des allers-retours est pleinement assurée. Cette hypothèse serait donc tout à fait possible. De plus, elle faciliterait un recrutement plus personnalisé.

Cette hypothèse était préconisée dans le *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, en 2008. Mais l'on note que les principaux et proviseurs étaient eux aussi recrutés sur un emploi fonctionnel, qui avec le temps est devenu un corps. Si les directeurs d'école empruntaient le même itinéraire, cela reviendrait à redescendre à la deuxième hypothèse ci-dessus.

Cinquième hypothèse : détachement dans le corps des personnels de direction. Cette solution présente les mêmes avantages que la quatrième, avec cet intérêt supplémentaire pour le fonctionnaire de se voir proposer au bout de cinq ans, comme la loi désormais l'exige, une intégration dans le corps où il est détaché ; proposition qu'il peut évidemment refuser. Qui plus est, par rapport à l'hypothèse précédente, le risque de créer à terme un corps n'existerait évidemment plus. En somme, les directeurs bénéficieraient à la fois de la réversibilité et de la perspective de carrière, le métier devenant alors plus attractif. En revanche, l'employeur qu'est le ministère pourrait éprouver quelques difficultés dans le cas d'une intégration dans le corps. Il faudrait en effet, soit affecter l'agent intéressé dans un EPLE, où il aurait de nouveau à affronter une rupture dans sa carrière ; soit laisser cohabiter à la direction des écoles des fonctionnaires placés en situation de détachement dans le corps des personnels de direction et d'autres qui y sont titularisés. La seconde branche de l'alternative apparaît comme tout sauf

souhaitable. En tout état de cause, le décret régissant le corps des personnels de direction serait modifié.

Le professeur des écoles qui a cinq ans d'ancienneté pourrait être reclassé au quatrième échelon dans le corps et le grade de personnel de direction de deuxième classe (voir grilles indiciaires de ces deux corps en annexe).

L'hypothèse 4 présente les avantages attachés à la souplesse de l'emploi fonctionnel. L'hypothèse 5 privilégie le plan de carrière du directeur.

Autres suggestions pour le contenu des textes réglementaires concernant le statut du directeur et les conditions d'exercice de son métier

Il n'est pas du ressort du présent rapport de développer tous les points devant figurer dans ces textes, ni de les ventiler entre le code et le décret sur les directeurs. Beaucoup de suggestions ont été faites à ce sujet dans les pages précédentes. C'est pourquoi on se limitera à évoquer quelques principes.

Avant tout chose et après mûre réflexion, **il est suggéré de maintenir dans les textes la dénomination de « directeur d'école »**. Les auditions et la recherche documentaire menées dans le cadre de cette étude ont pourtant permis de réunir tout un catalogue de termes visant à définir ce métier. On le nomme ainsi, par ordre alphabétique, « chef d'établissement », « directeur de site », « directeur de structure primaire », « directeur d'établissement », « directeur pédagogique », « leader pédagogique », « maître-directeur », « manager ». Une telle variété de dénominations n'est pas un apanage de l'Hexagone : un tour du monde engendrerait des constatations comparables.

Le décret pourrait s'ouvrir en mentionnant que le directeur d'école exerce quatre types de fonctions : pédagogiques, relationnelles, administratives et managériales.

L'on note que l'article 2 du décret portant statut des personnels de direction prévoit que les *« personnels de direction participent à l'encadrement du système éducatif et aux actions d'éducation »*. Une telle disposition est fort opportune pour les directeurs d'école.

Il n'est en revanche pas suggéré que le décret comporte une mention d'ordre général sur la philosophie de la direction d'école : *« le directeur facilite les conditions d'enseignement en rendant propices… »*. Elle serait en effet et fort probablement dénuée de portée normative.

Le renforcement de la situation institutionnelle du directeur passe par les voies explorées ci-dessus (prérogatives es qualité) mais aussi en faisant de lui l'exécutif du conseil d'école (conseil d'administration en établissement public). Il en irait de même en rendant ses décisions publiques et exécutoires, ce qui sera le cas dans un établissement public ; dans celui d'une école sans personnalité morale, il conviendrait d'étudier des modalités de délégation de signature ès qualité au directeur, à l'instar de ce qui se fait pour les cadres des ministères.

Afin de donner plus de souplesse à l'organisation du temps scolaire, afin d'assurer le cas échéant des remplacements de courte durée, afin surtout de faire garder à l'intéressé le contact avec l'enseignement, **il est suggéré que le directeur d'école soit tenu à une obligation d'enseignement**. Il s'ensuit que, **quelle que soit la taille de l'école, la quotité de décharge serait à l'avenir plafonnée à, par exemple, 75 %**. Cette mesure apparaît comme devant faire l'objet d'une expérimentation spécifique dans quelques écoles. Comptant parmi ses finalités celle de rendre plus souple le

fonctionnement pédagogique de l'école, **il est suggéré que le mode de calcul pour le respect de l'obligation d'enseignement se fasse sur la base de l'année scolaire** et non plus de la semaine, éventuellement sur la base du trimestre.

Dans le cas des écoles dont la taille justifie une décharge à temps complet, celle-ci serait donc désormais partagée entre le directeur (les 75 % ci-dessus) et un autre enseignant (le complément de décharge), sauf dans les 2EP.

De même qu'un plafonnement de décharge, un abaissement du seuil des différentes quotités de décharges aiderait à libérer du temps aux directeurs pour effectuer les tâches qui relèvent de leur métier spécifique.

Aujourd'hui, les seuils de décharges s'établissent à 4 classes pour 25 %, 10 classes pour 50 % et 14 classes pour 100 %[1].

Les seuils suivants sembleraient plus raisonnables : 4 classes pour 25 %, 7 classes pour 50 %, 10 classes pour une décharge de 50 % pour le directeur conjuguée à un complément de décharge pour un autre enseignant de l'école (posé à 25 %), 14 classes pour la décharge maximale du directeur, avec un complément de décharge pour un autre enseignant de l'école (posés à 75 % pour le directeur et 25 % pour l'autre enseignant). Or, la simple mise en œuvre de ces dispositions représenterait un coût estimé entre 2 300 et 2 700 emplois de plus que la situation actuelle, soit une augmentation de l'ordre d'un quart[2]. On voit qu'une telle mesure ne serait pas conséquence sur les finances publiques.

La délégation de signature aurait une importance particulière en matière financière. La question est de savoir si le directeur d'école peut en être dépositaire, jusqu'à un certain plafond de recettes ou de dépenses, au nom de la commune ou du groupement. En cas de réponse positive, il importe néanmoins de mesurer les conséquences éventuelles de cette situation dans les domaines autres que financiers, avant de conclure à l'opportunité ou non de son application. Le but recherché ici est avant tout d'éviter les risques de gestion de fait. En tout état de cause, le directeur exerçant ses fonctions dans un établissement public aurait la qualité d'ordonnateur. Des questions similaires se posent pour l'éventualité de recettes et de dépenses.

Beaucoup des personnes rencontrées en vue de ce rapport ont fait connaître leur regret que les directeurs d'école ne soient pas plus intégrés dans la vie sociale de leur commune, en comparaison de l'époque pas si lointaine où l'instituteur était logé. Après réflexion, il est suggéré de **ne pas assortir la charge de directeur d'école d'une obligation de résidence**. Une telle contrainte nuirait peut-être à l'attractivité du métier. Par contre, rien n'empêche, bien au contraire, les communes et intercommunalités de proposer des logements de fonction, ce qu'il convient donc que le droit facilite.

Enfin, dans le cas d'un établissement public, le directeur serait revêtu de prérogatives et responsabilités supplémentaires liées à cet état de fait, comme par exemple ester en justice au nom de l'école.

[1] Est ici considérée la situation d'une école qui n'est ni constituée entièrement de classes maternelles, ni constituée entièrement de classes spécialisées.
[2] Sur la base des données disponibles en date du 1er février 2010. Calculs effectués par la mission.

Un directeur par école (ou regroupement), un référent par site

L'une des pistes de l'amélioration du fonctionnement des écoles au service de la réussite des élèves est la recherche d'écoles de plus grande taille. Cela concerne particulièrement le directeur, qui a besoin de marges de manœuvre pour apporter un meilleur concours à la performance de l'école. Il s'ensuit que le métier de directeur n'en est véritablement un qu'à partir d'un certain volume d'activité. En-deçà, il s'agit plus de fonctions de coordination, voire d'exécution, que de direction au sens où ce concept est entendu dans le présent rapport.

C'est pourquoi celui-ci aurait pu suggérer que le titre de « directeur d'école » soit réservé à des entités atteignant une taille critique, déterminée par arrêté du ministre. La pratique actuelle du « une école – un directeur ; un directeur – une école » n'est pas forcément, en effet, de bonne administration. Les écoles situées en-deçà du seuil auraient été rattachées à la direction, au sens entendu désormais, d'une autre école. Toutefois, cette idée pêche par trop de normativisme. Ce n'est pas d'avance, d'un trait de plume, qu'un décideur, quel qu'il soit, peut déterminer, pour la France entière, à partir de quel seuil la direction n'en est plus une. De surcroît, une application indéterminée à l'ensemble du territoire national serait orthogonale au principe d'adaptation aux situations locales évoqué en introduction de ces recommandations. Les regroupements d'écoles doivent rester incitatifs, et non contraints.

En cohérence avec ce qui a été décrit ci-dessus pour la mesure de la valeur professionnelle du directeur, pour laquelle un affinement de l'évaluation de la charge semblait opportun, il est suggéré **que, dans un proche avenir, le calcul aboutissant à la détermination des différentes quotités de décharges prenne plus de facteurs en compte qu'aujourd'hui**.

Le besoin d'améliorer l'efficience de la gestion de l'école conduit par ailleurs à suggérer **que la règle de droit commun soit qu'un regroupement d'écoles ne comporte qu'un directeur**, assorti selon les cas d'un ou plusieurs référents de site.

Dans les autres sites d'enseignement du regroupement, il n'y aurait pas de directeur mais un *« référent de site »*, principalement chargé de l'accueil des élèves et des parents au début et à la fin de la journée de classe. Cette activité ne serait pas accompagnée d'une décharge d'enseignement, mais ne serait pas incompatible avec le système de partage de décharge suggéré plus haut. Elle serait exercée de préférence sur la base du volontariat et donnerait lieu à une gratification financière.

Il est suggéré enfin **que l'application de ces nouvelles dispositions concernant la direction d'école s'accompagne de mesures particulières pour les enseignants qui dès lors n'occuperaient plus la fonction de directeur**. Ils seraient nommés *« référents de site »*. Le maintien de leur régime indemnitaire pourrait leur être assuré tant qu'ils demeurent sur le même poste.

L'affirmation du leadership pédagogique des directeurs est inséparable d'une amélioration de l'efficacité générale du fonctionnement des écoles primaires

A l'occasion des entretiens et visites effectués en vue de la rédaction de ce rapport, deux choses concernant la dimension organisationnelle des écoles sont à retenir. L'une, déjà évoquée, est le rejet très répandu de l'*administratif*. L'autre est le caractère bien souvent rudimentaire des matériels et procédures qui font le travail quotidien des écoles. Or, dans ce domaine comme dans les autres,

l'inefficacité conduit aux pertes de temps et aux coûts induits, elle éloigne d'autant des ambitions supérieures liées aux résultats des élèves.

Le problème posé aux directeurs dans leur activité quotidienne peut se transcrire sous la forme d'une opération mathématique simple :

$$n * t = T$$

où « n » est le nombre de tâches à effectuer,
« t » le temps moyen pour effectuer une tâche, en minutes par exemple,
« T » le temps de travail total disponible.

Par convention, on suppose l'absence de déséquilibre initial, que le « T » de départ est exactement égal au temps de travail légal d'un directeur d'école.

On comprend bien, dès lors, les conséquences de l'augmentation du nombre de tâches confiées au directeur. Soit *s* le nombre de tâches supplémentaires :

$$(n + s) * t = T + s*t$$

Le directeur n'a plus le temps d'accomplir tout son travail. Il lui manque un temps égal à s * t. Le retour à l'équilibre est possible dans chacune des deux hypothèses suivantes :

1 En compensation de la hausse du nombre de tâches, leur réduction équivalente par ailleurs :

$$(n + s - s) * t = T$$

2 Réduction du temps moyen par tâche : $(n + s) * t * [n / (n + s)] = T$

ou à défaut, en accordant du temps de travail supplémentaire (renforcement en personnel).

Ces équations modélisent les pistes possibles pour l'amélioration de l'efficacité du travail du directeur, respectivement contenir ou diminuer le nombre de tâches qui lui sont confiées, améliorer l'efficience de son travail et accroître les ressources disponibles pour l'effectuer. On peut élargir la problématique à l'activité de l'école dans son ensemble.

Réduction du nombre de tâches

Il en va à l'école comme ailleurs : on ne fait pas toujours ce qu'on veut. Parfois, le personnel de l'école est contraint de faire un travail qui n'entre pas dans le cadre ordinaire de ses attributions mais qui est imposé par une circonstance extérieure. Sur ce point, une école souffre d'un handicap particulier : elle est en effet le lieu où, les jours de classe, convergent tous les enfants ou presque de la commune (du quartier, du hameau…). Ce n'est pas un hasard s'il fut fortement envisagé, au moment de l'épidémie de grippe A en 2009, de faire vacciner les enfants dans leurs établissements scolaires, ce qui devint une réalité dans les lycées et collèges, accroissant à cette occasion la charge de travail de leurs responsables.

Réduire ou contenir le nombre de tâches que l'on effectue au travail, raccourcir la liste des « à faire », passe par la capacité, associée à la volonté, de dire non, quand il le faut. Soulager la charge des écoles, c'est aussi leur donner plus de marge de manœuvre. On note à ce sujet qu'adresser des demandes à l'autorité supérieure peut prendre un temps pas toujours inférieur à celui requis pour agir soi-même.

Une tendance est irréversible : le corollaire de l'autonomie et de l'obligation de résultats, c'est l'accroissement de l'obligation de rendre compte. Or, celle-ci peut s'avérer une source de tensions au sein des écoles. Une organisation syndicale reçue lors des auditions s'est avérée aussi ordinaire dans le message que tranchante dans sa formulation :

> *« Quelque chose qui est très agaçant, c'est les enquêtes : une, deux, trois enquêtes par semaine. Tout le monde y va de son bilan. C'est une perversion de la notion de pilotage. »*

Ces demandes des autorités centrales ou académiques, qui apparaissent trop nombreuses, sont très largement vilipendées. Le terme « enquête » provoque à lui seul l'irritation, à tel point que l'on songe à ces chefs d'entreprises se plaignant de payer l' « impôt-paperasse ». Dans l'administration, l'on évoque plutôt le « harcèlement textuel ». Une telle tension, au sein pourtant d'une même institution, est préoccupante.

Pourtant, les « enquêtes » sont bien souvent indispensables. Les bases de données informatiques ne recensent pas tout, et pas tout de suite. Or, les administrations centrales ont un important besoin de données de pilotage : pour former des diagnostics, préparer des réformes, suivre leur mise en œuvre, en mesurer les effets, informer les décideurs, auditeurs, acteurs internes ou externes au système éducatif. Du reste, le Gouvernement disposant de l'administration[1], il est à la fois légal et sain que cette dernière apporte des réponses aux questions que le ministre pose et ne puisse pas s'en dispenser quand les chiffres ne se trouvent pas dans l'ordinateur. De fait, les enquêtes ne sont qu'un aspect de la problématique beaucoup plus générale des systèmes d'information.

Cela étant posé, des améliorations sont nécessaires, en sus de la modération des responsables au moment de solliciter les services de terrain. Dans ce but, et se souvenant que Keynes signalait qu'une statistique ne devait pas coûter plus cher qu'elle ne rapporte, la DGESCO a mis en place un « outil enquêtes », qui vise à réduire l'impact de ce mode de fonctionnement sur l'activité des acteurs de terrain et s'accompagne d'une campagne de formation de son personnel.

Comment sortir par le haut de ce casse-tête ? Une inspectrice de circonscription a su faire remarquer que de la contrainte pouvait parfois naître l'occasion. *« Les enquêtes ministérielles : nombreuses et chronophages (…) deviennent une aide au pilotage des écoles si une synthèse de circonscription permet des comparaisons »*.[2]

L'évolution du pilotage est indispensable pour desserrer l'étreinte qui pèse sur les écoles en général et leurs directeurs en particulier. Dans cette perspective, le ministère a conclu en 2007 une *« Charte des pratiques de pilotage »* des EPLE, fondée sur quatre principes : recentrer l'EPLE sur ses missions d'enseignement et d'éducation, simplifier et sécuriser le fonctionnement administratif de l'EPLE, constituer progressivement de véritables pôles administratifs opérationnels dans les EPLE, contribuer à la qualité des relations de l'EPLE avec la collectivité de rattachement et avec son environnement[3]. Tous les quatre sont pertinents pour le fonctionnement des écoles. **La Charte des pratiques de pilotage des EPLE pourrait donc inspirer une démarche similaire en faveur des écoles.**

[1] Article 20 de la Constitution.
[2] Dominique Truant, *op. cit.*
[3] Annexe au *Relevé de conclusions sur la situation des personnels de direction*, note de service du 24 janvier 2007, BOEN n°08 du 22 février 2007.

Amélioration de l'efficience

Les différences de dotation entre les écoles conduisent à ce que les moins bien loties travaillent dans des conditions matérielles rudimentaires, ce qui les rend peu à même d'exécuter leurs missions, ce qui les handicape dans leur mission d'améliorer leurs performances. En sus des mesures suggérées dans la septième recommandation de ce rapport, ces écoles ont besoin d'être particulièrement soutenues.

C'est pourquoi il est suggéré de **faire des écoles primaires un lieu prioritaire de la modernisation de la gestion publique**. Il conviendrait de s'efforcer de mettre les moyens d'administration les plus efficaces au service de la gestion des écoles. On se souviendra que ces moyens peuvent être du matériel, certes, mais aussi des procédés. L'on songe avant toute chose à l'administration électronique, dont les écoles ont vocation à être les bénéficiaires prioritaires, particulièrement en zones rurales, à l'instar de ce qui est en cours de développement avec les écoles numériques rurales.

Des efforts doivent aussi être faits en matière de mise en commun de ressources, et ce indépendamment des efforts plus généraux sur l'accroissement de la taille moyenne des écoles. Par exemple, pourraient être envisagés des secrétariats téléphoniques communs à plusieurs écoles et pouvant répondre à des questions de détail des usagers. Cette mise en commun de ressources ne serait pas non plus sans intérêt du strict point de vue des amortissements comptables.

L'accroissement des compétences individuelles est elle aussi source de gains d'efficience, ce qui renforce d'autant les enjeux liés à la formation des directeurs dans tous les aspects de leur métier. De plus, les soutiens mis à la disposition des écoles doivent être accessibles sans coût excessif (temps d'attente rédhibitoire par exemple). Si, comme cela a été dit lors des auditions, les experts chargés de conseiller les équipes pédagogiques ne sont pas suffisamment accessibles, celles-ci risquent d'avoir à se débrouiller par leurs propres moyens.

Le directeur d'école est d'autant plus exposé à ce danger qu'il doit jongler entre des attributions variées et qu'il n'a pas toujours des experts pour l'assister ou le seconder. Cet argument rend d'autant plus opportun de renforcer le rôle de conseil des services académiques envers les équipes des écoles.

Temps de travail disponible

Une première piste est évidemment de renforcer les écoles en personnel : un AVS soulage grandement l'équipe éducative en cas de scolarisation d'enfant handicapé, tout comme un EVS peut apporter un réel soutien en matière, par exemple, de secrétariat et de comptabilité.

La comparaison entre le personnel non enseignant dont dispose un collège, fût-il de très petite taille, et une école, fût-elle de grande taille, est édifiante : quand le principal de collège dispose d'un principal adjoint et/ou d'un conseiller principal d'éducation, d'assistants d'éducation, le directeur d'école a éventuellement un EVS qui vient le soulager. C'est là une illustration de la préférence marquée de la société française pour le second degré par rapport au premier, qui n'existe pas dans les discours mais saute aux yeux à la lecture des comptes.

Cela étant, ajouter du personnel ne suffit pas en soi : le droit de tirage sur les ressources publiques n'est concevable que s'il s'accompagne d'une amélioration de l'efficience.

« Les obligations administratives entrent clairement en conflit avec les attributions pédagogiques sur la liste des priorités des chefs d'établissement et occupent 34 % de leur temps »[1]

Cet exemple néo-zélandais, s'il manie des concepts très imprécis (« obligations administratives ») et si l'absence d'une norme idéale à laquelle comparer ces 34 % empêche de lui daigner valeur probante, confirme que l'impression de consacrer trop peu de son temps à son cœur de métier est un sentiment largement répandu[2].

Plus peut-être qu'à l'augmenter, l'enjeu consiste à mieux ajuster la répartition du temps de travail entre le temps « utile » et le temps « moins utile », à s'efforcer d'identifier ce que les économistes appelleraient l'utilité marginale du temps de travail consacré à une tâche donnée. Est-il plus utile que je précise les formulations contenues dans ce projet de courrier ou que je téléphone aux parents de cet élève dont le maître constate qu'il éprouve de soudaines difficultés dans ses études ? Est-il plus utile que je débatte plus longuement de l'emplacement de la signalétique dans les couloirs ou que je prenne l'attache de l'IEN pour lui indiquer que l'équipe pédagogique suggère l'ajout au catalogue des formations académiques d'un module consacré par exemple (fictif) à l'utilisation des tableaux blancs interactifs dans le cadre de l'apprentissage de la lecture ?

En tout cas, les arbitrages que le directeur doit rendre sans cesse sur l'organisation de son temps de travail ne doivent pas se faire au détriment de son action de leader pédagogique, ni du rôle qui est le sien pour aller à la rencontre des parents les plus éloignés de l'école. Ce sont des parents dont il est possible de dire qu'il ne faut pas seulement les attendre et les accueillir, mais bien aller les chercher. Tel pourrait être un des apports les plus visibles des directeurs à la réussite de tous les élèves.

[1] C. Wylie, *School Governance in New Zealand – How Is It Working ?*, New Zealand Council for Educational Research, Wellington, cité par Pont, Nusche et Moorman, *op. cit.*, p. 84.

[2] On ne manquera de souligner la solution retenue en Suède, où les chefs d'établissements sont officiellement tenus *« de diriger et non d'administrer leur établissement »*. Source : Pont, Nusche et Moorman, *op. cit.*, p. 83.

5 / CREER UN *OBSERVATOIRE DES BONNES PRATIQUES*

« Très curieux, très curieux ! se disait Passepartout en revenant à bord. Je m'aperçois qu'il n'est pas inutile de voyager, si l'on veut voir du nouveau. »

(Jules Verne, Le Tour du monde en quatre-vingts jours*, 1873, chapitre IX.)*

Lors des travaux ayant conduit à ce rapport, l'idée d'une meilleure diffusion des bonnes pratiques a émergé, au point de former la matière pour une recommandation en tant que telle, en sus de celles répondant directement aux prescriptions de la lettre de mission.

Des progrès à effectuer concernant l'identification et la diffusion des bonnes pratiques ?

Tout progrès dans la gestion du système éducatif, sera annihilé si la pratique enseignante n'est pas performante. La cité peut donner tous ses efforts, si Aristote n'est pas bon professeur, Alexandre n'accomplira jamais son destin. Faire bénéficier les enseignants des meilleures pratiques est donc un objectif central.

Largement partagée, cette analyse a permis à certains de dire à juste raison et en substance : *« si l'on divise par deux le nombre d'élèves de la classe mais que le cours continue à être mauvais, les élèves ne feront aucun progrès, on aura juste gaspillé de l'argent public ».*

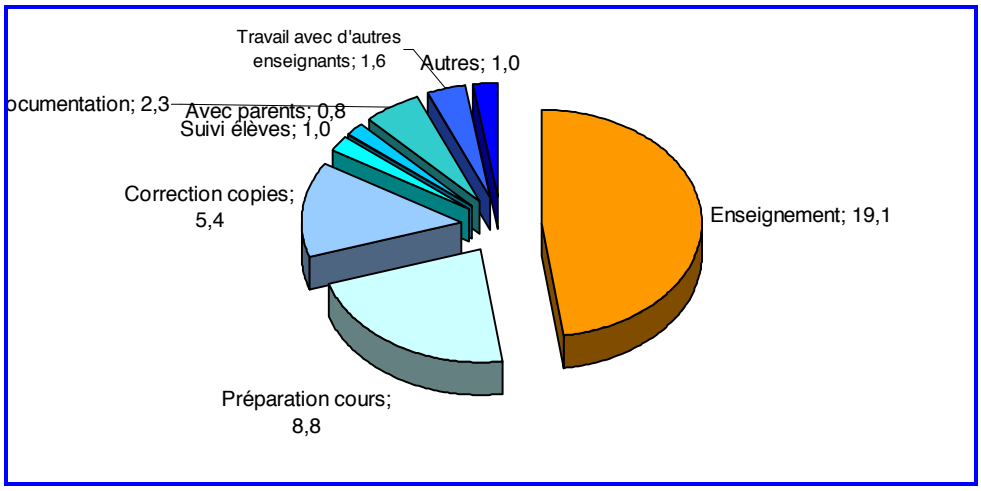
Voilà qui confirme l'importance d'aider les professeurs à, tout au long de leur carrière, effectuer le bon geste pédagogique. Il est primordial qu'ils s'approprient les méthodes les plus efficaces et abandonnent celles qui ne le sont pas. Pour l'institution, il convient de savoir repérer les bonnes initiatives, d'en faire évaluer la qualité, de diffuser celles qui le méritent en direction du corps

professoral et de s'assurer ensuite qu'elles supplantent effectivement d'autres pratiques, de moindre qualité. Chaque élève doit pouvoir profiter des meilleures conditions d'instruction et d'éducation.

Le métier d'enseignant, on le sait, ne se résume pas au seul acte de cours. La pratique enseignante peut se définir comme la manière de faire singulière d'une personne, sa façon propre d'exécuter une activité professionnelle dans une institution d'enseignement[1]. Cela intègre la préparation didactique des séances, les actions en liaison avec des collègues, des personnels non enseignants, des « partenaires extérieurs », des parents.

Selon les travaux de la DEPP menés sur les professeurs du second degré, l'activité d'enseignement proprement dite est minoritaire dans l'emploi du temps des semaines travaillées, avec dix-neuf heures et six minutes contre vingt heures et quarante-huit minutes pour les activités hors enseignement. Le graphique suivant concerne des lycées et collèges ; on pourrait lui opposer les différences didactiques entre les deux niveaux d'enseignement. Mais il est d'une absolue pertinence même pour le primaire.

Figure 16 – Enseignants du second degré public : répartition des heures de travail hebdomadaire en 2008



Source : RERS 2010, chapitre 9.13.

Les moyens ne manquent pas pour que les professeurs s'améliorent en permanence ou bien, plus difficile encore, conservent le haut niveau de pratique qui est déjà le leur dans bien des circonstances. L'activité hors classe du professeur y pourvoit, mais c'est aussi tout le travail d'une chaîne dont les maillons les plus proches de l'enseignement du premier degré sont les conseillers pédagogiques et les inspecteurs de circonscription.

Or, de nombreux acteurs et observateurs du système éducatif font part de son imperfection en la matière. Pourtant, les organismes de recherche ne manquent pas, y compris l'un des opérateurs du ministère, à savoir l'Institut national de recherche pédagogique (INRP). De même, les corps d'inspection pédagogique maillent l'ensemble du territoire national.

Il est probable que l'accroissement du niveau d'exigence concerne aussi cet aspect du pilotage du système éducatif. L'enrichissement des contenus d'enseignement, leur diversification, ont rendu l'enjeu plus crucial, les enseignants devant acquérir les bonnes pratiques dans des domaines désormais

[1] Source : article de Marguerite Altet, professeure à l'université de Nantes, *Pratiques professionnelles des enseignants* in *Dictionnaire de l'éducation*, *op. cit.*

plus variés, à un rythme plus soutenu. L'évolution vers l'acquisition de compétences et non plus seulement de connaissances n'est pas non plus sans impact sur la pratique enseignante.

Un futur *Observatoire des bonnes pratiques* complèterait la batterie d'outils du ministère, qui s'est résolument engagé en faveur de l'innovation, de l'expérimentation et de la diffusion du geste pédagogique efficace

Attention ! Innovation rime avec évaluation.

Ayant étudié le pilotage par les résultats en éducation en France, un chercheur écrivait en 2008 que *« les évaluations sont très rarement assorties d'action de remédiation explicites. [L'évaluation des résultats] est d'abord conçue comme une production de connaissances sur le fonctionnement général du système éducatif. Elle repose rarement sur des objectifs politiques et chiffrés. […] Contrairement à ce que laisseraient penser les nombreuses évaluations produites dans ce secteur, principalement par le ministère lui-même, la France à ce jour n'est pas un État évaluateur de la politique d'évaluation »*[1].

On a pu s'en rendre compte dans les développements de ce rapport, ne serait-ce que pour remarquer l'absence d'une évolution de nature scientifique des performances des réseaux pédagogiques intercommunaux ou de celles des écoles selon la quotité de décharge de leur directeur.

La période la plus récente marque néanmoins une réorientation sensible du ministère en ce domaine, que la formation de la conférence nationale sur les rythmes scolaires illustre de la manière la plus évidente. La généralisation de la « mallette des parents » répond encore plus nettement aux vœux formés dans la présente recommandation, comme l'indique l'encadré page suivante.

L'identification des bonnes pratiques est avant tout le travail des corps d'inspection, notamment territoriaux. L'on ne s'étendra pas plus sur ce point, si ce n'est pour en dire que l'un des critères de la qualité d'une pratique est son impact sur les résultats. L'intérêt d'un *contrat éducatif* comportant des indicateurs de performance précis, de même que la formation des directeurs à l'analyse des résultats individuels et collectifs des élèves revêtent d'autant plus d'acuité.

La bonne pratique peut aussi être une pratique nouvelle, ce qui justifie la démarche d'expérimentation. Reconnaître ou réfuter la qualité d'une pratique *a priori* séduisante, cela signifie souvent qu'il faille l'expérimenter. L'on se souvient du mot prêté à Thomas Edison, au sujet des efforts qu'il a fournis pour inventer l'ampoule : *« Je n'ai pas* échoué *cent fois avant de réussir ; j'ai constaté cent fois ce qui ne marchait pas »*. Si l'École, dans l'action, ne peut s'autoriser la patience du chercheur, elle n'en est pas moins tenue de déterminer ce qui, dans les pratiques de ses forces vives, est efficace ou ne l'est pas.

[1] Xavier Pons, *L'évaluation des politiques éducatives et ses professionnels, les discours et les méthodes (1958-2008)*, Doctorat de science politique, IEP de Paris, cité par Nathalie Mons et Xavier Pons, *Pourquoi le pilotage par les résultats ? Mise en perspective théorique et historique*, in *Le pilotage par les résultats, un défi pour demain*, coord. par Nathalie Mons, Jean-Claude Emin et Philippe Santana, Scéren-CNDP, coll. *Profession cadre service public*, Futuroscope, 2009, p. 81.

Encadré n°12 – Une diffusion de bonnes pratiques réussie : *la mallette des parents*

Expérimentée depuis 2008 dans l'académie de Créteil, la « mallette des parents » est destinée à améliorer le dialogue entre les parents d'élèves et l'École. Elle propose aux établissements des outils pour organiser trois ateliers-débats avec les parents des élèves de sixième. La « mallette des parents » permet d'accompagner les parents dans leur rôle et de soutenir leur implication, en rendant plus compréhensibles le sens et les enjeux de la scolarité, le fonctionnement de l'institution scolaire et ses attentes vis-à-vis des parents, membres de la communauté éducative. Ce dispositif est mis en place dans 1 300 collèges à la rentrée de septembre 2010, dont tous ceux qui mettent en œuvre l'expérimentation « Clair » *infra*.

L'apport essentiel de la « mallette des parents » à la diffusion des bonnes pratiques réside dans la robustesse de son évaluation. C'est en effet un organisme indépendant qui a procédé à l'expertise des résultats obtenus. Il a observé plusieurs effets notables du dispositif, à commencer par un surcroît d'implication des parents volontaires auprès de l'institution scolaire et leur plus forte implication auprès de leurs enfants à la maison. Leur connaissance et leur perception du collège sont aussi sensiblement meilleures[1].

On peut donc avancer que, si la « mallette des parents » est en voie de généralisation, c'est parce qu'elle marche, autant que parce qu'elle plaît.

Les expérimentations permises par l'article 34 de la loi sur l'avenir de l'École s'inscrivent précisément dans une telle perspective :

> *« Sous réserve de l'autorisation préalable des autorités académiques, le projet d'école ou d'établissement peut prévoir la réalisation d'expérimentations, pour une durée maximum de cinq ans, portant sur l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité, l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement, la coopération avec les partenaires du système éducatif, les échanges ou le jumelage avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire. Ces expérimentations font l'objet d'une évaluation annuelle. »*[2]

Cinq ans après l'adoption de la loi, l'évaluation annuelle demandée n'a pas véritablement eu lieu. Rien d'étonnant à cela : les expérimentations devant avoir une durée de trois à cinq ans, les toutes premières arrivent tout juste à échéance. La mise en œuvre dans les établissements scolaires de l' « article 34 » a été naturellement longue et les remontées vers l'administration centrale étalées dans le temps. Le Haut Conseil de l'Éducation s'apprête à en publier un premier bilan, au tout début de l'année 2011.

Sauf à considérer que la gestion de la première priorité de la Nation puisse s'accommoder d'une culture de l'approximation, l'on ne peut que souhaiter que le recours à l'expérimentation devienne un mode ordinaire de sa pratique. Pour autant, il n'est pas suggéré d'imposer que les innovations du système éducatif soient *obligatoirement* précédées d'une expérimentation. Une telle disposition, aussi séduisante en apparence, interdirait toute mise en œuvre rapide d'une décision, ce qui pourrait nuire à l'intérêt général. De plus, il y aurait fort à parier sur son inconstitutionnalité.

[1] Expertise du laboratoire « J-PAL Europe » de l'École d'économie de Paris. http://www.parisschoolofeconomics.eu/spip.php?article882.
[2] Article L. 401-1 du code de l'éducation, troisième alinéa.

Encadré n°13 – Le programme « Clair »

S'il est une expérimentation qui intéresse particulièrement dans le cadre des présents travaux, c'est bien celle des « collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite », dite « programme Clair », qui commence en l'année scolaire 2010-2011[1]. Ce programme concerne les établissements concentrant le plus de difficultés en matière scolaire et de violence et se fonde explicitement sur la recherche de l'innovation et la pratique de l'expérimentation. En particulier, il permettra d'expérimenter des modalités de recrutement innovantes dans les établissements, qui épousent parfaitement le contenu d'une des suggestions de ce rapport, à savoir celle d'un recrutement plus personnalisé des enseignants dans les écoles où le besoin d'équipes pédagogiques particulièrement motivées, et stables, se fait le plus sentir, qui plus est en y impliquant le directeur plus qu'il ne l'est aujourd'hui.

« Le recrutement des personnels enseignants, d'éducation, administratifs, sociaux et de santé dans les établissements relevant du programme Clair sera effectué sur proposition des chefs d'établissement après publication de postes à profil pour l'ensemble des disciplines et des fonctions.

À la suite d'un entretien avec les candidats ayant pour objet de s'assurer de leur volonté de s'investir dans le projet de l'établissement, les chefs d'établissement formulent un avis sur leur recrutement. »

Plus encore que toutes les autres, cette partie de l'expérimentation « Clair » apparaît comme fondamentale pour l'amélioration dans la durée des performances du système éducatif. On ne peut qu'en souhaiter une large application et une robuste évaluation. Une transposition dans le premier degré est tout à fait envisageable.

Identifier, susciter et expérimenter les bonnes pratiques, savoir évaluer de manière scientifique l'impact des innovations et expérimentations sous-tendent les aménagements auxquels le ministère vient de procéder pour l'organisation de son administration centrale.

La direction générale de l'enseignement scolaire vient en effet de se doter d'un *« département de la recherche et du développement, de l'innovation et de l'expérimentation*[2]. L'on y retrouve en quelques mots-clés toute la philosophie d'action exprimée dans la présente recommandation : innovation et expérimentation, déjà évoqués ; recherche et développement, qui vont l'être. Il en va de même pour la DEPP, désormais organisée en deux sous-directions[3], dont une de l'évaluation et de la performance scolaire, avec en son sein, parmi d'autres, un bureau de l'évaluation des élèves et un bureau de l'évaluation des actions éducatives et des expérimentations. L'organigramme de l'administration centrale est désormais beaucoup plus approprié au mode d'action défendu dans la présente recommandation.

La recherche française pourrait s'emparer de l'identification des pratiques enseignantes ayant le plus fort impact sur les performances des élèves. De même, la sociologie administrative s'est peu intéressée à la gouvernance des établissements scolaires du premier degré, à telle enseigne que les chercheurs cités dans l'étude de l'OCDE, sont pour la très grande majorité des chercheurs étrangers. Ce point est par ailleurs dommageable du point de vue d'un des objectifs poursuivis sous l'égide du

[1] Circulaire n°2010-096 du 7 juillet 2010 sur le programme « Clair », BOEN n°29 du 22 juillet 2010.

[2] Créée par l'arrêté du 20 juillet 2010 modifiant l'arrêté du 17 mai 2006 modifié fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, cette structure a notamment pour missions de d'animer le réseau des correspondants académiques dans les domaines de la recherche-développement, de l'innovation et de l'expérimentation, mais aussi de recenser, observer, analyser et valoriser les innovations pédagogiques et les expérimentations menées dans les écoles et les EPLE au titre de l'article 34.

[3] Arrêté du 20 juillet 2010 *op. cit.*

ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, celui de produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international[1].

Il y a ainsi des progrès à faire dans le domaine de la recherche, ou plus exactement de la recherche-développement, en particulier pour que le décideur politique dispose des éléments scientifiques qui l'accompagneraient dans une prise de décision qui en toutes circonstances doit néanmoins rester la sienne propre : l'expert doit éclairer la décision et non la lier.

Le présent rapport suggère **que soit créé un *Observatoire des bonnes pratiques***, chargé de recueillir et de rendre plus accessibles les bonnes pratiques, didactiques, pédagogiques et organisationnelles, au profit des établissements d'enseignement scolaire du premier et du second degré.

Cet observatoire aurait vocation à être le lieu vers lequel se tournent les acteurs du système éducatif, notamment les directeurs, pour repérer les pratiques ayant une influence bénéfique sur les résultats scolaires. C'est par le biais de cet observatoire que la DGESCO pourrait communiquer les conclusions des travaux qu'elle aura su désormais mieux conduire ou impulser grâce au département qu'elle a créé à cet effet.

Cet observatoire pourra, de plus, s'appuyer utilement sur les travaux du futur *Institut national des hautes études de l'éducation* (INHEE). Cet organisme aura pour mission de *« faire partager aux décideurs des milieux sociaux et économiques et aux leaders d'opinion (élus, décideurs politiques, cadres dirigeants des administrations, des entreprises et des médias, membres d'association...) les grands enjeux économiques, sociétaux et politiques du système éducatif. Il contribuera, par cette ouverture et l'association de "non-spécialistes", à la production d'études et d'analyses sur les évolutions du système éducatif »*[2].

Le présent rapport insiste sur le caractère très concret du contenu des pratiques à observer. Il ne s'agit aucunement de créer une sorte de club, dont il serait important d'avoir la carte et où l'on s'adonnerait à la conversation abstraite. Il convient bien au contraire que l'Observatoire des bonnes pratiques recense des situations réelles, des idées concrétisées, comme autant de recettes utilisables par le plus grand nombre. Les bonnes pratiques dont il est question peuvent être la meilleure manière dont une chorale d'école contribue à améliorer les résultats des élèves ou encore les bons outils pour présenter simplement les résultats des évaluations de CE1 et CM2 à des parents d'élèves dont les enseignants souhaiteraient qu'ils s'impliquent plus dans la vie scolaire de leur enfant. Une création d'éco-jardin à l'école maternelle ou un défi-lecture réussi au CM2 peuvent alimenter cet observatoire ; les exemples foisonnent. En résumé, il ne s'agit pas d'être impressionnant mais d'être efficace, touche après touche.

Les pilotages remarqués et remarquables des écoles primaires gagneraient eux aussi à une identification et une diffusion plus systématiques.

Les bonnes pratiques n'existent pas qu'en France. Les travaux ont permis de saisir à quel point les interrogations rencontrées dans les écoles de notre pays étaient le plus souvent communes avec celles formulées dans les écoles situées au-delà de nos frontières. On a vu en début de rapport quels étaient les motifs de l'intérêt que l'OCDE pouvait porter à l'éducation. L'éducation est au cœur des

[1] Qui se traduit dans un indicateur du PAP de la mission « Recherche et enseignement supérieur » des lois de finances : « Part des publications de référence internationale des opérateurs des programmes dans la production scientifique européenne (UE27) », un indicateur équivalent existant pour la production mondiale.

[2] Avis de vacance d'emploi d'expert de haut niveau, chargé d'une étude de préfiguration de l'Institut national des hautes études de l'éducation, Journal officiel du 26 août 2010.

objectifs de l'UNESCO[1]. La compétence de la Commission européenne découle quant à elle du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, dont l'article 6 stipule que :

> *« L'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres. Les domaines de ces actions sont, dans leur finalité européenne :*
>
> *e) l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport. »*

Pour l'enseignement scolaire, le programme sectoriel *Comenius* permet aux établissements scolaires, de la maternelle au lycée, d'entreprendre des projets européens de coopération et/ou de mobilité destinés à favoriser le développement personnel et les compétences, notamment linguistiques, tout en développant les notions de citoyenneté européenne et de multiculturalisme. *Comenius* aide à la réalisation des activités suivantes : mobilité des personnes vers un autre pays européen, partenariats scolaires, partenariats *Comenius Regio* entre collectivités locales et territoriales européennes afin d'aider au développement de projets transnationaux relatifs à l'enseignement scolaire, initiative *eTwinning* pour promouvoir la coopération européenne des écoles, projets multilatéraux, réseaux multilatéraux, mesures d'accompagnement, visites préparatoires en prévision de la participation à diverses actions du programme (partenariats scolaires, réseaux, projets multilatéraux)[2].

La qualité des travaux conduits dans les organisations internationales s'est révélée impressionnante. De plus, leur contenu a été beaucoup plus concret qu'on n'aurait pu le redouter. Bien au contraire, les préoccupations et les analyses au plus près du terrain – tables rondes et visites – comme au plus loin de lui *a priori* – organisations internationales – ont frappé par leur similitude, voire leur identité.

C'est pourquoi **il est suggéré que l'observatoire ci-dessus n'oublie pas de prendre en compte les bonnes pratiques qui peuvent émerger à l'étranger**. Du reste, cette précaution participerait en quelque sorte du retour sur investissement car, pour ce qui concerne la Commission européenne, celle-ci dispose du concours d'experts de haut niveau dont certains sont des fonctionnaires français mis à disposition et dont la rémunération principale est supportée par les finances publiques françaises. Les bonnes pratiques à l'étranger peuvent aussi être signalées par les conseillers de coopération et d'action culturelle placés dans les ambassades bilatérales.

Sur ce point également, la récente réorganisation de la DGESCO semble marquer une prise en compte de cette dimension internationale, aux fins de faciliter l'articulation DGESCO-DREIC[3].

La présente recommandation ne traite pas de la *diffusion* des bonnes pratiques, dont il est plutôt question dans les propos consacrés aux inspecteurs de l'Éducation nationale, en fin de texte.

[1] Organisation des Nations unies pour l'Éducation, la Science et la Culture.
[2] Source : www.education.gouv.fr, rubrique « Europe et international » ; décision n° 1720/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 établissant un programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.
[3] Direction des relations européennes et internationales et de la coopération.

6 / S'ENGAGER SANS TARDER DANS LA PERSPECTIVE DE FUTURES *ECOLES DU SOCLE COMMUN*

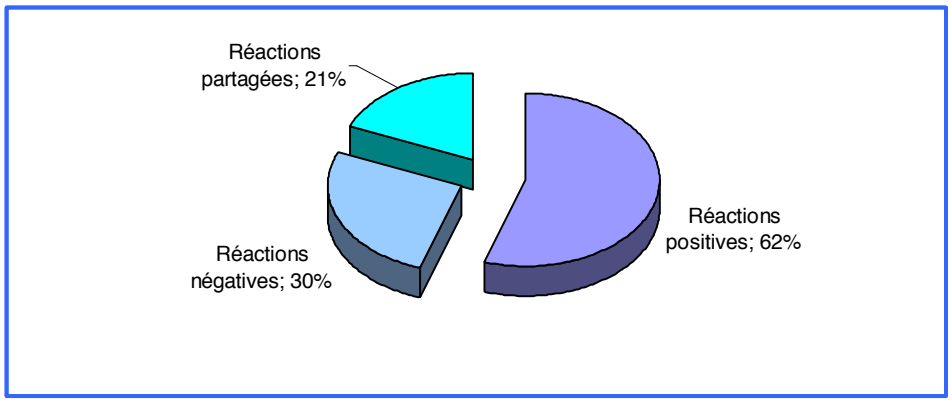
« Dans la vie, y a pas d'grands, y pas d'petits : la bonne longueur pour les jambes, c'est quand les pieds touchent bien par terre. »

(Michel Colucci)

L'école du socle commun est une réalité dans de nombreux pays

La rupture excessive entre école et collège est de nature à nuire aux résultats des élèves : rupture sociale et didactique pour l'enfant, rupture organisationnelle pour l'institution.

Figure 17 – Sondage auprès des parents d'élèves : Comment votre enfant a-t-il ressenti l'entrée en 6ème ? (plusieurs réponses possibles)



Réponses spontanées, plusieurs réponses possibles, regroupement des réponses par l'institut de sondage. Enquête TNS-Sofres auprès des parents d'élèves de sixième au collège, février 2004.
Source : http://www.debatnational.education.fr/upload/static/lemiroir/pdf/rapport3.pdf, pp. 116-118.

La perception de la haute marche à monter pour entrer en sixième n'est, majoritairement, pas ressentie par les parents d'élèves. Il n'empêche : elle existe. De surcroît, l'objectif de résultat du système éducatif n'est pas une réussite *globale* des enfants mais bien la réussite de chacun d'entre eux. Dans cette perspective, les 30 % de réactions négatives dans le sondage ci-dessus confirment l'obligation de vigilance. Le détail des réponses en donne la mesure : une adaptation difficile au rythme scolaire ; beaucoup de travail, trop de devoirs ; les cartables sont lourds ; le changement d'enseignant ; le nombre de professeurs ; le changement de classe ; une peur liée à l'inconnu ; pertes de repères, etc. En revanche, le détail des réponses par catégorie sociale des répondants ne donne pas de résultat probant.

Il n'empêche que les 40 % d'enfants peinant à lire, écrire, compter à l'entrée en sixième incitent à étudier la pertinence d'un rapprochement entre écoles et collèges. Mieux même, puisque le socle commun, élément central de la loi d'orientation et de programmation, appelle à un continuum pédagogique de l'âge de six ans à l'âge de seize, pourquoi ne pas imaginer des *« écoles du socle commun »*, qui rassembleraient des écoles et un collège en une seule entité ?

Ce serait particulièrement judicieux lorsque l'effectif du collège est faible, par exemple moins de trois cents élèves, pour que l'école du socle commun reste à taille humaine.

L'école du socle commun est une réalité dans de nombreux pays étrangers, notamment en Allemagne, dont on connaît les *« écoles fondamentales »*.

Le Sénat a récemment publié un rapport d'information sur l'enseignement en Finlande, dont on rappelle qu'il est un des pays développés les plus performants en matière d'éducation. Ce rapport est d'une lecture d'autant plus utile qu'il présente une analyse équilibrée, laudative souvent, critique parfois, de la situation scolaire dans ce pays.

> *« L'enseignement obligatoire dure neuf ans, l'enseignement dit "fondamental" correspondant à l'école primaire et au collège. En effet, la loi sur l'enseignement fondamental, du 1er janvier 1999, ne sépare plus la scolarité obligatoire en un niveau inférieur et un niveau supérieur. Elle stipule uniquement que l'enseignement fondamental dure neuf ans, répartis de sorte que durant les six premières années, l'enseignement est généralement donné par un professeur des écoles et les trois dernières, par des professeurs de disciplines qui exercent leur activité sous le système de la bivalence. »*[1]

La rupture française n'a pas cours à Helsinki et à Tampere. On sait plus généralement que les pays qui présentent les meilleures performances en matière scolaire sont ceux où la sélection, la séparation sont les plus tardives, les ruptures les moins prononcées.

L'institution scolaire peine à jeter des ponts entre le premier et le second degrés

Il faut *« aller à l'idéal pour comprendre le réel »*, selon Jean Jaurès. L'écart entre les deux ne donne que peu de motifs de se réjouir, si ce n'est de l'abnégation des serviteurs du service public car, si les initiatives pour rapprocher école et collèges ne manquent pas, elles ne sont pas à la hauteur des enjeux :

> *« Pour assurer l'égalité et la réussite des élèves, l'enseignement est adapté à leur diversité par une continuité éducative au cours de chaque cycle et tout au long de la scolarité. »*[2]

[1] Collectif, Rapport d'information fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication à la suite d'une mission effectuée en Finlande du 7 au 9 septembre 2009, Sénat, avril 2010, p. 21.
[2] Article L.311-1, *op. cit.*

Des dispositifs tels que les déjà anciens réseaux d'écoles rurales et de collèges et les plus récents réseaux ambition-réussite participent des évolutions souhaitables. Ils ont été abordés plus haut dans ce rapport.

Les *« sections d'enseignement général et professionnel adapté »* (SEGPA) vont plus loin dans le rapprochement des deux degrés d'enseignement. Prévues par l'article D. 332-7, elles sont ouvertes dans des collèges, où elles accueillent des élèves présentant des difficultés d'apprentissage graves et durables. Ceux-ci ne maîtrisent pas toutes les connaissances et compétences attendues à la fin de l'école primaire, en particulier au regard des éléments du socle commun. Ils suivent donc des enseignements adaptés qui leur permettent à la fois d'acquérir les connaissances et les compétences du socle, de construire progressivement leur projet de formation et de préparer l'accès à une formation diplômante[1]. Les SEGPA accueillent près de cent mille élèves[2].

Les SEGPA présentent l'avantage de faciliter grandement les interactions entre les écoles et les collèges. Lors des travaux préparatoires au présent rapport, elles ont été fréquemment citées en exemple. On peut même les qualifier de « bonne pratique », au sens de la cinquième recommandation.

Créé dans l'intention d'accompagner l'acquisition progressive du socle commun par les élèves, le *livret personnel de compétences* enjambe la séparation entre l'école et le collège. Aux termes de l'article D. 311-6, il *« permet à l'élève, à ses parents ou représentants légaux et aux enseignants de suivre la validation progressive des connaissances et compétences du socle commun »*. Il jette donc très clairement un pont d'une rive à l'autre. Ses modalités d'adoption méritent d'être approuvées, car elles font suite à une expérimentation de plusieurs années. La mission conduite par le député Jacques Grosperrin a néanmoins pointé quelques insuffisances du dispositif, qu'elle souhaitait voir se transformer en un outil d'évaluation en continu plutôt que simplement lors des différents paliers du socle[3].

Le livret personnel de compétences n'en demeure pas moins un net progrès. Du reste, il est intégré dans le dispositif plus vaste qu'est le *« livret de compétences »*. Ce dernier constitue une expérimentation d'initiative législative, inscrite à l'article 11 de la loi de 2009 précitée sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie[4]. Il a pour objectif de permettre aux jeunes, tout au long de leur parcours de formation, d'enregistrer les compétences acquises au titre du socle commun, de valoriser leurs capacités et leurs aptitudes dans le champ de l'éducation informelle ainsi que leur engagement dans des activités associatives sportives, culturelles, ou même familiales, de retracer leurs expériences de découverte du monde professionnel et de celui de la formation, de formuler leurs souhaits d'orientation. Il s'inscrit dans le cadre de la continuité directe observée plus haut entre enseignement scolaire et vie active.

Mais ces louables initiatives sont de peu de portée en comparaison des obstacles structurels qui sèment d'embûches le parcours de ceux qui s'attachent à des rapprochements.

[1] Source : http://eduscol.education.fr.
[2] 98 892 en 2009-2010. Métropole + DOM. Source : RERS 2010, chapitre 4.21.
[3] Rapport Grosperrin, *op. cit.*, pp. 54-55.
[4] Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, article 11 : *« L'expérimentation d'un livret de compétences, partant de l'évaluation de l'acquisition du socle commun de connaissances et de compétences défini à l'article L. 122-1-1 du code de l'éducation, est engagée pour les élèves des premier et second degrés, jusqu'au 31 décembre 2012, dans les établissements d'enseignement volontaires désignés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'éducation nationale et de la jeunesse. […] »*.

Plusieurs de ces obstacles sont à rappeler : enseignement propédeutique exacerbé à l'école comme au collège[1] ; séparation du premier et du second degrés publics dans deux programmes budgétaires distincts et donc, pour les recteurs, deux budgets opérationnels de programme différents ; compétence de la commune pour l'école et du département pour le collège ; tradition de confier le premier degré à l'inspection d'académie et le second degré au recteur, le collège formant une sorte d'entre-deux.

Plus encore, la loi distingue l'école, le collège et le lycée, dans un triptyque qui apparaît dès le troisième article (L. 111-3) du code de l'éducation[2].

Dans ces conditions, une démarche aussi évidente, aussi féconde qu'un emploi du temps commun entre les équipes pédagogiques des premier et second degrés est tout bonnement impossible. C'est Sisyphe, chaque année, qui repousse le rocher devant lui, à l'image du directeur général de l'enseignement scolaire dans la circulaire de rentrée 2010 :

> *« Les inspecteurs de l'Éducation nationale, les directeurs d'école et les chefs d'établissement doivent s'assurer que des contacts directs entre les maîtres de CM2 et les professeurs qui prendront en charge les élèves à la rentrée suivante le permettent. Les initiatives novatrices qui permettent de garantir une continuité pédagogique entre l'école et le collège, au-delà du traitement de la difficulté scolaire, devront en outre être l'objet d'une attention et d'un soutien particuliers. Un recensement et une diffusion des bonnes pratiques seront organisés au niveau national. »*[3]

Une simple rencontre entre professeurs de collège et maîtres d'école relève souvent de l'exploit. De fait, pour ne prendre qu'une seule difficulté, il convient d'organiser le remplacement dans la classe des maîtres qui la quittent en vue de ladite rencontre. Cela renforce, au passage, l'opportunité que le directeur d'école puisse intervenir dans le cadre du remplacement court (quatrième recommandation) et celle d'une école de plus grande taille (première et deuxième recommandations) où les échanges de service peuvent être facilités.

Les échanges de service sont une exception et non une règle. En l'état actuel de la réglementation, on oserait écrire : « une aberration et non une normalité », puisque la normalité qu'organisent les textes, c'est la séparation.

Or, les élèves ont tout à gagner à de tels échanges. Encore une fois, l'important, c'est eux. Un professeur des écoles pourrait donner quelques cours en sixième, dans une matière qui a fait l'objet par exemple de sa formation universitaire, ou encore suivre d'anciens élèves qui auraient besoin de soutien (dans le cadre d'un PPRE ou non). Et pourquoi, dans le cadre d'échanges de services, un professeur d'anglais ou d'allemand, ne pourrait-il pas faire quelques interventions en CE2, CM1 ou CM2 pour l'apprentissage précoce des langues vivantes ? C'est aujourd'hui, hélas ! mission presque impossible.

Surmonter ces obstacles appelle une action résolue et constante de la part des pouvoirs publics. On envisage par là de changer des réglementations qui n'ont guère bougé depuis des décennies, car l'on touche au cœur des pratiques et plus encore des représentations. Un cadre a ainsi fort bien formulé les appréhensions : *« on ne peut pas demander à des collègues qui ont passé le concours pour enseigner une discipline de combler les turnovers des écoles »*. Ce n'est évidemment pas de cela dont il s'agit, mais cet interlocuteur a su exprimer la réaction instinctive de méfiance que génère l'idée des échanges chez nombre d'enseignants.

---

[1] *« Le collège n'est pas l'héritier du lycée, il est celui de l'école élémentaire supérieure. Il est invraisemblable d'ouvrir le collège à tous en en faisant l'héritier d'un lycée [qui était] réservé à 12 % des élèves, en demandant à chaque collège de faire le même enseignement qu'à Henri-IV ! »* (Audition de M. François Dubet).

[2] *« Dans chaque école, collège ou lycée, la communauté éducative rassemble les élèves et tous ceux qui, dans l'établissement scolaire ou en relation avec lui, participent à l'accomplissement de ses missions. »*

[3] Circulaire n° 2010-38 du 16 mars 2010, relative à la préparation de la rentrée 2010, BOEN n°11 du 18 mars 2010.

Les directeurs d'école aussi ont leurs craintes dans ce rapprochement, tout simplement de se voir « absorber », en quelque sorte, ou supplanter par les principaux de collèges. On croirait lire Oscar Wilde : *« Former un couple c'est ne faire plus qu'un mais lequel ? »*. Ce discours n'est pas obligatoirement celui de quelqu'un qui tient à conserver sa place et préserver ses habitudes, il est motivé par une juste appréhension. En effet, la recherche de l'unité de la scolarité obligatoire et du socle ne doit pas faire perdre de vue la sensibilité du premier degré, la manière spécifique dont il envisage le problème posé par l'instruction d'un enfant, auquel le maître unique est la réponse française. Il serait très fâcheux que cette dimension disparaisse.

Or, pour s'en tenir aux activités des seuls enseignants, les perspectives sont immenses. Ainsi, à l'image du médecin généraliste considéré comme spécialiste en médecine générale, les enseignants du 1er degré sont des experts reconnus pour les apprentissages fondamentaux. La mastérisation est une chance de considérer de la même façon un professeur des écoles et un professeur de collège. D'ailleurs, la prise en compte d'une certaine spécialisation des enseignants du premier degré, évoquée par le Président de l'université Paris IV - Paris Sorbonne, qui comprend en son sein l'IUFM de Paris, semble une hypothèse de travail crédible : *« autant les professeurs de collège assurant une polyvalence, c'est difficile ; que des professeurs des écoles exploitent un début de spécialité en fin de primaire, c'est envisageable »*[1].

Avec l'extinction du corps des PEGC[2], qui enseignaient dans deux disciplines, il n'existe pas d'intermédiaire entre la polyvalence des instituteurs et professeurs des écoles et la spécialisation des professeurs certifiés. D'aucuns rétorqueront que rien dans leur statut n'interdit à ces derniers d'enseigner dans plusieurs disciplines, du moment où leur discipline de recrutement reste majoritaire dans leur service[3].

L'idée de former plus particulièrement des maîtres du premier degré à certains aspects de l'enseignement permettrait peut-être plus facilement de les rapprocher du collège. Une telle possibilité peut s'envisager pour les langues ou l'informatique, par exemple, et pourrait utilement être expérimentée dans les réseaux ambition-réussite.

Pour le décideur public, il reste à choisir entre ceux qui voudraient faire mais se désolent d'en être empêchés et ceux qui reculent devant les dangers d'un avenir aventureux. La réponse s'impose d'elle-même.

Des expérimentations d'écoles du socle commun à susciter

Dès 2007, un inspecteur général de l'Éducation nationale faisait déjà état d'expérimentations :

« Nous avons eu l'occasion d'évoquer, ci-dessus, certains aspects du malaise lié au statut obsolète de l'école primaire. Depuis le début des années quatre-vingt (…) des expériences multiformes ont vu le jour, le plus souvent à l'initiative des collectivités territoriales : établissements "de la scolarité obligatoire" qui accueillent sous un même toit école primaire et collège ; écoles de communautés de communes qui ont tout d'un établissement public local, sauf la reconnaissance juridique. »[4]

L'on observe incidemment, et une fois de plus, le rôle moteur des collectivités territoriales.

[1] Audition de M. Gérard Molinié.
[2] Professeurs d'enseignement général de collège.
[3] Décret n°50-581 du 25 mai 1950, modifié, portant règlement d'administration publique pour la fixation des maximums de service hebdomadaire du personnel enseignant des établissements d'enseignement du second degré.
[4] Philippe Claus, *Organiser l'école primaire pour la conduire*, étude demandée par le Haut Conseil de l'Éducation, janvier 2007, pp. 13-14.

Les *« établissements de la scolarité obligatoire »* sont une expression heureuse, qui diffère d' *« écoles du socle commun »* en ce que l'une mentionne le parcours et l'autre sa destination. Les expérimentations qui viennent d'être évoquées étaient sans doute plus à visée matérielle que pédagogique. Il est permis d'envisager de passer aujourd'hui à un stade supérieur. A ce sujet, rencontré en audition, le président du Haut Conseil de l'Éducation fait le constat d'une rupture phénoménale entre l'école et le collège, pour affirmer : *« L'idée d'une école du socle commun est très séduisante, bien que non généralisable. Mais elle devrait trouver à s'expérimenter de façon généreuse »*[1].

Dès que les esprits seront prêts, l'école du socle commun s'imposera d'elle-même. La rupture aura vécu. Le grand défi en l'espèce est d'abord de changer les mentalités.

De la même manière qu'il existe des objectifs de valeur constitutionnelle auxquels la loi n'est pas tenue de parvenir immédiatement mais dont elle ne peut éloigner la perspective, les écoles du socle commun doivent devenir une cible de l'action publique. La manière la plus solennelle serait d'inscrire cette volonté dans la loi, mais il est fort à craindre qu'une telle disposition serait dépourvue de portée législative ou normative et serait donc annulée.

Une des convictions qui sous-tendent ce rapport est que, quand une innovation est porteuse *a priori* de bien des avantages pour la réussite des élèves tout en étant peu ou pas douloureuse pour les finances publiques, il ne faut pas hésiter à encourager ceux qui sont prêts à l'expérimenter. C'est pourquoi **il est suggéré d'expérimenter des écoles du socle commun**. Ces expérimentations pourraient être menées dès à présent, même si celles des *E2P*, qui font l'objet de la seconde recommandation, sont prioritaires. Toutefois, on peut se montrer raisonnablement optimiste quant à la capacité à mener les deux chantiers de front à l'échelle du territoire national.

Pour permettre à l'expérimentation des écoles du socle commun de s'effectuer avec toute l'ampleur qui convient, un projet de loi devrait être présenté au Parlement : l'actuel « article 34 » ne suffit pas[2]. En effet, en plus de l'expérimentation de l'organisation *pédagogique* actuellement autorisée par la loi, il s'agira de faire évoluer l'articulation institutionnelle et administrative des écoles et collèges retenus. Les collectivités territoriales – communes et groupements, conseils généraux – devront se répartir les contributions nécessaires au bon fonctionnement de ces écoles expérimentales du socle commun. Les échanges de services entre enseignants, au grand minimum les coordinations entre les services des professeurs des deux niveaux d'enseignement, supposent un régime dérogatoire par rapport au droit commun[3]. Enfin et de toute manière, le champ des expérimentations d'ordre pédagogique qu'appellent les écoles du socle commun excède les possibilités offertes par la législation actuelle.

Or, le terrain est particulièrement propice avec des collèges de petite taille en milieu rural. Une expérimentation prometteuse est d'ores et déjà en cours au moment où ce rapport est rédigé, comme en en témoigne l'encadré page suivante.

[1] Audition de M. Bruno Racine, président de la Bibliothèque nationale de France, président du Haut Conseil de l'Éducation.

[2] L'article L. 401-1 (modifié par l'article 34 de la loi du 23 avril 2005) évoque des expérimentations à l'initiative des seuls établissements *« portant sur l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité, l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement, la coopération avec les partenaires du système éducatif, les échanges ou le jumelage avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire »*.

[3] Pour les instituteurs et professeurs des écoles : décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008 relatif aux obligations de service des personnels enseignants du premier degré. Pour les professeurs certifiés : décret n°50-581 du 25 mai 1950, modifié, portant règlement d'administration publique pour la fixation des maximums de service hebdomadaire du personnel enseignant des établissements d'enseignement du second degré.

Encadré n°14 – Expérimentation dite « d'écoles du socle commun » dans le département du Morbihan[1] (académie de Rennes)

Lancée en novembre 2009, cette expérimentation poursuit l'objectif général de faciliter le travail commun au collège et à l'école, entre les deux niveaux d'enseignement, et de mieux utiliser les compétences spécifiques

- des maîtres du premier degré qui sont les experts des apprentissages fondamentaux (droit de suite des maîtres sur les élèves de 6ème) ;
- des enseignants de collège qui sont les experts de leur discipline ;
- des enseignants du réseau d'aide (RASED).

Une grande part de la mise en œuvre s'attache au suivi des élèves fragiles, notamment, en mettant l'accent sur la continuité des actions d'accompagnement (1er degré / collège), par l'utilisation des documents de suivi mis en place dans le 1er degré (livret de suivi de l'élève / PPRE, etc.)

L'inspection académique octroie des moyens pour faciliter la continuité. La mesure la plus forte est le positionnement d'un enseignant du premier degré de la brigade de remplacement auprès du principal de collège.

L'expérimentation est initiée sur deux territoires qui présentent un double intérêt, à savoir la petite taille des établissements et l'existence d'enjeux de performance pour l'enseignement. Deux collèges et cinq écoles sont parties prenantes. Les contenus de l'expérimentation sont déterminés *ex ante* pour chacun des deux réseaux : organisation d'un CESC[2] commun, organisation de séances de travail de remédiation conjointes, etc.

Les personnes rencontrées en audition ou à l'occasion des visites, et avec qui cette question a été abordée, ont été unanimes à considérer que la condition *sine qua non* d'une expérimentation réussie des écoles du socle commun était l'identification d'un binôme inspecteur de circonscription / principal de collège aussi soudé que compétent et prêt à s'impliquer dans le projet. Si on ajoute l'évidente obligation d'associer les élus locaux, l'on conçoit que la barre est placée assez haut. Le ministère sera sans doute amené à conduire un travail de prospection.

Par ailleurs, **des expérimentations visant plus particulièrement l'amélioration de l'apprentissage des langues vivantes seraient opportunes** : elles ne seraient pas réservées à telle ou telle partie de la population scolaire. Encore faudrait-il que les professeurs certifiés puissent réglementairement enseigner dans le premier degré.

Provoquer le débat au Parlement

Au Parlement, les débats publics autour de l'École sont trop rares. Le rapport demandé par la loi sur les libertés et responsabilités locales, qui aurait pu les faire naître, n'a jamais été présenté.

> *« Tous les deux ans à compter de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport évaluant les effets de l'exercice des compétences décentralisées sur le*

[1] Source : éléments communiqués par l'inspection académique.
[2] Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté, dont la réglementation ne prévoit l'existence que dans les EPLE.

fonctionnement du système éducatif et sur la qualité du service rendu aux usagers. Le Conseil supérieur de l'éducation, le Conseil territorial de l'éducation nationale et le Conseil national de l'enseignement agricole sont saisis pour avis de ce rapport. »[1]

Pourtant, l'école est un sujet qui concerne tous les Français, aussi la représentation nationale doit-elle s'en saisir. **Plus de cinq ans après la promulgation de la loi de 2005, un nouveau débat au Parlement serait particulièrement bienvenu : le projet de loi permettant d'expérimenter les écoles du socle commun permettrait de le provoquer.**

Parallèlement à la conduite des expérimentations, établir le cahier des charges du passage aux écoles du socle commun

Après expérimentation, le passage aux écoles du socle commun nécessitera le respect d'un cahier des charges administratif, juridique et financier d'une ampleur rien moins que considérable. Il n'est pas question dans ce rapport d'en rédiger les articles, mais il est sans doute opportun d'en annoncer les titres : statut juridique, rapport entre collectivités, conseil d'administration et autres instances, budget et patrimoine, carte scolaire, locaux, service minimum d'accueil, restauration, programmes d'investissements, situation des personnels (près de dix corps ou métiers sont concernés).

On ajoute l'acculturation réciproque et le rapprochement des méthodes de gestion.

La liste est longue et lourde. Elle ne doit pas décourager.

Il est suggéré d'étudier plus finement le cahier des charges d'un passage de la situation actuelle à celle des écoles du socle commun, en vue de leur adoption à titre définitif si les résultats des expérimentations sont concluants. Vu l'ampleur de la tâche et son caractère stratégique, elle devrait être confiée à des fonctionnaires à la fois hautement qualifiés et détachés des contingences quotidiennes. Elle pourrait donc échoir aux deux inspections générales du ministère de l'Éducation nationale : IGEN et IGAENR. Il ne serait pas inutile d'y associer l'Inspection générale des finances.

[1] Dernier alinéa de l'article L. 211-1, issu de l'article 75 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

7 / CONCLURE UN PACTE EDUCATIF ENTRE SERVICES DE L'ÉTAT ET COLLECTIVITES

Comme on l'a vu, plus de trois cents mille agents de l'État contribuent à la réalisation des objectifs de l'enseignement public du premier degré. Dans le même temps, les communes et leurs groupements emploient plus d'un million d'agents[1]. Si l'union fait la force, que dire de celle de deux masses aussi considérables que celles-ci !

Des efforts pour coordonner sans doublonner

L'intuition comme l'analyse militent en faveur d'une synergie plus profonde entre les communes, les intercommunalités et l'État.

Mieux coordonner les efforts pour conclure ensemble un « pacte éducatif »

Pourquoi l'accompagnement éducatif soulève-t-il parfois l'enthousiasme ? Pourquoi fait-il quelquefois figure de révélation ? Parce qu'il contribue aux bons résultats des élèves en conjuguant les efforts de deux parties qui ne se côtoient pas toujours assez et parviennent à cette occasion à se comporter en partenaires. En outre, ce qui abonde dans le sens proposé dans la quatrième recommandation, il semble que quand un directeur d'école, soutenu par sa hiérarchie, s'implique avec vigueur, des progrès soient au rendez-vous. A l'inverse, là où les acteurs ne s'entendent pas, la frustration est d'autant plus forte. Reste à attendre les résultats d'une évaluation nationale pour déterminer à quel point les premiers effets encourageants de l'accompagnement éducatif conduisent à des résultats notablement positifs sur les progressions des apprentissages.

[1] 1 030 782 agents au 31 décembre 2008. Source : ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique, *Projet de rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, 2009-2010.

Voilà qui conduit à penser, encore une fois, au socle commun de connaissances et de compétences, dont les ambitions vont au-delà des limites habituelles des enseignements fondamentaux. Les compétences qu'il met en jeu rendent encore plus opportunes des collaborations étroites avec les communes.

Autant que l'accompagnement éducatif, le succès en cours des écoles numériques rurales montre le chemin. Le ministère a initié en 2009 un programme d'équipement numérique des écoles rurales, avec un budget de 50 millions d'euros. Les subventions atteignent 1 000 euros pour l'achat de ressources pédagogiques et jusqu'à 9 000 euros pour celui d'équipements numériques prescrits par le ministère, incluant un tableau blanc interactif et des ordinateurs. A la date du 9 août 2010, un total de 5 895 écoles de moins de deux mille habitants avaient été retenues[1].

D'autres exemples, moins marquants, pourraient facilement être cités. Mais l'intérêt général implique de passer à une vitesse supérieure, de passer en somme *« d'une logique de classe à la logique d'une école intégrée dans un ilot de vie, un quartier, une ville »*[2]. Cette idée renvoie une fois de plus à la coordination des temps scolaires, voire, non sans une certaine audace, à l'ambition d'un *pacte éducatif* commun.

Encore faut-il éviter les doublons, ou, pire encore, d'être persuadé que l'autre agira

> *« L'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public. »*[3]

La frontière entre les attributions de l'État et celles des collectivités est imprécise et c'est tant mieux. La loi s'occupe des principes fondamentaux de l'enseignement et n'a pas à aller plus loin[4]. Le législateur a confiance en la capacité des acteurs à se mettre d'accord sur l'emplacement concret des lignes de partage. Or, c'est là que le bât peut commencer à blesser.

Les communes disposent d'une clause générale de compétence[5], qui les conduit parfois à engager des actions allant peut-être au-delà de la ligne fixée par la loi. Cette éventualité n'est pas propre à l'éducation, bien au contraire. Le rapport Lambert, en 2007, en faisait un risque de portée générale.

> *« En droit, au-delà des lois de décentralisation, la clause générale de compétence des collectivités locales leur permet de régler les "affaires de leur compétence" sans qu'une définition précise et limitative en existe. […]*
>
> *« Toujours en droit, l'État reste compétent pour tout : ni la Constitution, ni la loi ne listent ses compétences, sauf a contrario de celles qu'il a confiées par la loi aux collectivités locales.*
>
> *« Dans les faits, les collectivités locales exploitent largement la clause générale pour des interventions extra légales et sur les compétences dont la loi a confié la responsabilité à d'autres niveaux. De son côté, l'État conserve souvent beaucoup plus qu'un simple rôle*

[1] Source : http://www.educnet.education.fr/primaire/ecole-numerique-rurale.
[2] Audition de l'Association nationale des directeurs de l'Éducation des villes de France (ANDEV).
[3] Art. 211-1.
[4] Article 34 de la Constitution.
[5] *« Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. »* (article L. 2121-29 CGCT).

normatif ou de contrôle et maintient des structures ou des dispositifs d'intervention dans les champs décentralisés (…). »[1]

Ainsi, les compléments de décharges que la ville de Paris octroie aux directeurs d'école ne résultent d'aucune obligation légale.

Encadré n°15 – Les décharges de direction dans l'académie de Paris

A Paris, les directeurs sont déchargés d'enseignement dans les écoles d'au moins cinq classes alors que le seuil de cette décharge est, dans le régime national, de treize classes en maternelle et quatorze classes en élémentaire.

La Ville de Paris rembourse à l'État le coût des professeurs chargés de les remplacer auprès des enfants dans les écoles comptant un nombre de classes inférieur au seuil de la décharge prévu par le régime national. Les directeurs et directrices ont par ailleurs vocation à bénéficier, dès qu'il est possible, du logement de leur école dont l'accès leur est désormais réservé.

Ecoles élémentaires	État	Ville de Paris	Total école
1 à 4 classes	0	0,5	0,5
5 à 9 classes	0,25	0,75	1
10 à 13 classes	0,5	0,5	1
14 et plus	1	0	1

Ecoles maternelles	État	Ville de Paris	Total école
1 à 4 classes	0	0,5	0,5
5 à 8 classes	0,25	0,75	1
9 à 12 classes	0,5	0,5	1
13 et plus	1	0	1

Pour l'année scolaire 2005-2006, le total des décharges parisiennes s'élevait à 650,5 etp, 279 à la charge de l'État et 371,50 à celle de la ville de Paris[2].

Au jour où ces lignes sont écrites (début septembre 2010), le projet de loi en cours d'examen sur la réforme des collectivités territoriales ne limite pas la clause générale de compétence.

Il découle de ce qui précède un danger évident de croisement des périmètres des actions, voire de concurrence entre elles, et ce indépendamment de tout respect de la loi : deux acteurs intervenant dans des champs contigus courent naturellement un tel risque. Par ailleurs, bien des élus locaux[3] sont ou ont été des salariés du ministère et peinent pour certains à toujours savoir exactement quelle casquette ils sont en train de porter. Au bout du compte, la volonté d'être utile à la collectivité peut parfois aller à l'encontre d'un intérêt général bien compris.

[1] Rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, *Les relations entre l'État et les collectivités territoriales*, décembre 2007, p. 5.
[2] Sources : site Internet de la ville de Paris ; Cour des comptes 2008, *op. cit.*, pp. 67-68.
[3] Comme nationaux, à commencer par l'auteur du présent rapport.

« L'enquête relève (…) dans de nombreuses communes une contradiction entre l'absence de politique éducative formalisée et une action scolaire effective, se traduisant par des dépenses élevées à destination de l'enseignement primaire. »[1]

Mieux faire entrer la commune dans l'école, mieux faire vivre l'école dans la cité

« Les communes sont fatiguées de financer des écoles dans lesquelles elles n'entrent pas. »

Entendu en audition, ce propos sans nuance ne manque pourtant pas de crédibilité. A l'heure de la décentralisation, trop de communes semblent se languir de voir l'Éducation nationale faire mieux que les « associer », comme en dispose la loi, à l'action éducative.

Le présent rapport ne peut que rappeler l'intérêt de travailler en bonne intelligence. L'École est plus efficace quand elle s'ouvre. Elle l'est aussi quand école et commune coopèrent. Détenir des prérogatives en propre n'interdit absolument pas de dialoguer avec les personnes, avec les entités qui sont concernées par les décisions que l'on s'apprête à prendre ; bien au contraire. C'est ainsi que de nombreuses communes associent les directeurs d'école au processus de recrutement des ATSEM, ce qui est pourtant une compétence de la commune et pas de l'école.

Le *contrat éducatif* des écoles, recommandé plus haut dans ce rapport, vise à faciliter ce travail en bonne intelligence, dans l'intérêt de tous.

On l'a vu : le code de l'éducation évoque explicitement la conclusion de conventions entre l'État et les collectivités territoriales en matière éducative.

> *« Les collectivités territoriales et l'État peuvent conclure des conventions en vue de développer des activités communes dans le domaine éducatif et culturel et créer, ou gérer ensemble, les moyens et services nécessaires à ces activités.*
>
> *« A cet effet, il peut être constitué avec d'autres personnes morales de droit public ou privé un groupement d'intérêt public, auquel s'appliquent les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. »*[2]

Une évaluation régulière de l'application de ces dispositions pourrait être effectuée et rendue publique.

En outre, l'école est un acteur majeur parmi d'autres de la vie de la cité… cette cité fût-elle en zone rurale. La « politique de la ville » ne l'ignore pas, de même pour les politiques d'aménagement du territoire. Une école primaire doit pouvoir s'exprimer, voire s'investir, dans des domaines qui ne sont pas strictement scolaires : l'édition d'un plan de circulation, l'implantation de jeunes entrepreneurs sur le territoire de la commune, le fond documentaire de la bibliothèque de quartier… Ainsi, l'école a vocation sortir plus de ces murs, même si cela lui apparaît parfois contre nature. En atteste l'exemple suivant, issu du second degré :

> *« [La relation avec les collectivités territoriales] est loin d'être négligée par les chefs d'établissements qui ont fort bien compris les nouvelles opportunités financières offertes par*

[1] Cour des comptes 2008, *op. cit.*, p. 9.
[2] Article L. 216-11.

la décentralisation. Jouant habilement sur leur situation défavorisée, les deux principaux d'Apollinaire et de Verlaine ont ainsi obtenu d'importants crédits pour rénover le cadre bâti (…) et les abords immédiats des établissements. »[1]

Ces propos confirment par ailleurs ce que l'on l'a vu dans la quatrième recommandation de ce rapport : le directeur d'école remplit une fonction relationnelle. Il serait dans l'intérêt du service public que celle-ci ne consiste pas uniquement dans l'établissement de relations de bon voisinage mais aussi dans la construction de partenariats. C'est pourquoi il est de nouveau suggéré ici que le directeur d'école ait la capacité de signer des conventions.

Une amélioration qualitative du dialogue

Plus d'un rapport public a déploré l'insuffisant partage des informations entre l'État et les collectivités locales. Des maires expriment le regret que les prévisions des effectifs des écoles ne prennent pas assez en compte les informations dont ils disposent grâce à leurs fonctions d'officiers d'état-civil. La Cour des comptes a quant à elle observé une *« réticence encore marquée de l'éducation nationale à communiquer aux collectivités locales des informations, même statistiques, touchant à l'éducation »* la conduisant à sa recommandation que les communes puissent *« disposer de l'information nécessaire à la définition et à la mise en œuvre de leurs politiques éducatives »*[2].

De plus, le fonctionnement des instances de concertation relevant du ministère chargé de l'éducation a régulièrement été l'objet de critiques portant sur une certaine propension des services de l'État à priver ces forums de leur intérêt en les réduisant au rôle de destinataires d'information plutôt que de chambres de concertation, et sur leur tendance à devenir des lieux d'agitation stérile.

« Le [conseil départemental de l'Éducation nationale] est devenu une instance formelle, tribune plus que lieu de débats, reproduisant le plus souvent les travaux du comité technique paritaire départemental, voire le caricaturant dans une enceinte plus large. Il devrait être réformé dans sa composition et ses finalités, de façon à devenir un lieu de dialogue entre l'État et ses partenaires sur l'état de l'école dans le département, sur les évolutions envisagées et les politiques à conduire pour faire évoluer l'école dans le département à moyen terme. »[3]

Pour mémoire, les trois principales instances ayant pour objet d'organiser la concertation entre l'État et les collectivités territoriales en matière d'éducation sont les conseils territorial, académique et départemental de l'Éducation nationale, dont la composition et les attributions sont rappelées en annexe. Les collectivités territoriales sont également représentées au Conseil supérieur de l'éducation[4].

Recommander d'organiser plus strictement le fonctionnement de ces instances et d'élargir le champ de leurs prérogatives serait facile. Il n'est pas inutile de défendre un point de vue contraire, qui prend pour point de départ l'analyse des modalités de répartition des compétences dans la République décentralisée[5].

---

[1] Agnès van Zanten, *op. cit.*, p. 192. Ce livre s'appuie sur plusieurs enquêtes menées pendant sept ans dans des salles de classe, des établissements et des villes de banlieue.

[2] Cour des comptes 2008, *op. cit.*, pp. 96 et 103.

[3] IGEN et IGAENR, *La place et le rôle des inspecteurs d'académie et des services départementaux dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'Education nationale*, juillet 2006, p. 60.

[4] *« Le Conseil supérieur de l'éducation est obligatoirement consulté et peut donner son avis sur toutes les questions d'intérêt national concernant l'enseignement ou l'éducation quel que soit le département ministériel intéressé. »* (article L. 231-1). Il exerce aussi des fonctions disciplinaires.

[5] *« Les conséquences néfastes [de la nécessité de coopérer] sont relevées par tous les rapports, ceux des corps d'inspection comme ceux du Parlement :*
- une "comitologie", nationale, régionale et départementale foisonnante,
- des pertes de temps considérables, avant la décision comme dans la mise en œuvre, qui ralentissent l'action publique (…). »
Source : rapport Lambert, *op. cit.*, p. 4.

C'est pourquoi il est suggéré de **s'abstenir d'alourdir le fonctionnement et l'ordre du jour des instances consultatives territoriales de l'Éducation nationale**.

Par contre, **mettre une œuvre une démarche de partenariat fondée sur le développement de projets, la mise en cohérence des programmations, le partage autant qu'il est possible d'une vision commune de l'École pourrait faire consensus**. La concertation ne se résume certainement pas à la tenue des réunions des instances qui en portent le nom. Encore une fois, il est question de synergie et de cohérence. C'est ainsi qu'une charte de partenariat entre le ministère et les associations de maires de France serait la bienvenue.

Sur ce point d'une meilleure entente entre État et collectivités territoriales, il importe que le contrôle démocratique puisse s'exercer. C'est pourquoi il convient **que le Gouvernement mette en œuvre sans plus tarder la disposition suivante, prescrite pourtant en 2004** :

> *« Tous les deux ans à compter de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport évaluant les effets de l'exercice des compétences décentralisées sur le fonctionnement du système éducatif et sur la qualité du service rendu aux usagers. Le Conseil supérieur de l'éducation, le Conseil territorial de l'éducation nationale et le Conseil national de l'enseignement agricole sont saisis pour avis de ce rapport. »*[1]

Néanmoins, selon les informations obtenues au sein du ministère, une production de ce rapport est en préparation. Dans cette perspective, il est suggéré **que le rapport dont il est question fasse une large part à l'évaluation des actions menées conjointement par l'État et les collectivités territoriales, à commencer par l'accompagnement éducatif**. On rappelle que la deuxième recommandation prévoit que ce même rapport comporte également un point d'information sur l'avancée de l'expérimentation des établissements publics du primaire.

L'amélioration de la connaissance des comptes des écoles primaires est une nécessité

« Il est temps de mettre un peu de clarté dans tout ce qui est périscolaire. Parfois l'IA lui-même ne sait pas qui finance quoi ! » Et c'est un inspecteur d'académie qui s'exprimait ainsi lors d'une visite de terrain de la présente mission !

La lecture des comptes des communes en matière scolaire n'est pas toujours aussi éclairante que ce que la Nation serait en droit d'exiger. Dans son rapport de 2008, la Cour des comptes s'est longuement arrêtée sur ce qu'elle a décrit comme des *« dépenses difficiles à cerner »*[2]. Elle faisait porter la responsabilité du problème à deux causes principales. L'une était la précision insuffisante des dépenses obligatoires des communes en matière scolaire, notamment concernant les manuels scolaires et les matériels informatiques[3]. L'autre est l'inadaptation de leurs comptabilités aux enjeux, faute, en particulier et fréquemment, d'une nomenclature précise des dépenses. Si l'exigence juridique de légalité financière peut être satisfaite dans ces conditions, il n'en va pas autant de l'exigence politique de transparence.

L'action au quotidien n'est pas facilitée par les failles de l'architecture du système financier qui régit la vie des écoles. Des connaisseurs du système éducatif ont ainsi fait remarquer en audition

[1] Article L. 211-1, dernier alinéa.
[2] Cour des comptes 2010, *op. cit.*, pp. 12 et s.
[3] *« Les communes distinguent rarement, dans le financement qu'elles accordent aux écoles, la part qui correspond aux dépenses obligatoires et celle qui est consacrée aux dépenses facultatives. Cette distinction est d'autant plus difficile à faire que le périmètre des dépenses obligatoires, au-delà de la définition générale donnée par le code de l'éducation, n'est pas clairement précisé et comporte certaines ambiguïtés. » Ibid.*, p. 13.

que, *« les fois où l'État injecte de l'argent, il manque un organisme habilité à percevoir des fonds et à les dépenser. Il faut penser à quelque chose de plus solide et simple pour la gestion matérielle, ce qui génèrera une baisse des coûts »*.

Par ailleurs, et pour ce qui concerne l'État, on approuvera les remarques de la Cour a formulées en 2010 sur l'insuffisante visibilité des résultats de l'enseignement scolaire, faute d'une architecture budgétaire adaptée à cet objectif : la structuration en « premier degré » d'un côté, « second degré » de l'autre, ne facilite pas les choses[1].

Il est donc urgent de résoudre les problèmes de lisibilité financière de l'action des communes en matière scolaire, ne serait-ce que pour mieux valoriser leur implication dans ce champ. C'est aussi leur intérêt bien compris, sachant qu'une connaissance plus fiable de ses propres comptes aide à s'engager avec plus de confiance dans des projets partenariaux.

C'est pourquoi il est suggéré d'**engager sans tarder une réflexion visant à aboutir à une meilleure définition des dépenses obligatoires des communes et groupements en matière scolaire**. De plus, il serait souhaitable que les représentants de la Nation soient pleinement informés de l'étendue et du contenu des dépenses publiques en matière scolaire, au-delà du débat budgétaire annuel. A cette fin, il est suggéré **que soit dorénavant communiqué au Parlement un rapport annuel consacré à l'effort public en matière d'enseignement scolaire et d'éducation** : État, collectivités territoriales, autres administrations publiques.

Il est suggéré **que la problématique des comptes des communes en matière scolaire soit inscrite à l'ordre du jour d'une des toutes prochaines réunions du comité des finances locales**. En effet, cette structure ayant pour objet de défendre les intérêts des collectivités territoriales sur le plan financier et d'harmoniser leur point de vue avec celui de l'État, il apparaît indispensable de l'associer aux travaux à prévoir.

« Dans un cadre pluriannuel, [le comité des finances locales] a la charge de la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. Les résultats de ces études font l'objet d'un rapport au Gouvernement. » [2]

Le présent rapport l'a indiqué à plusieurs reprises : les écarts de dotation entre écoles sont en effet considérables, que ce soit en fonctionnement ou en investissement.

> *« Un des piliers de la circulaire de rentrée, c'est l'accès à la culture. En Alsace du Nord, nous sommes désavantagés. Les déplacements à Strasbourg coûtent chers. Les moyens sont répartis de façon très inéquitable en fonction des communes. Il faudrait dans les dotations tenir compte des situations géographiques. »*[3]

La volonté de ne laisser aucun élève au bord de la route incite à étudier les moyens de prévenir, autant que faire se peut, ce genre d'entorses potentielles à l'égalité des chances.

De plus, les communes sont confrontées à un certain « effet de ciseau » en matière scolaire. Celles où les populations les plus socialement défavorisées sont les plus nombreuses sont statistiquement celles où le risque d'échec scolaire est le plus important et où donc une action publique

[1] Cour des comptes 2010, *op. cit.*, pp. 50-52. Pour mémoire, les programmes budgétaires de l'enseignement scolaire sont « enseignement scolaire public du premier degré », « enseignement scolaire public du second degré », « vie de l'élève », « enseignement privé du premier et du second degrés », « soutien de la politique de l'Éducation nationale » et « enseignement technique agricole ».
[2] Article L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales.
[3] Table ronde à l'école du Warschbach.

résolue est plus opportune. Pour autant, ces communes enregistrent aussi un potentiel fiscal inférieur à la moyenne[1]. Plus de dépenses, moins de recettes : c'est l'effet de ciseau.

Or, le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution est rédigé comme suit :

« La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

Pour autant, ce n'est pas seulement d'injecter des crédits qui permet une amélioration des résultats scolaires. C'est pourquoi il est suggéré **que la lutte contre les écarts de dotation communale entre les écoles se fasse par le biais de mesures incitatives et non par l'application d'une formule mathématique valable pour toutes**. Il convient de privilégier l'esprit d'entreprendre et l'aide aux bonnes initiatives avec des financements supplémentaires.

Du reste, on sait que *« le coût du service rendu ne freine pas la demande sociale – dans la plupart des politiques publiques locales, l'absence de coûts standard, de comparaison systématique entre les modes de gestion (régie ou délégation), des choix techniques parfois onéreux s'ajoutent à des effets d'offre de qualité supplémentaire pour accroître la dépense »*[2].

Cette vérité est porteuse de risques pour les dépenses communales en matière scolaire. Si certaines communes en effet ne dépensent « pas assez » – ou ne peuvent pas assez dépenser – d'autres au contraire se lancent dans des investissements peut-être dispendieux.

Ces différences découlent notamment du principe de libre administration des collectivités territoriales, qui a pour effet que chacune choisit son niveau d'intervention, à condition néanmoins de s'acquitter des dépenses obligatoires. Une conséquence en est que les conditions d'enseignement dépendent en partie d'une politique volontariste de la commune de rattachement, tant au niveau matériel – bâtiments, équipements informatiques, etc. – qu'en moyens humains – personnel de service. Tout cela n'est rien que de très normal.

Il y a pourtant de la place pour une amélioration de la gestion. C'est pourquoi **il est suggéré que l'État s'engage dans une démarche de concertation avec les associations représentatives des maires pour s'efforcer de déterminer tout ou partie des « coûts standard » ci-dessus**.

C'est du reste l'intérêt bien compris de l'État. Pour ne prendre qu'un exemple, on a vu à plusieurs reprises l'impact du cadre de vie sur les performances scolaires des enfants. Les personnes rencontrées en vue de ce rapport sont fréquemment revenues sur ce thème : il faut que l'école donne, envie, rende heureux. Jadis, l'école était un lieu qui émerveillait les enfants. Aujourd'hui, elle a perdu de son aura. Il faut *« que chaque enfant puisse avoir un beau manuel ! que l'école soit rutilante ! »*[3] Sans le savoir, ou en le cachant, cet intervenant rappelait les préceptes de Vitruve, l'architecte romain, d'associer dans son art la beauté et la commodité. Un autre interlocuteur allait plus loin dans cet argumentaire, en signalant, que selon lui, *« même les meilleurs élèves s'ennuient »*. Charge brutale, certes, mais pas dénuée de fondement : au XXI^{ème} siècle, l'école est soumise à la concurrence – bien réelle celle-ci – d'autres sources de savoir et d'autres lieux de vie[4]. Optimiser les investissements scolaires, c'est permettre à l'école de rester un temple du savoir et du savoir-être.

[1] *« Le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes »* (article L. 2334-4 CGCT). C'est un indicateur de la richesse potentielle d'une commune.
[2] Rapport Lambert, *op. cit.*, p. 19.
[3] Propos entendus en audition.
[4] Aux termes du *« baromètre annuel du rapport à l'école des enfants de quartiers populaires »* publié par l'Association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV), 63,4 % des écoliers et collégiens « enquêtés » déclarent s'ennuyer souvent, voire tout le temps à l'école. Enquête réalisée auprès d'un échantillon de 760 élèves de primaire et de collège, issus de quartiers populaires et suivis par un étudiant de l'AFEV, entre avril et juin 2010. www.afev.fr.

8 / AMELIORER LE POSTE DE PILOTAGE EN RECENTRANT LES INSPECTEURS DE L'ÉDUCATION NATIONALE SUR LEUR CŒUR DE METIER

Il existe un triangle du fonctionnement des écoles de terrain, dont les enseignants, les directeurs et les inspecteurs de l'Éducation nationale occupent les trois sommets. Si la lettre de mission qui a provoqué la rédaction de ce rapport demandait de formuler des propositions sur les seuls directeurs, il aurait été artificiel de s'y atteler sans prendre en compte les deux autres sommets du triangle. Ainsi des remarques ou des suggestions au sujet des professeurs sont-elles disséminées tout du long du rapport. Il est apparu opportun, de surcroît, d'achever ce texte en présentant une recommandation au sujet des IEN.

Une évolution à inscrire dans le contexte d'une souhaitable amélioration du pilotage de proximité de l'enseignement primaire

« Chaque strate administrative successive s'approprie les marges de manœuvre. (…) Ce n'est pas normal. »

Cette opinion entendue lors des auditions est assez largement partagée. Elle revient dans les différents rapports sur l'éducation – celui-ci ne fait pas exception – dans les discours ministériels comme syndicaux, à l'occasion de la prise de fonctions de tout nouveau responsable. Elle laisse à entendre que les relations entre le ministère – administrations centrale et académiques confondues – et les lieux où se délivre la prestation du service public, à savoir l'enseignement – écoles et établissements – n'ont pas encore trouvé leur équilibre.

Par volonté de la loi, les programmes d'enseignement relèvent de la seule prérogative du ministre. Il en va de même pour les règlements des examens nationaux et même l'organisation générale des enseignements, par le biais de ce qu'on appelle les « grilles-horaires ». A l'inverse, le décret portant *Charte de la déconcentration*, déjà abordé, impose aux administrations centrales de n'intervenir qu'à titre supplétif, l'action de droit commun ayant lieu sur le terrain. C'est pour les autorités académiques que l'équilibre ci-dessus est le plus délicat à maintenir, tiraillées qu'elles sont par leur position « en-dessous » des administrations centrales et « au-dessus » des écoles et établissements.

L'idée de subsidiarité, qui est définie par exemple dans le traité sur l'Union européenne, peut se décliner ici.

> *« En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. »*[1]

On peut simplifier à l'extrême l'analyse de la répartition des responsabilités pour l'enseignement du premier degré en associant le ministre à la décision politique, le recteur à la stratégie, l'inspecteur d'académie à l'animation générale et l'école à la mise en œuvre. Ce paysage est relativement complexe. Sa lecture en est facilitée en distinguant ce que pourraient être les éléments constitutifs du concept de « pilotage », qui fait florès dans le vocabulaire administratif contemporain. On peut ainsi identifier l'impulsion, l'animation, le suivi, le conseil et l'évaluation. Tout l'art du management public consiste à associer le bon élément au bon acteur et au bon moment.

Une chose est certaine : les acteurs et les observateurs déplorent que les autorités académiques se substituent trop fréquemment aux écoles dans leurs fonctions d'exécution. Le fait que les écoles manquent de moyens et de compétences[2] administratifs et humains n'encourage pas à appliquer le principe de subsidiarité. Mais ce déplacement vers le haut d'un certain nombre de tâches ne va pas sans conséquence non plus sur la qualité du pilotage.

> *« On passe partout beaucoup de temps à valider les projets, on en consacre beaucoup moins à évaluer les politiques conduites dans les établissements et l'effet sur les élèves du projet d'établissement. »*[3]

C'est pourquoi une évolution du contrôle des établissements du premier degré, vers un contrôle qualité est unanimement souhaitée. D'abord parce qu'elle desserrerait l'emprise sur le fonctionnement des écoles, qu'on responsabiliserait en ne corsetant plus leurs initiatives ; ensuite parce qu'elle permettrait une connaissance plus précise des résultats de l'école et des moyens d'améliorer ceux-ci. En audition, l'IGEN le dit sans détour : *« Nous ne pourrons pas rester longtemps sans une évaluation publique, transparente, des écoles et des établissements publics »*.

L'évaluation des résultats d'une école, puis leur publication, qu'appelle presque nécessairement l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen[4], font naître une crainte, celle d'un palmarès, puis celle d'une mise en concurrence. Pourtant, ce n'est pas de cacher, pire encore briser, le thermomètre qui peut faire remonter la température. L'on citera la Cour des comptes, qui avance que *« 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 France »*[5]. C'est sans doute moins la publication des résultats que leur faible diffusion, leur connaissance partielle et non éclairée qui peuvent conduire à de mauvaises perceptions.

Cela étant, il reste à déterminer ce qu'on entend par « bons résultats ». Le Conseil d'État indiquait dans son rapport public de 2003 que *« le caractère spécifique des services publics [impliquait] seulement, quoique nécessairement, que la réalisation des performances soit appréciée*

[1] Traité sur l'Union européenne, article 5, alinéa 3.
[2] Au deux sens du terme, c'est-à-dire droit ou obligation juridique de faire et capacité à faire.
[3] IGEN et IGAENR, juillet 2006, *op. cit.*, p. 36.
[4] *« La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »*
[5] Cour des comptes 2010, *op. cit.*, p. 36.

par rapport aux objectifs fixés par l'autorité publique et qu'elle intervienne sur la base de tous les critères pertinents et non pas seulement de critères financiers »[1]. On ne peut qu'être d'accord.

Laisser les écoles agir et les évaluer sur leurs résultats, c'est en quelque sorte passer du rapport « chef – exécutant » au rapport « maître d'ouvrage – maître d'œuvre ».

Restituer toute son importance au métier des IEN en les recentrant sur leurs fonctions d'inspection et de pilotage

Au contraire des directeurs, les IEN sont rassemblés dans un corps à part entière. Ils sont régis par un décret de 1990, modifié pour la dernière fois en 2010, qui détermine aussi les règles applicables aux inspecteurs d'académie – inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR)[2]. Le texte prévoit leur recrutement par concours mais aussi, dans la limite d'un quart des nominations comme stagiaire de l'année précédente, par liste d'aptitude. Le concours prend en compte l'expérience et la formation préalable des candidats et est ouvert par spécialité à ceux disposant, soit d'une licence ou d'un diplôme permettant de concourir aux corps de professeurs des écoles, soit de cinq ans de services effectifs dans un corps d'enseignement de premier ou de second degré, d'éducation ou d'orientation ou du corps des personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation relevant du ministre de l'Éducation nationale. Le corps est aussi accessible par détachement à des agents de catégorie A expérimentés.

A la rentrée 2010, l'on compte 1 457 IEN, dont 1 154 dans des circonscriptions du premier degré.

Ils sont placés sous l'autorité du recteur, qui délègue leur gestion aux IA-DSDEN. Les IEN ont délégation de compétences sur la gestion des moyens d'enseignement des communes et de leur personnel. Les IEN du premier degré exercent les quatre missions communes à l'ensemble des inspecteurs : impulsion, évaluation, inspection et enfin animation pédagogique, recrutement et formation des personnels. Ils représentent l'IA-DSDEN dans leur circonscription et, à ce titre, préparent et exécutent les actes d'administration et de gestion du premier degré, en particulier la carte scolaire et la gestion des personnels enseignants.

La diversification des tâches et les besoins du service public ont amené la création de postes d'IEN adjoint à l'IA-DSDEN et la spécialisation de certains IEN dans le domaine de l'adaptation et de l'intégration scolaire.

Des fonctions encore trop similaires à celles des directeurs d'école

Entre les difficultés éprouvées par les directeurs et celles qui touchent les IEN, deux similitudes frappent, qui sont le manque de temps et le sentiment de ne pas être justement reconnus[3]. L'on peut néanmoins nuancer le premier de ces deux éléments, par les mots d'un IA-DSDEN rencontré lors d'une visite de terrain : *« Je récuse l'idée que les IEN soient encombrés de tâches administratives, pas plus que les cadres supérieurs »*. Cette remarque est tout à fait recevable, pleinement cohérente avec les développements *supra* sur l'amélioration de l'efficience administrative

[1] Conseil d'État, « Rapport public 2003 : jurisprudence et avis de 2002. Perspectives pour la fonction publique », mars 2003, p. 242.
[2] Décret n°90-675 du 18 juillet 1990 modifié portant statuts particuliers des inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux et des inspecteurs de l'éducation nationale.
[3] A ce sujet, voir notamment Yves Bottin, *Connaître et reconnaître les inspecteurs de l'éducation nationale*, janvier 2004.

de l'institution. Cela étant, le sous-encadrement administratif de l'Éducation nationale est une réalité connue.

Malgré cette faiblesse, la fonction d'IEN mérite beaucoup mieux que son lot actuel. Ainsi, *« l'accompagnement des enseignants, en particulier débutants, par l'équipe de circonscription (inspecteur et conseillers pédagogiques) constitue une richesse du premier degré, qui manque cruellement dans le second degré »*[1]. Cette même source met en avant une compétence didactique affirmée, une certaine distance et l'expérience permise par un cadre plus vaste.

C'est pourquoi il est dommageable à l'efficacité générale de l'enseignement primaire que les attributions des IEN reproduisent par trop celles des directeurs d'école, en contradiction avec le principe de subsidiarité évoqué ci-dessus. D'une part, les IEN assument des tâches qui pourraient aussi bien être accomplies à l'échelon inférieur. D'autre part, ils sont trop fréquemment des sortes de juridictions d'appel des décisions des directeurs d'école, dès lors qu'elles « font déplaisir », comme le disait justement une personne rencontrée en audition, ou qu'elles sont stratégiques, à l'instar du contenu du *contrat éducatif* ou de l'affectation des enseignants dans les classes. Cette situation est de nature, par ailleurs, à ôter aux directeurs pouvant ainsi être déjugés une grande part de leur crédibilité et, partant, du charisme qui est souvent la seule source d'influence qui leur soit concédée. En somme, une grande part de l'activité de l'IEN est plus marquée du sceau de la reproduction des tâches que de leur coordination.

Cette similitude excessive a pour conséquence une certaine opinion diffuse, selon laquelle toute amélioration dans l'exercice des fonctions – en fait, du métier – de directeur ne pourrait que détériorer la situation des IEN, et vice-versa. Il convient évidemment de rejeter cette idée. L'organisation actuelle du duo directeur-IEN n'est pas un *optimum de Pareto*.

> *« Selon le critère de Pareto (économiste et sociologue italien), une situation est jugée supérieure à une autre quand l'un au moins des participants y obtient une utilité supérieure sans que d'autres y perdent. L'optimum est atteint quand aucun individu ne peut améliorer sa position sans qu'au moins un autre ne voit la sienne se dégrader. »*[2]

Il est pourtant possible d'améliorer la situation de l'un et de l'autre tout en faisant progresser les chances de voir l'enseignement primaire améliorer ses performances. L'éventuel transfert vers les directeurs d'école de responsabilités actuellement assumées par la circonscription peut être surcompensé par les mesures suggérées dans les quatre premières recommandations de ce rapport, à la condition que le transfert de charges s'accompagne d'un transfert de moyens.

Quant au métier de chef de circonscription, il est possible de le faire évoluer, lui aussi, pour le meilleur.

Les fonctions de l'IEN peuvent évoluer vers un niveau de responsabilité et donc d'intérêt supérieur

Comme le notait un des cadres supérieurs du ministère, l'IEN porte actuellement deux casquettes, celles d'évaluateur et celle de « super-directeur ». Il a parfois du mal à se positionner.

Il pourrait donc s'éloigner de ses attributions de « super-directeur ». Ce ne sont pas seulement les tâches administratives, du reste, qui pourraient repartir au plus près des élèves et des professeurs. Le suivi des élèves en difficulté, la gestion des élèves handicapés pouvant être scolarisés en milieu ordinaire, les relations avec les parents d'élèves qui ne sont pas déjà assurées dans l'école, sont des fonctions que l'école pourrait reprendre, ce qui présuppose probablement qu'elle atteigne la taille critique pour ce faire.

[1] Claude Pair *et al*., *op. cit*., p. 20.
[2] D'après Jean-Pierre, *Économie contemporaine : faits, concepts, théories*, Ellipses, Paris, 2001, p. 398.

Il importe, comme c'est suggéré ici, de **recentrer les IEN sur leur cœur de métier**, qui comporte, on le sait, l'impulsion, l'évaluation, l'inspection et des prérogatives de GRH.

Un tel recentrage irait d'ailleurs dans le sens du texte. Le code de l'éducation confère aux inspecteurs d'académie, supérieurs hiérarchiques des IEN, le rôle *« d'animer et de mettre en œuvre dans le département la politique éducative du ministre chargé de l'éducation »*[1].

Cela nécessitera un changement d'habitudes. Un inspecteur d'académie avançait ainsi que *« c'est un corps peu mobile. Ils ont parfois des difficultés à décoller de la fonction précédente »*. Certes, mais cette probable période d'ajustement serait à mettre en regard de l'inscription dans une perspective beaucoup plus globale et, il faut le reconnaître, plus enthousiasmante que celle de résoudre les conflits internes des quarante et plus écoles de la circonscription. Cette perspective, c'est l'évolution fondamentale du rôle des inspections, de la « simple » inspection vers une ambition beaucoup plus élevée : l'évaluation[2].

Première partie du cœur de métier : inspecter, inspecter, inspecter

Si d'autres administrations publiques ont pu connaître des « inspecteurs non inspectants », il ne faudrait pas que le ministère de l'Éducation nationale s'expose à un tel risque. L'inspection, entendue *lato sensu* comme comprenant l'accompagnement de conseil individualisé aux enseignants, est d'une utilité incomparable pour l'institution et donc la collectivité. L'acte d'enseignement est un geste, à l'instar du geste médical, sa justesse est la première des garanties d'un système éducatif de qualité.

Les objectifs sur lesquels le Gouvernement s'est engagé devant le Parlement sont très clairs à ce sujet.

Tableau 17 – Proportion d'enseignants du premier degré inspectés au cours des cinq dernières années

Unité	Réalisation 2007	Réalisation 2008	Prévision PAP 2009	2009 Prévision actualisée	Prévision 2010	Cible 2011
%	83,4	84	85	84,5	85	85

Enseignement public du 1er degré. Métropole + DOM. Source : PAP 2010 de la mission « Enseignement scolaire », indicateur 3.1.

Cet indicateur contribue à mesurer l'atteinte de l'objectif de *« Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté »*. Pourtant, l'on ne peut se contenter de voir qu'un enseignant est inspecté à peine plus d'une fois tous les six ans[3]. Le rapport Bottin s'alertait déjà en 2004 de ce que l'inspection et l'évaluation tendissent à devenir la variable d'ajustement de l'activité des inspecteurs[4].

Pourtant, une action résolue permet aux autorités académiques d'accroître sensiblement leur performance à la matière. Certes, de telles évolutions ne sont possibles que dans des départements qui présentent encore des marges de progression à moyens constants. Il n'en reste pas moins que

[1] Article D. 222-24.
[2] Voir à ce sujet *La Revue de l'inspection générale*, n°5, d'octobre 2008, qui a pour titre *L'Inspection générale à l'heure des changements* et dont le contenu est à la hauteur des promesses.
[3] 100 / (84 / 5) = 5,95.
[4] Yves Bottin, *op. cit.*, p. 13.

l'amélioration de la performance du travail d'inspection peut être qualitative aussi bien que quantitative. Aucune des deux dimensions n'est négligeable.

L'on ne pourrait que soutenir des rectorats et inspections d'académie qui feraient le choix de ne jamais ajuster leurs objectifs en la matière, quitte à voir leur performance se dégrader légèrement dans d'autres domaines, ce qui est tout à fait acceptable dans l'approche de responsabilisation des gestionnaires dont la LOLF est l'affirmation. L'inspection n'étant plus la variable d'ajustement, c'est le reste qui le devient.

Deuxième partie du cœur de métier, consubstantielle à la première : piloter

Après avoir rappelé qu'il ne faut pas confondre le pilotage avec l'animation et avec l'impulsion, on peut souhaiter que les IEN puissent consacrer une grande part de leur disponibilité à leur contribution à la conception puis la mise en œuvre du projet départemental. On ne peut qu'approuver l'une des affirmations d'un récent rapport des inspections générales, celle qui consiste à *« considérer qu'une démarche de projet appliquée au niveau départemental est une condition de la mobilisation nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre effective du projet académique »*[1]. Son application passe notamment par la définition de stratégies communes pour les IEN et, pour ces derniers aussi, la mise en place de lettres de mission.

Les IEN ont vocation à fixer des orientations pour les contrats éducatifs des écoles de la circonscription, pour leur suivi dans la durée et à se tourner vers un rôle plus général d'accompagnement du changement. **Le rôle de conseil des circonscriptions pour les écoles gagnerait à être développé**, surtout si celles-ci évoluent vers le statut d'établissements publics. Les jeunes enseignants, les jeunes directeurs, ont particulièrement besoin de cette sorte d'accompagnement. Mieux encore, les circonscriptions ont vocation à accueillir les experts, de même que les services communs mis en place en soutien du fonctionnement des écoles.

Mais **il semble fondamental que les IEN conservent leur point fort, leur assise territoriale, qui serait confortée par une implication plus affirmée dans les relations école-collège**. Certains interlocuteurs envisagent même à une évolution des IEN vers un statut d'inspecteur pédagogique.

L'on peut considérer que **le travail des IEN, chefs de circonscription, est celui d'expert pédagogique, mieux encore de pilotage de l'expertise pédagogique**. Leur cible doit être aussi le repérage des bonnes et mauvaises pratiques au quotidien, aidés dans cela par les formateurs et autres conseillers pédagogiques. En effet, les IEN sont chargés d'organiser le travail des experts pédagogique placés sous leur autorité. **En ce qui concerne les conseillers pédagogiques, leur rôle mérite d'être conforté**. Il a même été suggéré, lors d'une audition, que ces conseillers, eux aussi, puissent mener des inspections, sous réserve, peut-on ajouter, qu'elles ne débouchent sur aucune sanction professionnelle, positive ou négative.

Pour finir, il est permis de se réjouir que la présente recommandation ait déjà fait l'objet d'un début de mise en œuvre, sous la forme de récentes instructions adressées aux recteurs et vice-recteurs sur les missions des corps d'inspection[2]. L'articulation de la circulaire qui les transmet, en « pilotage

[1] IGEN et IGAENR, juillet 2006, *op. cit.*, p. 33.
[2] Circulaire du 19 mai 2009, *op. cit.*

pédagogique », « management » et « conseil » concorde avec l'évolution prônée dans cette huitième recommandation. Les tâches de management évoquées correspondent à des opérations d'amélioration générale du système et non pas d'intervention dans les affaires quotidiennes des établissements : avis lors des grands actes de gestion du personnel, inspection individuelle ou collective, mise en place de formations, intervention dans la formation continue des enseignants. Il faut pourtant remarquer que le terme « directeur » n'apparaît pas une seule fois dans la circulaire. Les prémisses d'une évolution en profondeur du champ d'intervention des IEN sont clairement posées.

Annexes

REMERCIEMENTS

Les personnes rencontrées en audition m'ont fait part de leurs témoignages, leurs analyses, leurs positions, le plus souvent avec sincérité et talent. Je les en remercie chaleureusement, de même que je dois une reconnaissance particulière aux auteurs des articles, rapports et monographies qui ont contribué à bâtir ma réflexion. La profusion de leurs productions a contribué pour une large part à l'enthousiasme qui fut le mien tout au long de mes travaux.

J'exprime également ma gratitude à toutes les personnes ayant contribué à la réalisation de cette mission. Je pense à M. Renaud Rhim, chef de service, adjoint du directeur général de l'enseignement scolaire, et M. Sylvain Merlen, directeur de projet auprès du secrétaire général des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Plus généralement, j'adresse une pensée reconnaissante à l'ensemble des agents de l'administration centrale mis à contribution. En particulier, je sais gré de leur concours aux agents de la délégation à la communication (bureaux de la veille, des sondages et de la documentation, de la création, du web) et du service de l'action administrative et de la modernisation (bureau budgétaire et financier).

Ma gratitude se dirige également vers les personnes qui ont organisé les déplacements de terrain de la mission, notamment les services des inspections académiques et circonscriptions concernées. Il faut de même saluer l'action de Mmes Christiane Monge, directrice de cabinet de M. le recteur de l'académie de Bordeaux, Corinne Raguideau, qui occupe les mêmes fonctions auprès de M. le recteur de l'académie de Nantes, et Dominique Blazy, qui dirige le cabinet de Mme la députée-maire du Cannet. Mme Morgane Lesage et M. Étienne Grass, de la Représentation française auprès de l'Union européenne, ont eux aussi apporté leur pierre aux travaux de la mission.

A l'Inspection générale de l'Éducation nationale, M. Philippe Claus, doyen du groupe « Enseignement primaire », s'est toujours montré aussi disponible que précis : son excellence n'a jamais fait défaut. Les contributions techniques de M. Marc Wenner et de plusieurs de ses collègues, à la Direction générale des collectivités locales, ont également été très appréciées.

Grand merci enfin à Jean-François Bernadac-Duffau, administrateur civil au ministère, qui a été une aide précieuse, une oreille attentive lors des auditions, une plume sûre et avisée pour l'élaboration et la finalisation de ce rapport.

Hormis ceux qui sont cités ou rapportés, les propos contenus dans ce document n'engagent que moi seul.

F.R.

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

Paris, le 17 MARS 2010

-288/10/SG

Monsieur le Député,

Pour faire réussir chaque élève que la Nation confie à l'École, de nombreuses réformes ont été engagées dans l'enseignement primaire depuis 2007, à la demande du Président de la République et en application de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005. Leur mise en œuvre exige un engagement pédagogique important de tous les enseignants. Mais elle passe aussi par un fonctionnement efficace des écoles maternelles et élémentaires et, notamment, par un pilotage renforcé des écoles et des équipes pédagogiques.

Il suffit pour s'en convaincre de rappeler les principales innovations : nouveaux programmes d'enseignement, aide personnalisée, évaluation des élèves de CE1 et de CM2, stages de remise à niveau, accompagnement éducatif dans les écoles des réseaux d'éducation prioritaire, réorganisation des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), nouvelle organisation de la semaine scolaire, améliorations apportées au mouvement des enseignants. S'y ajoute la mise en place du droit à un service minimum d'accueil en cas de grève. Enfin, sans parler du besoin de renforcer le dialogue avec les parents d'élèves et avec les autorités municipales, ni de la nécessité de mieux assurer la continuité du service public d'éducation en améliorant le remplacement des enseignants absents, une réforme capitale aura dès la rentrée de 2010 une répercussion forte sur les écoles : la nouvelle formation des enseignants, qui se traduira dans les écoles par l'organisation de stage d'étudiants et celle de l'accompagnement professionnel des nouveaux professeurs stagiaires.

Dans ce contexte de rénovation, il convient de s'interroger sur la fonction et le statut des directeurs d'école, de même que sur l'ouverture d'options différentes pour le statut des écoles en fonction des circonstances locales et du choix des responsables. A l'évidence, le rôle des directeurs dans le fonctionnement et le pilotage des écoles est déterminant dans les changements engagés.

Pour la recherche d'une solution, le législateur a tracé deux voies.

Monsieur Frédéric REISS
Député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

L'une privilégie les acteurs et pose la question du statut des directeurs. C'est la démarche inscrite dans la loi du 23 avril 2005 qui modifie l'article L.411-1 du code de l'éducation et prévoit qu'« un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions de recrutement, de formation et d'exercice des fonctions spécifiques des directeurs d'écoles maternelles et élémentaires ». J'observe que cette disposition est la seule de cette loi qui n'ait pas été mise en application à ce jour.

L'autre voie consiste à aménager le statut des écoles. Elle a été ouverte par l'article 86 de la loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, qui autorise une expérimentation, pour une durée maximum de cinq ans, tendant à créer des établissements publics d'enseignement primaire (EPEP), en précisant qu'« un décret en Conseil d'Etat détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de cet établissement ainsi que les modalités d'évaluation des résultats de l'expérimentation ».

Vous-même avez exploré cette voie. Votre proposition de loi relative à la création des EPEP s'inscrit dans ce champ en visant « une gestion pédagogique moderne et efficace ».

J'apprécie au plus haut point votre intérêt pour cette question et je sais combien vous êtes attaché à la réussite des élèves et au bon fonctionnement de l'École.

C'est pourquoi je vous confie une mission sur la direction d'école et sur l'ouverture d'options possibles pour le statut des écoles maternelles et élémentaires. Je souhaiterais, plus particulièrement, que, concernant les écoles et les directeurs, vous me fassiez part de propositions portant sur les trois perspectives suivantes :

- un statut pour les écoles de grande taille au choix des responsables : parmi les 50 000 écoles publiques, on compte en effet quelque 800 écoles comptant 15 classes ou plus et environ 950 de 13 ou 14 classes ;

- un statut qui pourrait être proposé pour des regroupements d'écoles, notamment en milieu rural ;

- une solution spécifique pour des écoles et collèges qui pourraient être constitués en « écoles du socle commun », par référence au socle commun de connaissances et de compétences défini par la loi du 23 avril 2005, dont chaque élève doit acquérir la maîtrise tout au long de la scolarité obligatoire. Cette solution pourrait être envisagée dans divers secteurs géographiques, en particulier en milieu rural ou pour des « réseaux ambition réussite » (RAR).

Je souhaite que cette mission soit l'occasion d'échanges nourris entre les parties prenantes (État, collectivités locales, organisations syndicales, fédérations de parents d'élèves, associations), en vue de favoriser l'émergence de propositions. Vous procéderez à l'audition ou consulterez les experts ou personnalités extérieures compétentes dans le champ de votre mission.

2.-

Un décret vous nommera, en application de l'article LO 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Monsieur Luc CHATEL, Ministre de l'éducation nationale, Porte-parole du Gouvernement, pour une durée de six mois. Pour mener à bien votre mission, vous disposerez du concours et de l'appui de l'ensemble des services de son ministère.

Je souhaite que votre rapport me soit remis au plus tard dans six mois. Vous voudrez bien faire un point d'étape.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance des mes sentiments les meilleurs.

Bien à toi

Merci. FL

François FILLON

NOTE DE SERVICE N° 97-069 DU 17 MARS 1997, RELATIVE A LA FORMATION DES DIRECTEURS D'ECOLE

Texte adressé aux recteurs d'académie, aux recteurs des académies de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, au directeur de l'académie de Paris et aux inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale.

Formation des directeurs d'école.

Références : décret no 89-122 du 24 février 1989 modifié par décret no 91-37 du 14 janvier 1991 ; arrêté du 4 mars 1997.

La fonction de directeur d'école implique l'exercice de responsabilités qui demandent des connaissances et des compétences particulières.

Une formation spécifique se révèle donc indispensable préalablement à la prise de fonction. Elle sera complétée par une formation d'accompagnement au cours de la première année d'exercice.

Le décret no 89-122 du 24 février 1989 (RLR 721-0) fait de la formation préalable une condition pour qu'intervienne la nomination effective. Les cas particuliers d'empêchement feront l'objet d'un examen spécifique auquel vous procéderez. Ils relèveront de votre propre décision.

I. LES OBJECTIFS DE LA FORMATION

Le chapitre premier du décret no 89-122 du 24 février 1989 décrit les fonctions du directeur d'école. La formation vise à lui donner les connaissances et les compétences qui lui permettront d'assurer sa tâche dans les meilleures conditions et de s'adapter aux situations qui peuvent se présenter dans l'exercice de ses nouvelles fonctions.

L'article 5 de l'arrêté du 4 mars 1997 (ci-avant) précise que les responsabilités du directeur d'école sont de trois ordres : administratif, pédagogique et social. L'annexe à la présente note de service énumère les éléments qui seront l'objet de la formation.

II. ORGANISATION ET CONTENUS DE LA FORMATION

Dans le respect de la réglementation nationale et selon les orientations définies par le ministre, les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale, élaborent un plan annuel de formation des directeurs d'école. Après avoir recueilli les avis du conseil départemental de formation et du comité technique paritaire, ils le mettent en œuvre.

La formation comporte deux sessions, l'une de trois semaines avant la prise de fonction et l'autre de deux semaines durant la première année d'exercice. Ces cinq semaines se dérouleront durant le temps scolaire. Elles comporteront l'étude de l'administration communale qui se déroulera sous la forme de plusieurs journées,

consécutives ou non, auprès des services d'une commune. Pour ceux des directeurs qui, exerçant des responsabilités municipales, ont une expérience suffisante en ce domaine, le stage se déroulera, dans les mêmes conditions, auprès d'une association complémentaire de l'école ou d'une entreprise.

Pour rendre cette formation plus efficace, les formateurs veilleront à recenser et prendre en compte les besoins et les attentes des directeurs d'école concernés et à différencier le travail en fonction des compétences déjà acquises et des besoins constatés.

L'allongement de la formation doit permettre de former les directeurs d'école dans tous les domaines qui figurent dans l'annexe jointe. On s'attachera à articuler la préparation concrète à l'exercice du métier avec une réflexion sur les différentes missions qui donnent son unité à la fonction.

Les périodes de stage seront l'occasion de produire des outils utiles à l'exercice professionnel (références de textes, adresses utiles, calendriers d'opérations, fiches de travail, procédures...).

La première session de formation, avant la prise de fonctions, donnera lieu à la production d'un document qui servira de guide personnel accompagnant le nouveau directeur dans ses responsabilités.

III. EVALUATION - SUIVI

Se déroulant pour partie avant et pour partie après la prise de fonction, le stage permet un travail de suivi s'appuyant sur l'expérience de la prise de fonction.

On aura le souci de procéder à une évaluation de la formation dispensée.

Les actions de formation continue ultérieures seront adaptées et régulées par les formateurs en tenant compte des constats effectués.

(BO no 13 du 27 mars 1997.)

Annexe

ÉLÉMENTS DE FORMATION DES DIRECTEURS D'ÉCOLE

I. L'ORGANISATION PÉDAGOGIQUE

Elle nécessite des connaissances concernant :

1. Le système éducatif français ;
2. Les programmes de l'école maternelle et de l'école élémentaire ;
3. L'organisation de la scolarité ;
4. Le rôle et le fonctionnement du conseil d'école et du conseil des maîtres ;
5. Les projets d'école, les projets d'enseignement ;
6. L'évaluation ;
7. Les structures d'aide aux élèves en difficulté, l'adaptation et l'intégration scolaires ;
8. Les objectifs du collège, la liaison école-collège ;
9. La comparaison entre le système éducatif français et quelques grands systèmes éducatifs de l'Union européenne.

Elle se traduit notamment :

a) Dans le domaine de la vie de l'école par :

1. La présidence, l'organisation, le suivi des travaux du conseil d'école ;
2. La présidence, l'organisation, le suivi des travaux du conseil des maîtres ;
3. Le suivi des conseils de cycles ;
4. L'attribution des différentes classes et la répartition des élèves entre les classes ;
5. La répartition des moyens d'enseignement attribués par la mairie et des espaces d'évolution (stade, gymnase, piscine, etc.) ;
6. La liaison entre le réseau d'aides spécialisées aux enfants en difficultés (RASED) et l'équipe pédagogique ;
7. L'organisation de l'enseignement des langues et cultures régionales et de l'enseignement des langues et cultures d'origine (ELCO) " intégré " ou " différé " ;
8. Les relations avec le collège du secteur ;
9. La liaison école maternelle - école élémentaire ;
10. Les mesures d'aménagement du temps scolaire ;
11. L'organisation du travail des personnels communaux en service à l'école ;

12. Le contrôle et le suivi des interventions extérieures.

b) Dans le domaine du suivi des élèves par :

1. Le suivi de la scolarité des élèves : durée dans les cycles, passages de cycles, procédures d'affectation des élèves au collège ;

2. La coordination des actions concernant les élèves en difficulté ou handicapés en relation avec la commission de circonscription préélémentaire et élémentaire (CCPE) ;

3. L'organisation de l'évaluation nationale et l'utilisation des indications qu'elle fournit.

II. L'ADMINISTRATION ET LA GESTION

Elles nécessitent des connaissances concernant :

1. Le ministère chargé de l'Éducation nationale : son administration centrale, ses services déconcentrés et particulièrement les institutions et les acteurs de l'enseignement du premier degré ;
2. La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière scolaire ;
3. L'obligation scolaire ;
4. Les obligations des fonctionnaires ;
5. Les responsabilités dans l'enseignement du premier degré ;
6. Les règles relatives à la laïcité et à la neutralité économique de l'école ;
7. La vie scolaire : règlements, informations, spécificités éventuelles ;
8. L'hygiène, la prévention, la santé scolaire ;
9. La protection de l'enfance ;
10. La sécurité.

Elles se traduisent notamment :

a) Dans le domaine de la vie de l'école par :

1. L'admission des élèves ;
2. L'organisation de l'accueil et de la surveillance des élèves (tableaux de service) ;
3. L'organisation du vote du règlement intérieur de l'école ;
4. L'organisation des élections au conseil d'école et des élections professionnelles (commission administrative paritaire départementale (CAPD), commission administrative paritaire nationale (CAPN) ;
5. La tenue des registres réglementaires ;
6. L'organisation des sorties et les conditions d'assurance des élèves ;
7. La vigilance vis-à-vis du bon état des locaux et de la sécurité incendie ;
8. Les modalités d'utilisation des locaux scolaires ;
9. Le renseignement des différentes statistiques (enquête légère, enquête lourde, préparation de la carte scolaire) ;
10. La participation à diverses réunions (CCPE, réunions d'harmonisation...).

b) Dans le domaine de la relation avec les enseignants par :

1. L'information des enseignants de l'école (transmission des notes administratives) ;
2. Le signalement des absences éventuelles des enseignants.

c) Dans le domaine du suivi des élèves par :

1. Le suivi des livrets scolaires des élèves ;
2. La fréquentation scolaire et le signalement des absences irrégulières des élèves ;
3. L'organisation, en liaison avec le médecin scolaire, des vaccinations et des visites médicales ;
4. La délivrance des certificats de scolarité et de radiation ;
5. La coopération avec les services sociaux et les différents services de l'Etat (police, justice...) ;
6. Le signalement des mauvais traitements subis par les enfants ;
7. La rédaction des rapports d'accidents ;
8. L'instruction des dossiers d'admission au collège.

d) Dans le domaine de la relation avec la commune, les partenaires et les usagers par :

1. Le traitement avec la municipalité des questions relatives aux locaux et aux moyens matériels ;
2. L'organisation éventuelle en liaison avec la municipalité de la restauration scolaire et de l'accueil avant et après la classe ;
3. L'autorisation des intervenants extérieurs et le suivi des procédures d'agrément ;

4. Le contact régulier avec les familles pour ce qui concerne la scolarité de l'élève ;
5. L'organisation des quêtes et collectes autorisées.

III. L'ANIMATION ET LA MÉDIATION

Elles nécessitent :

a) Des connaissances concernant :
1. Les actions prioritaires définies au niveau national, départemental et de la circonscription ;
2. Les fonctions des partenaires de l'école : autorités locales, associations culturelles et sportives complémentaires et parents ;
3. Les règles concernant les relations avec les médias ;
4. Les sources d'information pédagogique : centre régional de documentation pédagogique (CRDP), centre départemental de documentation pédagogique (CDDP), centre de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants (CEFISEM)... ;
5. La formation initiale en IUFM et les concours de recrutement des enseignants ;
6. Le plan départemental de formation continue.

b) Des compétences dans les domaines de :
1. La conduite de réunion ;
2. L'animation d'une équipe.
Elles se traduisent notamment :

a) Dans le domaine de la vie de l'école par :
1. L'animation du conseil d'école, du conseil des maîtres et de la réflexion pédagogique ;
2. L'organisation de la réflexion concernant le projet d'école et d'autres projets spécifiques ;
3. La coordination des actions engagées au niveau national, départemental et de la circonscription.

b) Dans le domaine de la relation avec les enseignants par :
1. L'aide aux nouveaux collègues ;
2. L'intégration des professeurs stagiaires à la vie de l'école.

CHAPITRE 722

Formation continue et recrutement en Polynésie française

Formation continue et animation pédagogique
en ce qui concerne :

la formation à **l'euro**, voir note du 5 juin, RLR 300-6.

les **échanges de personnels avec l'étranger**, les voyages d'études à l'étranger et les stages, voir rlr 601-1, 601-2 et 601-3.

le **service des enseignants effectuant des heures de formation continue**, voir RLR 720-2.

un BO spécial donne chaque année en juin, **le programme national de formation** de la direction des écoles.

GRILLES INDICIAIRES : INSTITUTEURS, PROFESSEURS DES ECOLES, PERSONNELS DE DIRECTION

Instituteurs								
Échelons	Grand choix (30 %)		Choix (50 %)		Ancienneté (20 %)		Indices	
	Durée	Cumul	Durée	Cumul	Durée	Cumul	IB	IM
11ème							613	515
10ème-11ème	3 a	16 a 9 m	4 a	22 a	4 a 6 m	26 a		
10ème							553	469
9ème - 10ème	2 a 6 m	13 a 9 m	4 a	18 a	4 a 6 m	21 a 6 m		
9ème							513	441
8ème - 9ème	2 a 6 m	11 a 3 m	3 a 6 m	14 a	4 a 6 m	17 a		
8ème							486	420
7ème - 8ème	2 a 6 m	8 a 9 m	3 a 6 m	10 a 6 m	4 a 6 m	12 a 6 m		
7ème							456	399
6ème - 7ème	1 a 3 m	6 a 3 m	1 a 6 m	7 a	2 a 6 m	8 a		
6ème							443	390
5ème - 6ème	1 a 3 m	5 a	-	-	1 a 6 m	5 a 6 m		
5ème							434	383
4ème - 5ème	1 a 3 m	3 a 9 m	-	-	1 a 6 m	4 a		
4ème							420	373
3ème - 4ème	-	-	-	-	1 a	2 a 6 m		
3ème							405	366
2ème - 3ème	-	-	-	-	9 m	1 a 6 m		
2ème							390	357
1er - 2ème	-	-	-	-	9 m	9 m		
1er							368	341
Stage							298	

Décret du 17 juillet 1895 + décret n° 61-1012 du 7 septembre 1961 + arrêté du 26 janvier 1983.

Professeurs des écoles			
Échelon	Ancienneté	Indices	
		IB	IM
Hors classe			
7	-	966	783
6	3 a	910	741
5	3 a	850	695
4	2 a 6 m	780	642
3	2 a 6 m	726	601
2	2 a 6 m	672	560
1	2 a 6 m	587	495
Classe normale			
11	-	801	658
10	5 a 6 m	741	612
9	5 a	682	567
8	4 a 6 m	634	531
7 (HC)	3 a 6 m	587	495
6	3 a 6 m	550	467
5	3 a 6 m	529	453
4	2 a 6 m	500	431
3	1 a	469	410
2	9 m	423	376
1	3 m	379	349

HC = passage à la hors classe possible.
Décret n°2010-1007 du 26 août 2010.

Personnels de direction			
Échelons	Ancienneté	Indices	
		IB	IM
Hors classe			
6	-	HE A	
5	3 ans	1 015	821
4	2 ans	966	783
3	2 ans	901	734
2	1 an 6 mois	852	696
1	1 an 6 mois	801	658
1ère classe			
11	-	1 015	821
10	2 ans 6 mois	966	783
9	2 ans 6 mois	901	734
8	2 ans	835	684
7	2 ans	772	635
6	2 ans	716	593
5	2 ans	664	554
4	2 ans	618	518
3	1 an	565	478
2	1 an	506	436
1	1 an	457	400
2ème classe			
10	-	852	696
9	2 ans 6 mois	807	662
8	2 ans 6 mois	747	617
7	2 ans	682	567
6	2 ans	645	539
5	2 ans	598	504
4	2 ans	560	475
3	2 ans	522	448
2	2 ans	485	420
1	1 an	450	395

Décret n°2001-1174 du 11 décembre 2001 portant statut particulier du corps des personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation relevant du ministre de l'éducation nationale.

INSTANCES DE CONCERTATION ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE SCOLAIRE

Conseil territorial de l'Éducation nationale

Article L. 239-1, issu de l'article 76 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Le Conseil territorial de l'éducation nationale est composé de représentants de l'Etat, des régions, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

Il peut être consulté sur toute question intéressant les collectivités territoriales dans le domaine éducatif. Il est tenu informé des initiatives prises par les collectivités territoriales et il formule toutes recommandations destinées à favoriser, en particulier, l'égalité des usagers devant le service public de l'éducation. Il est saisi pour avis du rapport d'évaluation mentionné à l'article L. 211-1.

Conseil académique de l'Éducation nationale

Article L. 235-1

Le conseil de l'éducation nationale institué dans chaque académie comprend des représentants des communes, départements et régions, des personnels et des usagers.

Article R234-9

Le conseil académique de l'éducation nationale peut être consulté et émettre des vœux sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement dans l'académie.

Article R234-10

Le conseil académique de l'éducation nationale est notamment consulté :

1° Au titre des compétences de l'Etat sur la structure pédagogique générale des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole visés à l'article L. 811-8 du code rural et de la pêche maritime, la liste annuelle des opérations de construction ou d'extension des collèges, des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole visés à l'article L. 811-8 du code rural et de la pêche maritime, les modalités générales d'attribution des moyens en emplois et des dotations en crédits ou en nature au titre des dépenses pédagogiques, les orientations du programme académique de formation continue des adultes. S'agissant de l'enseignement supérieur, le conseil est consulté sur les aspects régionaux de la carte des formations supérieures et de la recherche prévue à l'article L. 614-3 du code de l'éducation.

2° Au titre des compétences de la région sur le schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole visés à l'article L. 811-8 du code rural et de la pêche maritime, qui comporte la section relative à l'enseignement agricole prévue à l'article L. 814-4 du code rural et de la pêche maritime, le programme

prévisionnel des investissements relatifs aux lycées, aux établissements d'éducation spéciale, aux lycées professionnels maritimes et aux établissements d'enseignement agricole visés à l'article L. 811-8 du code rural et de la pêche maritime, ainsi que sur les modalités générales d'attribution des subventions allouées à ces établissements. Le conseil est également consulté sur le plan régional de développement des formations de l'enseignement supérieur, ainsi que sur les aspects universitaires des programmes pluriannuels d'intérêt régional en matière de recherche.

Conseil départemental de l'éducation nationale

Article L. 235-1 :

Le conseil de l'éducation nationale institué dans chaque département comprend des représentants des communes, départements et régions, des personnels et des usagers.

Article R. 235-10 :

Le conseil départemental de l'éducation nationale peut être consulté et émettre des vœux sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement dans le département.

Article R235-11 :

Le conseil départemental de l'éducation est notamment consulté :

1° Au titre des compétences de l'État ;

a) Sur la répartition entre les communes intéressées, à défaut d'accord entre celles-ci, des charges des écoles maternelles, des classes enfantines et des écoles élémentaires publiques ;

b) Sur la répartition des emplois d'enseignants des écoles maternelles et élémentaires publiques ;

c) Sur le règlement type départemental des écoles maternelles et élémentaires ;

d) Sur la structure pédagogique générale des collèges du département ;

e) Sur les modalités générales d'attribution des moyens en emplois et des dotations financières, ou en nature, pour les dépenses pédagogiques des collèges du département ;

f) Sur le montant de l'indemnité de logement allouée dans chaque commune aux instituteurs ;

2° Au titre des compétences du département :

a) Sur l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires ;

b) Sur le programme prévisionnel des investissements relatifs aux collèges ;

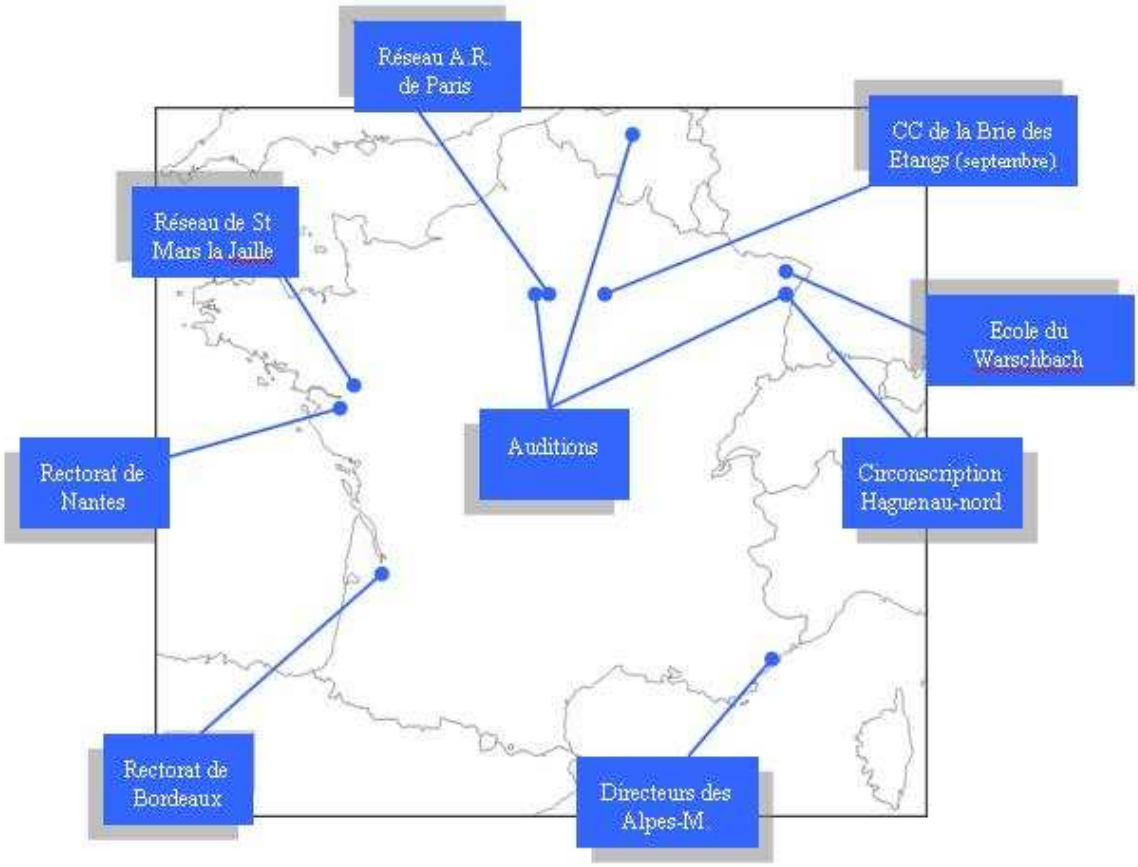
c) Sur les modalités générales d'attribution des subventions allouées aux collèges du département.

SIGLES ET ACRONYMES

AFNOR	Association française de normalisation
ANDEV	Association nationale des directeurs de l'Éducation des villes de France
APEL	Association des parents d'élèves de l'enseignement libre
ATSEM	Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
AVS	Auxiliaire de vie scolaire
BOEN	Bulletin officiel de l'éducation nationale
C.A.	Conseil d'administration. Communauté d'agglomération.
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
C.C.	Communauté de communes (ou « com com »)
CE1	Cours élémentaire première année
CESC	Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CM1	Cours moyen première année
CM2	Cours moyen deuxième année
CNED	Centre national d'enseignement à distance
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
C.P.	Cours préparatoire
CS	Cour de cassation
C.U.	Communauté urbaine
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGRH	Direction générale des ressources humaines
DOM	Département(s) d'outre-mer
DREIC	Direction des relations européennes et internationales et de la coopération
EVS	Emploi vie scolaire
GRH	Gestion des ressources humaines
IA-DSDEN	Inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale
IA-IPR	Inspecteur d'académie, inspecteur pédagogique régional
IAE	Institut d'administration des entreprises
IEN	Inspecteur de l'éducation nationale
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGEN	Inspection générale (ou inspecteur général) de l'éducation nationale
IGN	Institut géographique national
INHEE	Institut national des hautes études de l'éducation

INPI	Institut national de la propriété industrielle
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INRETS	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
INRP	Institut national de recherche pédagogique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPAG	Institut de préparation à l'administration générale
IREDU	Institut de recherche en éducation : sociologie et économie de l'éducation (université de Bourgogne)
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
LOLF	Loi organique no 2001-692 du 1er août 2001, modifiée, relative aux lois de finances
MEN	Ministère de l'Éducation nationale
MESR	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PCS	Profession et catégorie sociale
PEGC	Professeur d'enseignement général de collège
PFR	Prime de fonctions et de résultats
PIB	Produit intérieur brut
PPMS	Plan particulier de mise en sûreté
PPRE	Programme personnalisé de réussite éducative
PRES	Pôle de recherche et d'enseignement supérieur
RAR	Réseau ambition réussite
RASED	Réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté
RERS	« Repères et références statistiques », publication du MEN (DEPP)
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RIME	Répertoire interministériel des métiers de l'État
RPI	Regroupement pédagogique intercommunal
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle
SEGPA	Section d'enseignement général et professionnel adapté
SIVOM	Syndicat à vocation multiple
SIVU	Syndicat à vocation unique
SNUIPP	Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles et PEGC
TICE	Technologies de l'information et de la communication pour l'éducation
UMR	Unité mixte de recherche
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'Éducation, la Science et la Culture

PERSONNES RENCONTREES[1]



Académie de Bordeaux – réunion avec les cadres du rectorat :

- M. Jean-Louis Nembrini, recteur d'académie, chancelier des universités ;
- M. André Eyssautier, secrétaire général du rectorat ;
- M. Philippe Carrière, inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale des Pyrénées-Atlantiques ;
- M. Daniel Gillard, adjoint à l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale de Gironde ;
- Mme Isabelle Pecheyran, inspectrice d'académie, inspectrice pédagogique régionale.

[1] Fond de carte téléchargé sur la cartothèque du site Internet de l'académie d'Aix-Marseille, http://histgeo.ac-aix-marseille.fr/carto/index.htm

Académie de Bordeaux – table ronde :
- M. Jean-Louis Nembrini, recteur d'académie, chancelier des universités ;
- M. André Eyssautier, secrétaire général du rectorat ;
- M. André Mercier inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale de Gironde ;
- M. Philippe Carrière, inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale des Pyrénées-Atlantiques ;
- M. James Seynat, maire de Maransin, représentant le président de l'association des maires de Gironde ;
- Mme Josette Bellocq, première adjointe au maire de Lormont ;
- Mme Mariette Laborde, conseillère municipale déléguée de la commune de Bordeaux.

Académie de Nantes – rencontre avec les membres du réseau pédagogique expérimental de Saint-Mars-la-Jaille (Loire-Atlantique), dans les locaux du collège Louis-Pasteur :
- M. Gérald Chaix, recteur de l'académie de Nantes, chancelier des universités;
- M. Bernard Javaudin, inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale de Loire-Atlantique ;
- M. Thierry Bayard, principal du collège Louis-Pasteur de Saint-Mars-la-Jaille ;
- Mme Sylvie Véran, inspectrice de l'Éducation nationale de circonscription ;
- Mme Carine David, directrice de l'école René Goscinny de Pannecé ;
- Mme Valérie Stephens, professeure d'anglais au collège Louis-Pasteur de Saint-Mars-la-Jaille ;
- Mme Corinne Raguideau, directrice de cabinet du recteur.

Académie de Nantes – table ronde avec les cadres du rectorat :
- M. Gérald Chaix, recteur d'académie, chancelier des universités des Pays-de-la-Loire ;
- M. Laurent Gérin, secrétaire général du rectorat ;
- M. Bernard Javaudin, inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale de Loire-Atlantique ;
- Mme François Fourneret, inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale du Maine-et-Loire ;
- M. Michel-Jean Floc'h, inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale de Vendée ;
- M. Emmanuel Roy, inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale de la Sarthe ;
- Mme Solange Deloustal, inspectrice d'académie, directrice des services départementaux de l'Éducation nationale de Mayenne ;
- M. Pierre Le Gall, secrétaire général adjoint du rectorat, directeur des ressources humaines ;
- M. Bernard Leroux, délégué académique à l'éducation et à la pédagogie ;
- Mme Corinne Raguideau, directrice de cabinet du recteur.

Académie de Paris – rencontre avec les membres d'un réseau ambition réussite, au collège Clemenceau (Paris 18ème).
- M. Hervé Lefeuvre, chargé de mission académique pour l'éducation prioritaire ;
- M. Daniel Tarragon, principal ;
- Mme Christiane Merle, coordinatrice du réseau ambition réussite Clemenceau ;
- M. Sylvain Vallier, gestionnaire du collège ;
- M. Thierry Lauthrey, professeur de mathématiques au collège ;
- Mme Oihandi Bordonaba, professeur des écoles à l'école de la Goutte d'or ;
- M. Emmanuel Bourgoin, chargé du service social en faveur des élèves ;
- Mme Malika Akkou-Tabouda, assistante pédagogique de sciences ;
- M. Samuel Mateu, assistant pédagogique de français.

Académie de Strasbourg :
- Mme Claire Lovisi, recteur d'académie, chancelier des universités d'Alsace ;
- Mme Valérie Debuchy, inspectrice d'académie, directrice des services départementaux de l'Éducation nationale du Bas-Rhin ;
- table ronde avec l'ensemble des IEN du Bas-Rhin.

Association des maires de France (AMF) :
- M. Pierre-Yves Jardel, maire d'Orbais-l'Abbaye (Marne), maire référent éducation ;
- M. Sébastien Ferriby, chargé d'études.

Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) :
- M. Yves Fournel, adjoint au Maire de Lyon ;
- Mme Caroline Porot, chargée des relations institutionnelles.

Association nationale des directeurs de l'éducation des villes de France (ANDEV) :
- Mme Anne-Sophie Benoît, présidente ;
- M. Bernard Meyrand, vice-président.

Association des parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL nationale) :
- Mme Dominique Dhooge, vice-présidente ;
- M. Christophe Abraham, délégué aux relations extérieures.

M. Jean-Bernard Auby, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, directeur de la chaire « mutations de l'action publique et du droit public », et M. Antony Taillefait, doyen de la faculté de droit, d'économie et de gestion de l'université d'Angers.

Avenir Ecoles (CFE-CGC) :
- M. Franck Girard, président ;
- M. Christophe Gruson, secrétaire général ;
- M. Philippe Lehericey, secrétaire général adjoint

Commission européenne :
- M. Jan Truszczyński, directeur général Éducation, formation, culture et jeunesse ;
- Mme Hélène Clark, directrice Éducation et formation tout au long de la vie : domaines politiques et programmes ;
- M. Yves Le Lostecque, assistant du directeur général Éducation, formation, culture et jeunesse ;
- M. Paul Holdsworth, expert à la direction Éducation et formation tout au long de la vie : domaines politiques et programmes.

Communauté de communes de la Baie des Étangs (Marne) :
- M. Pierre-Yves Jardel, maire d'Orbais-l'Abbaye, président de la communauté de communes de la Baie des Étangs ;
- M. Alain Friquot, vice-président chargé des affaires scolaires ;
- M. Michel Moussy, conseiller général ;
- Mme Anne-Marie Filho, inspectrice d'académie, directrice des services départementaux de l'Éducation nationale de la Marne ;
- Mme Brigitte Cousin, inspectrice de l'Éducation nationale ;
- Mme Nathalie Raimond, directrice de l'école maternelle d'Orbais-l'Abbaye ;
- Mme Valérie Crapart, directrice de l'école élémentaire d'Orbais-l'Abbaye ;
- Mme Charlotte Carpentier, directrice de l'école maternelle de Montmort-Lucy ;
- Mme Julie Dautreppe, directrice de l'école élémentaire de Montmort-Lucy ;
- M. Laurent Quencez, directeur de l'école maternelle de Congy.

M. François Dubet, professeur à l'Université Bordeaux-2, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales.

École de la Vieille-Ile (Haguenau, Bas-Rhin) :
- Seize maires ou adjoints ;
- Mme Arlette Laugel, inspectrice de la circonscription de Haguenau-Nord ;
- Dix-sept directeurs d'école.

École du Warschbach, (Siegen, Crœttwiller, Trimbach) (Bas-Rhin) :
- M. Jean-François Bohy, inspecteur de la circonscription de Wissembourg ;
- douze directrices et directeurs, essentiellement d'écoles rurales de petite taille.

Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE) :
- M. Jean-Jacques Hazan, président ;
- Mme Cécile Blanchard, chargée de mission.

Fédération des délégués départementaux de l'Éducation nationale (FDDEN) :
- M. Daniel Callewaert, président ;
- M. Jean-Michel Lemuet, président délégué ;
- Mme Elyane Gaez, vice-présidente.

Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)
- M. Luc Langlet, membre conseiller.

M. Christian Forestier, administrateur général du Conservatoire national des arts et métiers.

Groupement de défense des idées des directeurs (GDID)
- M. Alain Rei, président ;
- M. Pierre Lombard, vice-président ;
- MM. Thierry Fabre et Patrick Salvi, secrétaires.

Haut Conseil de l'Éducation :
- M. Bruno Racine, président de la Bibliothèque nationale de France, président du Haut Conseil de l'Éducation,
- M. Pierre Maurel, secrétaire général.

Institut Montaigne :
- M. Laurent Bigorgne, directeur des études.

Ministère de l'Education nationale – Direction générale de l'enseignement scolaire :
- M. Jean-Michel Blanquer, directeur général de l'enseignement scolaire.

Ministère de l'Éducation nationale – Inspection générale de l'Éducation nationale :
- M. François Perret, doyen de l'IGEN ;
- M. Philippe Claus, doyen du groupe « enseignement primaire ».

Ministère de l'Éducation nationale – Médiateur de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur :
- Mme Monique Sassier, médiateur.

Ministère de l'Éducation nationale – Secrétariat général :
- M. Pierre-Yves Duwoye, secrétaire général des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ;
- M. Sylvain Merlen, directeur de projet auprès du secrétaire général.

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales :
- M. Eric Jalon, directeur général des collectivités locales ;
- M. Mathieu Duhamel, chef du bureau des services publics locaux ;
- M. Marc Wenner, adjoint du chef du bureau des services publics locaux.

Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique :
- Mme Véronique Gronner, chef du bureau des statuts particuliers et des parcours professionnels (Direction générale de l'administration et de la fonction publique) ;
- Mme Catherine Martin, chargée d'études juridiques, bureau des statuts particuliers et des parcours professionnels.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) :
- M. Bernard Hugonnier, directeur-adjoint de l'éducation ;
- Mme Beatriz Pont, chef de projet « direction des établissements scolaires », direction de l'éducation.

S.O.S. Éducation :
- M. Aldric Boulangé, responsable des relations institutionnelles ;
- M. Vincent Laarman, délégué général ;
- Mme Olivia Millioz, directrice de la communication.

Syndicat CFTC de l'Éducation nationale, de la recherche et des affaires culturelles (SCENRAC-CFTC) :
- M. Michel Trudel, président ;
- Mme Pascale Brethenoux, secrétaire générale.

Syndicat des enseignants (SE-UNSA) :
- M. Christian Chevalier, secrétaire général ;
- Mmes Claire Krepper et Dominique Thoby, secrétaires nationales ;
- M. Christian Moser.

Syndicat général de l'Éducation nationale (SGEN-CFDT) :
- Mme Michelle Zorman, secrétaire nationale, secteur statutaire ;
- M. Joël Devoulon, secrétaire national, co-responsable du secteur politique éducative.

Syndicat de l'inspection de l''éducation nationale (SIEN-UNSA) :
- M. Patrick Roumagnac, secrétaire général ;
- M. Michel Volckcrick, secrétaire général adjoint, chargé du premier degré.

Syndicat national des écoles (SNE-CSEN) :
- M. Jean-Claude Halter, président ;
- Mme Joëlle Houziaux, secrétaire générale ;
- M. Rémi Candelier, secrétaire général.

Syndicat national des écoles publiques (SNEP-FAEN) :
- Mme Nadine Arditi, co-secrétaire générale ;
- M. Ludovic Cornolti, co-secrétaire général.

Syndicat national des instituteurs et professeurs des écoles de l'enseignement public - Force Ouvrière (SNUDI-FO)
- M. Norbert Trichard, secrétaire général ;
- M. Roland Thonnat, secrétaire général adjoint ;
- Mme Fabienne Fourcade, secrétaire nationale.

Syndicat national des personnels de direction de l'Éducation nationale (SNPDEN)
- M. Philippe Tournier, secrétaire général ;
- Mme Dominique Faure, membre du bureau national ;
- M. Patrick Cambier, secrétaire permanent.

Syndicat national des personnels d'inspection (SNPI-FSU) :
- M. Michel Gonnet, secrétaire général ;
- M. Dominique Momiron, secrétaire général adjoint.

Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles et PEGC (SNUIPP-FSU) :
- M. Gilles Moindrot, secrétaire général ;
- M. Christian Navarro, secrétaire national ;
- M. Régis Metzger, membre du secteur revendicatif.

Syndicat professionnel de l'enseignement libre catholique (SPELC) :
- M. Luc Viehé, secrétaire général ;
- M. Bruno Grillet, responsable des directeurs

M. Claude Thélot, conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes, ancien président de la Commission du débat national sur l'avenir de l'École.

Union nationale des syndicats de l'Éducation nationale (UNSEN-CGT) :
- M. Luc Briatte, secrétaire national ;
- Mme Catherine Perret, co-secrétaire générale.

Union nationale des associations familiales (UNAF) :
- M. Rémy Guilleux, administrateur ;
- Mme Patricia Humann, coordinatrice du pôle « Education – Loisirs – Petite enfance ».

Université Paris IV – Paris Sorbonne :
- M. Gérard Molinié, président ;
- M. Denis Labouret, vice-président du conseil d'administration ;
- M. Alain Frugière, directeur de l'IUFM de Paris ;
- Mme Dominique Prévot, déléguée à la pédagogie, scolarité, vie de l'étudiant.

Ville du Cannet (Alpes-Maritimes) – rencontre avec des directeurs d'écoles
- Mme Michèle Tabarot, députée-maire du Cannet, présidente de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale ;
- M. Philippe Jourdan, inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale des Alpes-Maritimes ;
- Mme Sandrine Adam, inspectrice de l'éducation nationale, adjointe de l'inspecteur d'académie ;
- cinquante-deux directeurs d'écoles généralement de grande taille et situées en milieu urbain.

TABLES DES ILLUSTRATIONS

Encadré n°1 – Objectifs de la « Stratégie Europe 2020 » de l'Union européenne 26
Encadré n°2 – Les réseaux ambition réussite 41
Encadré n°3 – Décret n°89-122 du 24 février 1989 modifié relatif aux directeurs d'école (extraits) 47
Encadré n°4 – Juin 2010 : dossiers en cours pour Mme X…, directrice d'école 54
Encadré n°5 – Le regroupement pédagogique intercommunal de la Baie des Étangs (Marne)(académie de Reims) 68
Encadré n°6 – Le réseau pédagogique expérimental de Saint-Mars-la-Jaille (Loire-Atlantique)(académie de Nantes) 82
Encadré n°7 – Proposition de loi relative à la création des établissements publics d'enseignement primaire 86
Encadré n°8 – Priorités du projet « 2009-2012 » de l'école X… 100
Encadré n°9 – Dépenses obligatoires des communes en matière scolaire 104
Encadré n°10 – Obligations de service des enseignants du premier degré 122
Encadré n°11 – La direction d'école : un sujet d'intérêt commun pour les États membres de l'UE 124
Encadré n°12 – Une diffusion de bonnes pratiques réussie : la mallette des parents 144
Encadré n°13 – Le programme « Clair » 145
Encadré n°14 – Expérimentation dite « d'écoles du socle commun » dans le département du Morbihan (académie de Rennes) 155
Encadré n°15 – Les décharges de direction dans l'académie de Paris 159

Tableau 1 – Enseignement du premier degré – personnels du secteur public 16
Tableau 2 – Les performances des élèves de CM2 à vingt ans d'intervalle : nombre d'erreurs à la dictée 17
Tableau 3 – Tests PISA : proportion d'élèves au niveau « 1 » ou en-dessous 20
Tableau 4 – Trajectoire scolaire et diplôme le plus élevé obtenu dans l'enseignement secondaire par les élèves du panel 1995 selon l'origine sociale 21
Tableau 5 – Synthèse du poids des facteurs ayant influencé l'évolution des coûts unitaires dans le premier degré, 1974-2005 22
Tableau 6 – Enseignement public : proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard 25
Tableau 7 – Taux de chômage selon le diplôme et la durée depuis la sortie de formation initiale en 2009 26

Tableau 8 – Nombre d'écoles selon le nombre de classes en 2009-2010 32
Tableau 9 – Composition des familles en France métropolitaine : 1962-2005 37
Tableau 10 – Évolution de la mobilité quotidienne et du temps passé dans les déplacements locaux selon l'urbanisation du lieu de résidence 38
Tableau 11 – Pourcentage de communes sans école 64
Tableau 12 – Les réseaux pédagogiques intercommunaux 67
Tableau 13 – Déplacements des élèves scolarisés hors de leur lieu de résidence 72
Tableau 14 – L'intercommunalité en 2010 75
Tableau 15 – Origines des candidats inscrits au concours des personnels de direction de 2ème classe : part des professeurs des écoles et des directeurs d'école 127
Tableau 16 – Différentes stratégies nationales en matière de formation des chefs d'établissement public 129
Tableau 17 – Proportion d'enseignants du premier degré inspectés au cours des cinq dernières années 169

Figure 1 – Évolution des taux annuels d'accès au niveau du baccalauréat 17
Figure 2 – Enquête PISA : compréhension de l'écrit par les élèves de 15 ans 19
Figure 3 Enseignement du premier degré public : évolution du nombre de postes d'enseignant du nombre d'élèves 1999-2009 23
Figure 4 – Espérance de vie scolaire en comparaison de la richesse nationale dans les pays de l'OCDE 24
Figure 5 – Dépense d'éducation pour le premier degré en 2008 – structure du financement initial 31
Figure 6 – Part du secteur public dans les effectifs du premier degré 39
Figure 7 – Les enseignants et directeurs dans le premier degré public en janvier 2010 46
Figure 8 – Décharges d'enseignement des directeurs d'école en février 2010 47
Figure 9 – Processus de création/renouvellement/dissolution d'un regroupement scolaire 74
Figure 10 – Articulation entre territoire de l'intercommunalité et territoire du regroupement scolaire 76
Figure 11 – Gouvernance des regroupements scolaires : sédimentation ou substitution ? 79
Figure 12 – Caractéristiques des dispositifs d'aide aux élèves 89
Figure 13 – Processus d'adoption du contrat éducatif 108
Figure 14 – Les apports personnels du directeur 115
Figure 15 – Comparaison internationale : nombre de chefs d'établissement dans l'enseignement primaire public 117
Figure 16 – Enseignants du second degré public : répartition des heures de travail hebdomadaire en 2008 142
Figure 17 – Sondage auprès des parents d'élèves : Comment votre enfant a-t-il ressenti l'entrée en 6ème ? (plusieurs réponses possibles) 149