

SENAT : COMPTES RENDUS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LE SYSTEME SCOLAIRE

Mardi 11 janvier 2011

- Présidence de M. Serge Lagauche, président -

Audition de membres de la Cour des comptes

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

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

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

Le travail de la Cour des comptes, comme les résultats de l'enquête PISA, imposent cette prise de conscience collective et justifient le travail engagé par votre mission d'information. Depuis 2008, la Cour a élaboré trois rapports qui méritent votre attention. Le premier, en 2008, s'intitulait « Les communes et l'école de la République ». Inutile de dire que son titre doit beaucoup au regretté Philippe Seguin... Pour votre commission des finances, à la demande de MM. Longuet et Dallier, nous avons sorti en décembre 2009 un deuxième rapport portant sur « Les politiques éducatives et les politiques de la ville en zones sensibles ». Enfin, en mai dernier nous avons publié le rapport « L'éducation nationale face à l'objectif de réussite de tous les élèves ».

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

Notre deuxième rapport devrait également vous éclairer sur la façon dont, sur le terrain, la politique éducative et celle de la ville se rejoignent. Nous avons privilégié trois zones - Lille/Roubaix, les Yvelines avec Chanteloup-les-Vignes et les quartiers Nord de Marseille - et pris l'exemple de six collèges. Nous en avons tiré la conclusion que c'était bien sur ces zones défavorisées qu'il fallait accentuer l'effort. Ce sont des collèges où, à l'entrée en sixième, un élève sur deux ne maîtrise pas les connaissances de base en français et un sur trois en mathématiques - contre, respectivement, un sur cinq et un sur dix en moyennes nationales. Or, dans ces collèges, le fameux PPRE (Programme personnalisé de réussite éducative) issu de la loi d'orientation de 2005, est très peu mis en place - pour moins de 20 % des élèves, alors qu'il aurait fallu avoir déjà atteint l'objectif de 50 %. Il faut noter que, tant pour les élèves que pour les enseignants, ces PPRE reposent sur le volontariat : comment accomplir ces programmes sans des enseignants volontaires en nombre suffisant ? Un tableau de notre rapport montre les

différents dispositifs de soutien : si chacun d'eux est bienvenu, ils se sont empilés les uns sur les autres provoquant d'inutiles doublons. A Chanteloup-les-Vignes, par exemple, les PPRE ayant eu un effet positif sur les élèves qui décrochaient le moins, on a décidé d'orienter les plus mauvais vers un dispositif communal de « tutorat renforcé », exercé par des bénévoles qui n'ont pas les mêmes compétences que des enseignants. Votre mission d'information fera oeuvre utile si elle repère, parmi les expérimentations locales, celles qui sont efficaces ou celles qui font doublons. Cent fleurs peuvent s'épanouir mais il faut bien, à un moment donné, que le bouquet ait un peu de cohérence...

La Cour des comptes a également constaté - au vu des chiffres fournis par le ministère - qu'à la suite de l'assouplissement de la carte scolaire, des collèges « Ambition, réussite » avaient vu partir leurs meilleurs élèves, ce qui favorise un processus de « ghettoïsation ». Comme, depuis, il n'y a pas eu d'enquêtes sur ce point, il serait intéressant que votre mission d'information pose publiquement la question de la carte scolaire et de son assouplissement.

Notre troisième rapport, que j'ai présenté en juin, a mis en évidence que notre pays est un de ceux où le destin scolaire est le plus fortement corrélé aux inégalités sociales : trois quarts des élèves issus de catégories sociales favorisées obtiennent le baccalauréat général contre 18 % de ceux de catégories sociales défavorisées. L'éducation nationale, qui « consomme », pour dix millions d'élèves, 53 milliards d'euros par an, n'a pas de problème de moyens. La vraie question, c'est que, raisonnant en heures et en postes et non en euros, elle ne connaît pas le coût réel de ses politiques éducatives ; par exemple, un chef d'établissement ne peut pas connaître le coût du développement de telle ou telle option. En outre, si le niveau global des financements est raisonnable, leur ventilation entre les différentes catégories d'enseignement l'est moins. Le primaire par exemple, enseignement essentiel, où se constituent les difficultés, est le moins bien loti.

Nous avons également soulevé la question des obligations de service des enseignants. Il est paradoxal que les jeunes héritent des postes les plus difficiles - les remplacements ou les zones d'éducation prioritaires. Les obligations de service qui datent de 60 ans - à l'époque où 5 % d'une classe d'âge arrivaient au bac - doivent être revues à l'aune des enjeux du XXI^e siècle, et notamment de l'indispensable personnalisation de l'enseignement face à des publics hétérogènes.

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

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

Au terme de nos travaux, nous ne pouvions ni ne voulions nous contenter d'un constat critique. Nous avons le désir de provoquer une prise de conscience de la Nation et déterminer enfin, au vu de ces constats, quels leviers devaient être actionnés afin d'améliorer la situation. Après avoir entendu pendant plus de cinquante heures tous les acteurs du système éducatif, nous avons élaboré 13 recommandations dont je citerai les plus importantes. La première est d'adopter une démarche inversée et de cesser de pratiquer une politique de l'offre comme si l'enseignement pouvait être partout le même. Par exemple, lorsque la réforme du lycée institue deux heures d'accompagnement personnalisé, celui-ci ne peut être le même à Henri IV et au lycée Frédéric-Mistral d'Avignon. Plutôt que de verser une allocation uniforme, il faut répondre désormais à la demande. Votre mission d'information peut contribuer à prolonger cette réflexion. Il faut laisser aux équipes pédagogiques le soin de voir comment allouer les moyens pour répondre aux besoins - accompagnement, soutien ou stimulation - de classes hétérogènes. Il faut savoir que près de la moitié des classes sont en réalité des « classes de niveau », c'est-à-dire de niveau homogène, ce qui fait du collège unique une fiction.

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

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

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

Autre question : la répartition des responsabilités entre les différents niveaux d'organisation de l'éducation nationale - ministère, rectorats, inspections d'académie et établissements - est-elle pertinente et si l'on veut, comme le préconise notre rapport, différencier fortement les moyens en fonction des besoins des élèves, peut-on maintenir le même schéma d'organisation sur l'ensemble du territoire national ? Nous sommes sceptiques sur les bouleversements administratifs : il y aura toujours des recteurs et des inspecteurs d'académie. Mais, plus on

descend dans les échelons administratifs, plus on a conscience de la gravité de la situation. Il est donc capital d'engager au niveau local une politique vertueuse d'allocation différenciée des moyens. Doit-on dire aux recteurs ou aux inspecteurs d'académie d'allouer les moyens en fonction des différentes réalités du terrain ? Comment répartir les moyens de façon juste et efficace ? A votre mission d'information de l'imaginer. Il est capital de déterminer ce qui empêche la performance du système.

Vous nous demandez si la carte administrative - c'est-à-dire la définition des ressorts des rectorats et des inspecteurs d'académie, le zonage de dispositifs spécifiques, relevant par exemple de l'éducation prioritaire, ou l'implantation des établissements - doit être remaniée. Il nous semble que la question n'est pas administrative. Elle est de réfléchir à une bonne allocation des moyens et de passer d'une logique de zonage à une logique de personnalisation : méfions-nous des approches trop géographiques car il y a des élèves en difficulté partout. En revanche qu'est-ce qui peut bien faire obstacle à la directive ministérielle sur la composition des classes ? Il y a là une zone d'ombre du système éducatif. Qu'est-ce qui pourrait la dissiper afin d'accroître l'hétérogénéité des classes ? Nous sommes là devant un problème qui n'est ni juridique ni administratif, mais politique et culturel. Il nous faut contribuer à ce que l'image du système éducatif change, car beaucoup de gens pensent encore que 20 % de bons élèves est un résultat qui suffit. Seul un jeune sur quatre obtient un diplôme de niveau licence alors que l'objectif de Lisbonne fixait la proportion d'un sur deux. Il s'agit d'un chantier social de première grandeur. Depuis mai notre rapport a été téléchargé 270 000 fois. Nous avons donc la conviction qu'il se diffuse et que le travail que vous projetez est un des plus grands services que vous pouvez rendre à notre pays.

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

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

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

M. Alain Dufaut. - L'assouplissement de la carte scolaire a eu des effets pervers dans les quartiers sensibles, comme j'ai pu le constater. Il a entraîné un écrémage des meilleurs élèves et une ghettoïsation accrue. Je suis élu d'un canton urbain d'Avignon. Triste privilège, notre collège ambition-réussite, Paul-Giéra, a été le premier à disparaître - il existait 254 collèges de ce type, il n'y en a plus que 253. Je siège aussi aux conseils d'administration de deux établissements du centre-ville, les collèges Mistral et Vernet. J'ai donc vu comment les choses se sont passées. Les élèves ont été transférés dans ces deux établissements. Cela a été un échec.

M. Jean Picq. - Pour les filles, les résultats sont meilleurs...

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

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

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

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

M. Jean Picq. - L'enseignement agricole - plus d'un milliard d'euros - relève d'une autre chambre de la Cour. Pour l'enseignement privé, la raison est un peu plus compliquée. La Cour n'est pas compétente pour contrôler les établissements d'enseignement privés. Certes, sans exercer un contrôle direct sur les budgets, elle pourrait parfaitement, dans le cadre de la Lolf (loi organique relative aux lois de finances), se pencher sur les indicateurs de performance et le respect des objectifs - qui sont identiques à ceux de l'enseignement public. Hélas, les indicateurs les plus utiles ne sont pas « renseignés », de manière spécifique. La direction générale de l'enseignement scolaire ne maîtrise pas cet aspect, qui relève de la direction financière, qui a la responsabilité de la négociation globale avec cet enseignement. Il y a là, en tout cas, une anomalie, car l'analyse des indicateurs nous conduirait plus loin... Il existe au ministère un corps d'inspecteurs et une direction de la prospective et de l'évaluation ... Mais les inspections sont trop rares et les études anciennes. Dans une logique, non de guerre scolaire, mais de diffusion des bonnes pratiques, il faudrait pouvoir s'engager dans cette voie de l'évaluation de la performance comparée. N'oublions pas que 40 % des élèves ont connu dans leur cursus les deux enseignements. Quant à la contractualisation, faut-il privilégier le segment ministère-recteurs ou le segment recteurs-chefs d'établissement ? La logique contractuelle, qui est complexe à établir, n'a de sens que persévérante et chaque académie aurait tant de contrats à signer ! Mieux vaut localiser la démarche au niveau de ceux qui évaluent, ceux qui répartissent et ceux qui utilisent les moyens.

Faut-il une agence spécifique ? L'enseignement supérieur a son agence d'évaluation, parce que le nombre d'établissements d'enseignement supérieur est relativement limité, moins d'une centaine. Les établissements scolaires, eux, sont trop nombreux, l'approche ne serait pas pertinente... Mais l'inspection traditionnelle, individuelle, a vécu, chacun le sait - dans nombre de pays elle n'existe plus. Mieux vaudrait concevoir une évaluation de l'établissement. En Suisse, en Écosse, ce sont des équipes d'enseignants qui évaluent les performances de leurs pairs, comme dans la recherche. L'auto-évaluation comporte un élément vertueux : elle oblige les intéressés à se donner eux-mêmes des indicateurs, à se fixer des objectifs liés aux types d'élèves mais respectant aussi les objectifs nationaux. Le corps d'inspection effectue alors sa tournée pour évaluer les résultats : cela fonctionne un peu de la sorte dans une académie. L'évaluation est moins une institution qu'une pratique, les acteurs doivent être eux-mêmes convaincus de son utilité.

Vous entendez évaluer les politiques éducatives locales : les collectivités territoriales ne sont pas les seules concernées, les inspections d'académie le sont aussi, dans une logique de performance et de résultats ! L'autonomie ? Notre souhaitons que notre rapport soit utile ; nous avons pris garde à manier avec prudence ces mots qui peuvent provoquer des débats inutiles. L'autonomie, chacun y aspire mais elle suscite des débats sans fin et une inquiétude chez les syndicats et chez certains enseignants, qui assimilent autonomie et autorité absolue du chef d'établissement. En dépit d'oppositions syndicales, il y a convergence pour estimer que le travail en équipe doit primer et l'autonomie doit être accordée au chef d'établissement et à son équipe pédagogique. Peut-être devriez-vous rechercher où ce système est appliqué. Il existe des projets d'établissement dans certains collèges, d'autres refusent tout net d'en entendre parler. Les blocages sont-ils dus aux mots ? Aux hommes ? Au manque d'information ? Je ne prétends pas que tout est mieux à l'étranger mais autant observer ce qui fonctionne bien ailleurs - comme les obligations de service en Espagne, en Suisse, en Écosse. La religion des circulaires doit céder la place à une religion des bonnes pratiques. Les règlements rigidifient, les bonnes pratiques se diffusent. Monsieur Dufaut, vous avez constaté sur le terrain la même chose que nous. La recommandation n° 13 concerne les zones les plus difficiles. L'inspecteur d'académie de Seine-Saint-Denis que nous avons auditionné, comme le chef d'un établissement à Marseille, estiment que même le dévouement le plus grand, dans certains quartiers, atteint ses limites et ne produit plus de miracle. Lorsque l'on touche à la carte scolaire, il faut donc songer aux conséquences. L'un nous a dit que l'on était allé trop vite, que les établissements n'étaient pas préparés ; l'autre a la profonde conviction que des ajustements doivent être apportés à la carte scolaire. Allocataires et distributeurs de moyens ont tout intérêt à nouer un dialogue !

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

Mme Marie-Ange Mattei, conseiller référendaire, responsable du secteur « enseignement scolaire » à la troisième chambre de la Cour des comptes. - Nous avons procédé concrètement, regardé les dossiers des élèves, discuté avec eux comme avec les parents, les enseignants, les chefs d'établissement. Les situations sont

hétérogènes et les expériences les plus intéressantes, celles en particulier qui créent des liens entre le primaire et le collège, s'entourant souvent d'une certaine discrétion... Volontairement, car elles frôlent la limite de ce que les textes autorisent. Il est donc difficile de repérer les bonnes pratiques.

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

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

M. Claude Bérít-Débat. - Pour tout cela, il faut des moyens...

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

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

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

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

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

M. Jean Picq. - Une ligne à ne pas franchir était pour nous celle de la pédagogie. Il existe en ce domaine de très nombreux experts et nous n'avons pas voulu entrer dans leurs querelles. Mais bien des opérations administratives, relatives à l'organisation des établissements, la composition des classes, l'emploi du temps, etc. ont un fort contenu pédagogique. Ne mélangeons pas organisation et art d'enseigner ! Par ailleurs, une réforme est en gestation et c'est donc intentionnellement que nous avons exclu les conditions de recrutement et la formation des enseignants. La Cour parle avec autorité mais humilité, elle n'estime pas avoir terminé sa tâche. Aux personnes que nous rencontrons, nous demandions : qu'attendez-vous de la Cour ? Toutes ont répondu : dites ce que vous voyez ! C'est ce que nous avons fait, mettant en évidence des axes de changement : à vous, à la représentation nationale de voir comment leur donner chair... Ce travail n'est ni le premier ni le dernier. Nous avons réalisé à la demande du Sénat une étude sur l'école maternelle, où nous évoquions les questions que vous

posez. Faut-il accueillir les enfants à 2 ou à 3 ans ? Nous déplorons le manque de statistiques. On doit accueillir les enfants de 2 ans dans les ZEP (zones d'éducation prioritaires), les zones de montagne, les départements ultra-marins. Médecine scolaire, gestion des enseignants, inégalités territoriales, sont d'autres points sur lesquels nous pourrions revenir.

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

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

La contractualisation suppose un contenu, elle exige des marges de manoeuvre budgétaires : or, nous le savons pour avoir travaillé sur cette question, la répartition des moyens via la dotation globale horaire est si rigide que les marges de manoeuvre sont d'environ 5 à 10 %. En même temps le système français a, quant aux résultats des élèves, l'écart-type le plus élevé de l'OCDE. Il y a là une contradiction interne ! Au moins une académie, celle de Marseille, a essayé autour du recteur, Jean-Paul de Gaudemar, de travailler autour de contrats d'objectifs et de moyens. Mais avec des dotations rigides, l'expérimentation est difficile. Celle d'un enseignant alsacien qui a découpé le temps scolaire selon des séquences d'une heure trente au lieu de cinquante-cinq minutes a duré un an. Que faire pour les élèves d'aujourd'hui ? Nous préconisons de commencer par appliquer la loi de programme qui a inventé le socle commun et le PPRE. Selon les dernières statistiques disponibles 8 % des élèves bénéficient d'un programme personnalisé, mais 18 % quittent le collège sans qualification ni titre. Il y a un problème d'allocation des moyens à la réalité des besoins, laquelle n'est pas connue. Notre première recommandation est donc de la mesurer. Nous estimons, dans une autre conclusion, que le dialogue entre l'enseignant et l'élève est ce qui compte le plus. Les dispositifs plaqués par le haut tels que la Lolf ou le projet d'établissement n'ont guère d'efficacité.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Pascal Duchadeuil. - En ce qui concerne les activités non scolaires offertes par les collectivités territoriales, Philippe Séguin avait été frappé, à l'époque du rapport de 2008, par les disparités dans l'équipement informatique. La différenciation est si grande d'une commune à l'autre que nous avons proposé à la direction générale des établissements scolaires une étude sur l'offre scolaire de base. Elle s'était montrée très intéressée... mais n'avait pas donné suite. Quoi qu'il en soit, les inégalités territoriales vont beaucoup occuper la troisième chambre ces prochains mois. L'enquête PISA a mis en lumière un fort écart-type entre élèves, mais aussi entre

établissements. La question institutionnelle, celle des établissements publics d'enseignement primaire, ne nous a pas, en son temps, paru prioritaire. Pour nous, hier comme aujourd'hui, la priorité va à l'articulation entre l'école et le collège, dès lors que l'on a adopté le socle commun. Or, au ministère, continuent de coexister un programme Lolf pour les collèges et lycées et un autre pour l'école.

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

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

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

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

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

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

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

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