

Sommaire

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

Introduction	11
---------------------------	-----------

PREMIÈRE PARTIE

Assurer un meilleur service aux usagers	15
--	-----------

CHAPITRE I

Une déconcentration des structures et une attention renouvelée aux actions de terrain	17
--	-----------

Un pilotage et une gestion de plus en plus déconcentrés	17
--	-----------

Vers de nouveaux équilibres ?	17
-------------------------------------	-----------

– Repenser, dans un souci de proximité, les rapports entre le rectorat et les inspections académiques	18
---	-----------

– « Territorialiser » la conduite du système éducatif	19
---	-----------

– Associer les chefs d'établissement aux réflexions stratégiques et à la politique académique, notamment pour la carte des formations	20
---	-----------

– Mettre en place un pilotage pédagogique partagé	21
---	-----------

– Impulser sur le terrain « l'esprit » de la LOLF	22
---	-----------

Un usage renforcé des outils de pilotage	24
--	-----------

– La mise en place d'outils nationaux a ouvert la voie	24
--	-----------

– Les académies sont encouragées à développer leurs propres outils	25
--	-----------

– Il reste des lacunes et donc des marges de progrès	27
--	-----------

Un renouvellement des pratiques à travers la mise en œuvre de la LOLF	29
---	-----------

– LOLF, « année 0 » : les expériences de Bordeaux et de Rennes	29
--	-----------

– LOLF, « année 1 » : la mise en œuvre du BOP du 1 ^{er} degré	33
--	-----------

Les IA-DSDEN : une place et un rôle en pleine évolution	35
--	-----------

Le poids de l'histoire	35
------------------------------	-----------

– Du pédagogue itinérant et polyvalent au résident administratif	35
--	-----------

– Après la seconde guerre mondiale, une fonction marquée par l'émergence de la déconcentration	36
--	-----------

Une situation à clarifier	37
---------------------------------	-----------

– La mutation de l'organisation de l'action publique a changé peu à peu la donne	38
--	-----------

– Dans ce contexte, le positionnement des IA-DSDEN a évolué	39
---	-----------

Les perspectives à privilégier	41
– Réaffirmer l'importance de l'échelon départemental	42
– Mieux associer les IA-DSDEN au pilotage de l'académie	43
– Rechercher une cohérence nouvelle pour la gestion des moyens	43
– Faire davantage de l'inspecteur d'académie un acteur de proximité	43
– Mieux valoriser la fonction d'IA-DSDEN	44
L'importance croissante de l'échelon infra-départemental	44
Les déterminants territoriaux du système d'enseignement et de formation	46
– Les déterminants géographiques	46
– Les déterminants démographiques et socioculturels	47
– Les déterminants économiques et politiques locaux	48
– Les déterminants liés à la structuration du dispositif local d'enseignement	49
Dans l'espace du territoire, stratégies d'établissement et parcours des élèves	52
– Le jeu des stratégies	52
– Les difficultés de parcours	54
CHAPITRE II	
Un dialogue constructif avec les familles	59
L'École et les familles : un lien trop souvent distendu	59
L'information insuffisante des usagers	59
La communication relative aux acquis des élèves : désordre et indifférence	60
Les voies d'une amélioration possible	62
Les parents dans l'École : une place et un rôle à redéfinir	63
Les droits des parents d'élèves	63
Les familles et l'enseignement privé	64
Des parents marquant leur intérêt pour l'École, mais peu investis dans l'action collective	66
Parents délégués : une crise du recrutement	68
La participation à la vie scolaire	69
Le dialogue avec les enseignants et les autres personnels	70
Une tension pourtant souvent perceptible entre enseignants et parents d'élèves	72
L'émergence d'un certain consumérisme scolaire	74
La restauration d'un dialogue apaisé entre les parents et les enseignants	76
L'inventivité du terrain pour améliorer les conditions du dialogue	77
Rétablir la confiance entre les parents d'élèves et leur École	78
L'association des familles à l'environnement de l'École et à l'orientation des élèves	80
Impliquer les parents dans l'accompagnement à la scolarité	80
Les espaces numériques de travail : l'extension de l'École vers l'espace familial	81
L'orientation aujourd'hui : des attentes et des critiques	82

Un souci d'individualisation de l'enseignement, de l'accueil et de l'orientation 85

Offrir une réelle diversité de choix : la refondation de la série littéraire au lycée 85

- L'affaiblissement régulier de la série littéraire **86**
 - Des effectifs en baisse constante **86**
 - Des résultats au baccalauréat plus faibles que dans les autres séries de la voie générale **86**
 - Une orientation très largement subie **87**
 - Un accès à l'enseignement supérieur plus difficile et un succès plus rare dans la poursuite des études universitaires **87**
 - Des perspectives d'insertion professionnelle plus limitées avec un risque important de sous-qualification **87**
- L'évaluation des mesures prises pour revaloriser la série **90**
 - Les « effets pervers » des réformes du lycée **90**
 - Des mesures générales qui n'ont pas permis d'inverser la tendance **91**
 - Des initiatives pour ouvrir des débouchés qui n'ont pas porté tous leurs fruits . . . **92**
- Les principes d'une refondation de la série **93**
 - Un scénario qui diffère jusqu'à la fin de la classe terminale les choix décisifs en matière d'études supérieures **94**
 - Un scénario qui fusionne les séries ES et L **95**
 - Un scénario qui s'inscrit dans le cadre des séries actuelles **95**

Mieux guider les élèves et améliorer le fonctionnement des services d'orientation 98

- Des faiblesses préoccupantes à tous les niveaux **99**
 - L'organisation et le pilotage de la politique de l'orientation : un déficit de cadrage persistant aux échelons national et académique **99**
 - Le réseau et le statut des centres d'information et d'orientation : une adaptation très imparfaite aux évolutions en cours **100**
 - L'activité des CIO et des conseillers d'orientation-psychologues : une absence de hiérarchisation des tâches **101**
 - L'organisation du travail des conseillers d'orientation-psychologues : un morcellement sans priorité ni cohérence **102**
- La nécessité d'une profonde réforme du fonctionnement
des services d'orientation **103**
 - Le pilotage académique des services d'information et d'orientation : une priorité absolue **103**
 - La restructuration du réseau des CIO : limiter le nombre des centres et envisager la création d'établissements publics régionaux **103**
 - Les missions des conseillers d'orientation-psychologues : fixer un nombre restreint de priorités claires **104**
 - Le recrutement et la formation initiale des conseillers d'orientation-psychologues : définir des modalités plus dynamiques **104**
 - Le service des conseillers et les horaires des CIO : aboutir à une plus grande disponibilité pour les publics **105**
 - La révision statutaire : décider une revalorisation pour les conseillers et les directeurs de CIO **105**
 - Les personnels de documentation : organiser une présence systématique . . **106**
 - L'orientation : « une mission partagée » **106**

Poursuivre le travail d'accueil et d'orientation au-delà du baccalauréat . . .	107
Les conditions d'inscription et d'accueil des étudiants étrangers	108
– Une absence de données précises concernant les caractéristiques de la population des étudiants étrangers	109
– Une procédure d'inscription sans véritables critères qualitatifs	110
– Une absence de vérification de la cohérence des cursus universitaires	111
– Un manque de vision d'ensemble et de leviers au service d'une véritable politique d'accueil d'étudiants étrangers	111
La politique d'accueil et d'orientation des nouveaux bacheliers	112
– Généraliser les outils performants d'analyse afin de mieux connaître le public étudiant	113
– Accroître l'efficacité des services universitaires d'information et d'orientation	114
– Améliorer la liaison secondaire/supérieur en associant les universités à la définition de la politique académique d'information et d'orientation	114
– Adapter l'offre de formation du niveau de la licence à l'exigence d'une sortie qualifiante	115
– Systématiser et généraliser les bonnes pratiques existantes dans le domaine de l'orientation et de l'accueil	116
La politique d'accueil des étudiants handicapés	117

SECONDE PARTIE

Promouvoir l'égalité des chances à l'École 121

CHAPITRE I

La triple problématique de l'inégalité	125
La fracture économique, sociale et culturelle	125
La fracture territoriale	128
La fracture numérique	130

CHAPITRE II

Des dispositifs correctifs aujourd'hui insuffisants	135
... Pour créer les conditions de l'égalité	135
Les structures d'enseignement et de prise en charge des élèves	135
– La difficile appréciation du système français d'éducation prioritaire	135
– La pédagogie dans les écoles et les collèges relevant de l'éducation prioritaire	139
Les structures d'accompagnement à la scolarité	148
Les structures d'apprentissage des technologies de l'information et de la communication	152
– Un essor réel mais encore limité dans l'accompagnement à la scolarité	153
– Les espaces numériques de travail : des dispositifs pour demain	154
... Pour réduire l'échec et favoriser l'intégration à tous les niveaux	156
Les assistants pédagogiques	156
– La mise en place du nouveau dispositif	157
– L'exercice de la fonction	157
– Les interrogations qui subsistent	159

La prise en charge des sorties sans qualification	160
– Un phénomène difficile à appréhender	161
– Un traitement complexe	162
Les nouveaux étudiants : accompagnement, aide et soutien	165
– En amont, préparer le futur étudiant à l'accès à l'université	165
– À l'entrée à l'université, favoriser l'intégration	166
– En cours de formation, aider l'étudiant à surmonter ses éventuelles difficultés	166
... Pour offrir un substitut aux abandons ou aux échecs de la formation initiale	169
Les GRETA : un dispositif ancien qui doit impérativement évoluer	169
– Les déficits du pilotage	170
– Une inadaptation coûteuse	172
– L'évolution préconisée : une intégration de la formation continue au sein du GIP-FCIP	174
La validation des acquis de l'expérience : une innovation à parfaire	176
– De la validation des acquis professionnels à celle des acquis de l'expérience	177
– La VAE à l'éducation nationale	178
CHAPITRE III	
Pour une politique déterminée de promotion de l'égalité des chances	179
Les axes et la démarche	179
Prendre appui sur le nouvel arsenal législatif	181
Redonner toute sa place à l'éducatif et au pédagogique dans le traitement global des inégalités	181
Concilier l'autonomie des échelons locaux avec un pilotage national fort	184
Favoriser de nouvelles logiques : l'individualisation et la concentration au cœur du système	186
– La concentration des moyens	187
– La concentration des apprentissages sur l'acquisition des fondamentaux	187
Dialoguer, informer, former, encadrer : l'implication des acteurs	188
– Dialoguer avec les partenaires et les familles	188
– Développer une politique d'information nationale et locale	189
– Former les personnels	190
– Impliquer l'encadrement	191
Une adaptation des dispositifs et des procédures	192
Placer l'éducatif et le pédagogique au centre des politiques de traitement des inégalités	193
– L'éducation prioritaire : pour une nouvelle approche pédagogique	193
– Les adaptations pédagogiques nécessaires au niveau des collèges	195
– Les préconisations pédagogiques en lycée professionnel	197
– Les préconisations pédagogiques en lycée général et technologique	198
– Renforcer la continuité des apprentissages entre l'école et le collège et surtout entre le collège et le lycée	200
– Favoriser la prise en charge globale de l'élève	201

– Renforcer l’accompagnement et l’encadrement pédagogique des établissements les plus en difficulté	201
– Mieux exploiter à tous les niveaux les résultats des évaluations et du brevet	201
Lier le développement de l’autonomie des échelons locaux à l’affirmation d’un pilotage national fort	202
– L’exemple de l’éducation prioritaire	203
– L’exemple de la lutte contre les sorties sans qualification	204
Impulser une logique nouvelle d’individualisation et de concentration des moyens et des objectifs	208
– Renforcer activement l’accompagnement à la scolarité	208
– Développer fortement la validation des acquis de l’expérience	212
Impliquer et responsabiliser les acteurs par le dialogue, l’encadrement, l’information et la formation	215
Conclusion	219
Liste des principaux sigles utilisés	223
Rapports récents consultables sur Internet	225
Rapports communs IGEN-IGAENR	225
Rapports de l’IGEN	226
Rapports de l’IGAENR	226
Rapports d’audit de modernisation	226

Avant-propos

Comme en 2004 et en 2005, l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) livrent un seul et même rapport annuel, témoignant de la réalité du travail commun qui les unit désormais.

Ce rapport 2006, toutefois, se distingue assez nettement des précédents par les principes qui régissent son économie générale. Il est apparu, en effet, que les missions et les études menées conjointement par les deux corps, durant l'année 2005-2006, présentaient, en dépit d'une apparente disparité, de profondes convergences. Aussi s'avérait-il logique de regrouper et d'ordonner les observations, les analyses et les recommandations auxquelles elles donnaient lieu selon une organisation volontairement thématique.

C'est pourquoi le présent rapport s'attache très largement aux travaux conjoints de l'IGEN et de l'IGAENR et ne consacre pas, comme les années précédentes, de développements spécifiques à leurs travaux respectifs. De ce fait, il ne saurait rendre compte de l'ensemble de leurs activités.

Ainsi, le domaine de l'enseignement français à l'étranger et celui de la coopération éducative, qui mobilisent une part non négligeable des ressources de l'IGEN, ne sont-ils pas évoqués. Il en va de même de celui de la recherche, qui occupait les années précédentes une place particulière dans le rapport public. L'IGAENR n'est cependant pas restée absente de ce champ, même si elle s'est attachée surtout, dans une approche essentiellement technique, à sa dimension financière. À l'heure où l'activité de recherche et développement s'inscrit dans un contexte international, à l'heure surtout où tente de se créer un espace européen de la recherche, elle a en effet mené deux études¹ répondant respectivement à deux questions complémentaires : comment s'adapter à un espace européen de la recherche et comment, pour la France, bénéficier au mieux de celui-ci ?

De tels sujets auraient naturellement mérité d'être largement développés dans ce rapport si, comme on l'a dit, le choix n'avait été de donner la priorité aux travaux conjoints des deux inspections générales.

Cette priorité se justifie aisément. La plupart des questions scolaires et universitaires traitées au cours de l'année écoulée ne sont pas simplement

1. *Le mode de calcul des dépenses de recherche en France et à l'étranger*, rapport, IGAENR, avril 2006 et *Les relations entre l'administration centrale et les organismes de recherche avec les agences et fonds européens. Des améliorations possibles à la participation française aux programmes européens de recherche et de développement technologique*, rapport, IGAENR, avril 2006.

l'affaire de spécialistes ; elles s'inscrivent à l'évidence au cœur des préoccupations des Français et des priorités de la Nation. Qu'il s'agisse de l'orientation des élèves, de l'accueil des étudiants, du rôle et de la place des parents dans l'École, des sorties sans qualification, de l'accompagnement à la scolarité ou encore de l'éducation prioritaire, ce sont là autant de sujets qui non seulement ne cessent d'alimenter les débats, voire les polémiques, mais surtout concernent directement le quotidien de chacun.

À ces questions, les inspections générales ont consacré plus d'une quinzaine de rapports. Rendre compte de chacun d'eux isolément paraissait d'un intérêt restreint. Il a donc semblé plus pertinent de les réorganiser dans un vaste ensemble thématique qui les mette en perspective, en accuse les lignes de force, en fasse ressortir les convergences et les résonances. Au sein des deux grandes parties et des six chapitres qui composent l'ouvrage, ils appellent un autre regard. Ils peuvent faire l'objet d'un développement spécifique, mais aussi apparaître à plusieurs reprises selon la thématique abordée ou encore être examinés en divers endroits de l'ouvrage : le dernier chapitre du rapport, par exemple, regroupe l'ensemble des propositions des inspections générales pour promouvoir l'égalité des chances.

Cette construction a le mérite de proposer une vue d'ensemble, de montrer que la réforme et l'amélioration de l'École ne se font pas de manière uniforme ou morcelée, mais qu'elles impliquent d'atteindre plusieurs objectifs conjointement. Ainsi, améliorer le service aux usagers, c'est agir simultanément sur les structures, sur les pratiques et sur les acteurs. Promouvoir l'égalité des chances, ce n'est pas seulement répondre aux problèmes sociaux et économiques ; c'est aussi prendre en compte les fractures culturelle, numérique ou territoriale.

La principale ambition, en fin de compte, a été d'offrir un véritable rapport « public ». Autrement dit, non pas un document fait par des experts pour des experts, mais un texte accessible à tous ceux qui s'intéressent, à un titre ou à un autre, à notre système d'enseignement : il leur permettra de prendre connaissance de ce que les inspections suggèrent ou proposent pour fonder, ainsi que l'affiche clairement le titre de leur rapport, une École plus proche et plus équitable.

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



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



Introduction

Dans la seconde moitié du XX^e siècle, le service public de l'éducation nationale a dû répondre au défi de la massification de l'enseignement. Il s'est alors fixé, notamment dans le cadre de la loi d'orientation de 1989, des objectifs quantitatifs ambitieux qui ne sont encore aujourd'hui que partiellement atteints. Ce faisant, son souci premier était celui de l'efficacité au profit du plus grand nombre : priorité était donnée au recrutement et à la formation des maîtres, à la définition nationale de programmes, de pratiques pédagogiques et de modes de certification, à la mise en place de structures permettant la déclinaison des politiques éducatives du niveau central au niveau académique, départemental et local avec la création des établissements publics locaux d'enseignement (EPL). Si on peut estimer aujourd'hui que le défi de la massification a été correctement relevé par le système éducatif français, on doit faire le constat que l'objectif quantitatif a conduit à privilégier les structures et les « produits » pédagogiques au détriment des « usagers » de l'École et de leurs besoins spécifiques, l'unité d'une offre et d'une politique au détriment de la diversité des demandes.

Aujourd'hui, l'échec scolaire, les orientations par défaut, les sorties sans qualification, le bilan en demi-teinte de l'éducation prioritaire, les abandons en premier cycle de l'enseignement supérieur imposent au système éducatif un changement de perspectives. Pour apporter aux élèves « la confiance dont ils ont besoin pour leur réussite personnelle et professionnelle », selon les termes du rapport annexé à la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École d'avril 2005, le service public de l'éducation nationale doit se rapprocher du terrain, de l'utilisateur, de chaque élève et de sa famille, de manière à répondre de façon appropriée à une demande diversifiée. La politique éducative passe désormais par une individualisation des dispositifs et des pratiques pédagogiques, qui permet « de soutenir les plus faibles, tout en encourageant les plus forts à se dépasser » et de doter ainsi chacun d'armes égales dans la confrontation à venir avec la vie sociale et professionnelle.

Le système éducatif est donc confronté à deux exigences étroitement corrélées : d'une part, l'amélioration du service rendu et l'écoute de l'utilisateur ; d'autre part, le souci permanent de préserver l'égalité des chances tout au long de la scolarité, dans les trois degrés d'enseignement, en dépit des difficultés ou des handicaps de toutes sortes qui affectent un certain nombre d'élèves et d'étudiants.

Les inspections générales de l'éducation nationale, garantes du bon fonctionnement du système et chargées de son évaluation, ont, dans les années récentes et plus particulièrement au cours de l'année 2005-2006, porté leur attention, à la demande du ministre, sur ces nécessaires évolutions. La double problématique de l'amélioration du service à l'utilisateur et de l'égalité des chances traverse un grand nombre de leurs récents travaux, qu'ils portent sur le pilotage du système, l'évolution des fonctions de l'encadrement, la place et le rôle des parents d'élèves, le fonctionnement de l'orientation, la prévention et le traitement des sorties sans qualification, les évolutions souhaitables de l'éducation prioritaire, ou qu'il s'agisse plus simplement des évaluations systématiques menées dans les établissements, les territoires ou les académies.

Le présent rapport, en se saisissant d'un tel « fil rouge », permet de porter sur ces travaux un nouveau regard et de souligner la cohérence de la réflexion menée, quel que soit le point de vue sous lequel le système éducatif est envisagé. Il indique clairement la nécessité pour l'institution de poursuivre son effort dans la double voie qu'elle s'est tracée. Elle est aujourd'hui au milieu du gué. Nombre de préconisations qu'on retrouve dans ce rapport, approuvées par le ministre, ont déjà été mises en œuvre par l'administration. Mais une part du chemin demeure à parcourir pour répondre pleinement aux deux exigences posées.

Améliorer le service rendu à l'utilisateur suppose à la fois une proximité plus étroite avec le terrain, une ouverture, une écoute et un esprit de dialogue plus grands avec les élèves et leur famille, enfin un souci permanent d'adaptation et d'individualisation des dispositifs d'enseignement, d'accueil et d'orientation à tous les niveaux. La rigidité et le monolithisme des solutions doivent faire place à la diversification, au souci de pertinence et de qualité et laisser le champ à l'initiative locale, tout en maintenant un pilotage politique fort.

Pour être plus proche de l'utilisateur, le système éducatif se doit, tout d'abord, d'assouplir, d'adapter et de déconcentrer ses structures et ses outils de pilotage. Mais il importe aussi qu'il sache responsabiliser, motiver et faire évoluer les fonctions des acteurs de proximité, au premier rang desquels figurent les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN), dont la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a rendu récemment la position plus ambiguë. Il convient enfin qu'il « apprenne le territoire » : tenir compte de ses spécificités, bien souvent déterminantes pour la réussite scolaire et l'intégration sociale ou professionnelle, ajuster les solutions nationales au contexte local, mesurer les effets du jeu stratégique entre les établissements et lever les obstacles qui jalonnent le parcours de l'élève.

Plus proche des usagers, l'institution peut alors ouvrir un dialogue confiant avec eux et notamment avec les familles. Le rôle des parents dans la communauté éducative doit, à cet égard, être plus clairement reconnu et les

conditions du dialogue qu'ils entretiennent avec l'École profondément revues : conditions matérielles (locaux, horaires) sans doute, mais aussi nature de l'information produite, considération mutuelle, association plus effective aux dispositifs d'orientation et d'accompagnement à la scolarité.

Dans ce processus de rapprochement, une attention renouvelée doit être portée aux individus et à la diversité de leurs besoins, de leurs compétences ou de leurs aptitudes. Le système éducatif d'aujourd'hui ne peut se satisfaire de solutions uniformes et progressivement réductrices. L'offre éducative doit demeurer riche et diversifiée pour favoriser l'éclosion de tous les talents individuels. À cet égard, une réflexion sur le devenir des filières de la voie générale et tout particulièrement de la série L paraît nécessaire. Les inspections générales l'ont entreprise et font des suggestions pour sa refondation et une meilleure adéquation entre les filières offertes et les compétences diverses des élèves. Cet objectif d'adaptation et d'individualisation appelle, en corollaire, une attention renouvelée portée à l'accueil, au suivi et à l'accompagnement des élèves et plus encore une révision en profondeur des dispositifs d'orientation, aussi bien au niveau du second degré que dans le premier cycle de l'enseignement supérieur, confronté lui aussi à une diversité de profils (étudiants mal orientés et précocement « décrocheurs », étudiants étrangers, étudiants handicapés).

S'adapter aux évolutions du public scolaire et mieux répondre à la demande des usagers, dans un esprit d'ouverture et de partenariat, ce n'est pas seulement améliorer la qualité et l'efficacité du service public de l'éducation nationale. C'est déjà œuvrer pour que chacun y trouve sa place et puisse espérer une réussite conforme à ses aptitudes et à ses talents. Promouvoir l'égalité des chances demeure bien la mission prioritaire de l'École de la République. Cette ambition proclamée dès l'origine et reprise aujourd'hui avec force dans la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École se heurte pourtant à la réalité de certains constats.

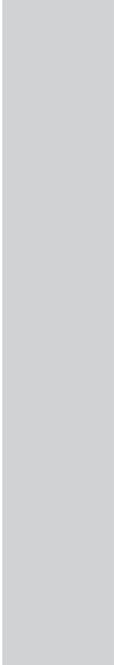
Sans doute, depuis plus de vingt-cinq ans, les dispositifs de prise en charge de la difficulté scolaire, notamment ceux de l'éducation prioritaire, se sont-ils multipliés. Sans doute des structures d'adaptation et d'intégration scolaire ont-elles œuvré à la prévention et au traitement des « décrochages » du système. Sans doute les moyens consacrés par les collectivités à l'accompagnement scolaire se sont-ils très sensiblement accrus et l'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC), outils de rénovation et de différenciation pédagogiques, s'est-il répandu, avec retard mais désormais avec force, dans le système d'enseignement. Sans doute enfin les actions menées pour apporter des substituts à une formation initiale incomplète ou lacunaire (formation continue, validation des acquis de l'expérience [VAE]) ont-elles permis de corriger, de façon différée, des trajectoires marquées par l'échec scolaire. Mais l'importance de la fracture socioculturelle, de la fracture territoriale et de la fracture numérique demeure aujourd'hui préoccupante. Il suffirait pour s'en convaincre de considérer l'origine sociale des étudiants diplômés de l'enseignement supé-

rieur, le chiffre annuel des sorties sans qualification ou le volume des effectifs des structures d'adaptation ou d'intégration scolaires.

Le chemin qui reste à parcourir est assurément encore long. L'objectif initial de l'École de la République est exigeant. Elle ne l'atteindra pas seule et devra, pour y parvenir, nouer des partenariats multiples avec d'autres administrations, des collectivités ou le secteur associatif. Pourtant elle demeure à cet égard le contributeur majeur.

En mettant, dans nombre de leurs travaux, la problématique de l'égalité des chances au cœur de leurs observations, de leurs analyses et, plus encore, de leurs propositions, les inspections générales ont mesuré l'ampleur de la tâche à accomplir et se sont efforcées de dégager des principes qui pourraient inspirer les politiques à venir. Le système éducatif ne pourra réussir dans sa mission qu'en recentrant son effort sur l'éducatif et le pédagogique, en conciliant une volonté politique forte et un pilotage national avec l'initiative et l'autonomie des échelons locaux, en favorisant les logiques nouvelles d'individualisation et de concentration des moyens, enfin en sachant impliquer, responsabiliser et plus encore former de façon appropriée les acteurs essentiels du système : enseignants et personnels d'encadrement.

Le succès espéré est à ce prix : non pas dans l'addition de quelques mesures spécifiques, mais dans une politique déterminée, partenariale et cohérente, qui repose sur une vision globale de l'élève et de son parcours.



PREMIÈRE PARTIE

Assurer un meilleur service aux usagers



Une déconcentration des structures et une attention renouvelée aux actions de terrain

Le souci d'accorder l'institution scolaire à son public s'exprime dans l'effort accompli pour rapprocher ses acteurs et ses usagers.

Cet effort a été réalisé d'abord à travers la déconcentration croissante des structures de pilotage et de gestion, pour l'essentiel au bénéfice de l'échelon académique, comme le montrent les travaux d'évaluation de l'enseignement en académie (ou dans des territoires) et trois enquêtes particulières conduites par les inspections générales, l'une sur l'usage des outils de pilotage, une autre sur l'expérimentation de la LOLF dans deux académies, une troisième enfin sur sa mise en œuvre dans le premier degré.

Un pilotage et une gestion de plus en plus déconcentrés

Vers de nouveaux équilibres ?

La centralisation excessive du système éducatif français a, depuis une quinzaine d'années, montré ses limites. En effet, une telle rigidité ne permet pas la prise en compte des paramètres spécifiques du territoire (académique, départemental ou infra-départemental), l'adaptation au contexte et le traitement adéquat de l'hétérogénéité des situations. Aussi nombre de mesures arrêtées au cours de la dernière décennie ont-elles eu pour objectif de déconcentrer les responsabilités, en matière de pilotage comme de gestion, de l'administration centrale vers l'échelon académique, voire départemental, et d'inviter par là le système à se rapprocher à la fois du terrain et de « l'utilisateur » : mise en place des projets puis des contrats académiques, déconcentration du « mouvement » et aujourd'hui, dans le cadre de la LOLF, gestion globalisée des budgets opérationnels de programme académiques (BOPa), avec les

obligations qui leur sont liées (production d'un projet annuel et d'un rapport annuel de performance [PAPa, RAPa]).

Cette déconcentration, pour l'essentiel sur l'échelon académique, comporte un nouveau risque : celui d'une concentration sur celui-ci, pour d'évidentes facilités de gestion, du pilotage et des décisions, entraînant la restauration, à ce niveau encore éloigné de la réalité du terrain, d'une chaîne plus descendante qu'ascendante.

Aussi convient-il de porter un regard sur l'usage fait par les académies de ces responsabilités et de cette autorité nouvelles et d'apprécier les efforts développés par plusieurs d'entre elles pour accorder au mieux les logiques du pilotage ou de la gestion à l'exigence accrue d'une proximité du terrain. L'observation menée en académie, soit dans le cadre des opérations d'évaluation de l'enseignement ¹, soit dans celui du suivi du déroulement de la rentrée scolaire 2005 ² apporte sur ces points un éclairage particulier. Elle souligne les directions prises par nombre d'académies pour mieux intégrer dans leur stratégie la préoccupation de terrain : repenser les rapports entre le rectorat et les inspections académiques, « territorialiser » autant que faire se peut la conduite du système éducatif, associer plus complètement les chefs d'établissement aux réflexions stratégiques et à la politique académique, notamment pour la carte des formations, mettre en place un pilotage pédagogique partagé, enfin impulser sur le terrain « l'esprit de la LOLF ».

Repenser, dans un souci de proximité, les rapports entre le rectorat et les inspections académiques

Les IA-DSDEN sont, par leur situation même, des acteurs majeurs du système d'éducation, les garants d'une politique de proximité et les interlocuteurs privilégiés des instances locales. On reviendra plus loin sur la situation aujourd'hui ambiguë de ces responsables académiques dès lors que la LOLF conduit à s'interroger sur le périmètre de leurs fonctions. Sans attendre la mise en œuvre de la loi en 2006, certaines académies ont senti le besoin de clarifier les responsabilités et de refonder les relations entretenues entre le rectorat et les inspecteurs d'académie : c'est le cas, notamment, de l'académie de Versailles.

Là, les recteurs successifs ont depuis longtemps retenu le principe d'une association des IA sur l'ensemble du champ et d'une équipe rectorale stratégique incluant les IA-DSDEN, même si, dans la plupart des établissements, à l'exception des grands lycées, les personnels se sentent plus encadrés par ces derniers que par un rectorat perçu avant tout comme un gestionnaire.

1. Quatre évaluations ont été produites en 2005 : *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Grenoble*, rapport, IGEN-IGAENR, novembre 2005 ; *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nancy-Metz*, rapport, IGEN-IGAENR, juillet 2005 ; *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Rouen*, rapport, IGEN-IGAENR, décembre 2005 ; *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Versailles*, rapport, IGEN-IGAENR, juillet 2005. Ces quatre rapports sont consultables en ligne.

2. *Synthèse des observations des inspections générales relatives au déroulement de la rentrée scolaire 2005*, rapport, IGEN-IGAENR, novembre 2005.

Les délégations de responsabilités aux IA-DSDEN sont à la fois claires et non formalisées. Ils avaient en charge jusqu'en 2005 toute l'organisation de l'enseignement primaire, celle des collèges et de leur fonctionnement scolaire et, pour partie, des lycées. Ils sont surtout les interlocuteurs de proximité à qui l'on s'adresse pour régler les problèmes quotidiens. Leur expertise, leur loyauté et leur crédibilité sur le champ de leurs compétences ne sont pas contestées. Aussi sont-ils pour le rectorat l'interface indispensable pour exercer un pilotage de proximité.

Aujourd'hui, l'académie a entrepris de mieux délimiter les champs d'action respectifs du recteur et de ses IA-DSDEN afin d'éviter de nombreux doublons, d'assurer la légitimité de chacun sur son aire de compétence et de favoriser la construction des appartenances, tant académique que départementale. Cette démarche est l'aboutissement des réflexions menées depuis 2003 sur l'organisation académique dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme (SMR). Elle doit s'accompagner d'une clarification de l'organigramme académique en termes de délégation et de missions comme de la mise en place progressive, à tous les niveaux d'encadrement, d'un dispositif de management par objectifs.

« Territorialiser » la conduite du système éducatif

La difficulté majeure du pilotage académique est de parvenir à toucher les acteurs essentiels, les enseignants, afin qu'ils partagent le diagnostic et participent, principalement au sein de leur établissement, à la réalisation des objectifs. Tout doit donc être mis en œuvre pour renforcer et rendre plus cohérents les moyens du pilotage de proximité.

Ce souci conduit naturellement certaines académies à tenter de renforcer la territorialisation de leur pilotage, en s'appuyant sur les bassins d'éducation et de formation (BEF).

Mais ces instances, telles qu'elles fonctionnent aujourd'hui et comme les évaluateurs ont pu l'observer dans l'académie de Versailles, ne peuvent, malgré des réalisations positives ici ou là, constituer de véritables pôles collectifs d'animation des établissements et remplir pleinement leurs missions. Pour cela, il faudrait sans doute une structuration plus appropriée, une implication plus forte de tous les acteurs, une prise en compte plus effective du premier degré et la présence d'un réel pilote (l'IA-DSDEN ?) capable de définir des objectifs, de suivre leur réalisation et d'évaluer les résultats.

C'est dans cet esprit que l'académie de Rouen a entrepris, depuis septembre 1999, de substituer aux bassins et aux districts des « réseaux d'unités d'enseignement (RUE) », constituant « un cadre de fonctionnement à taille humaine qui facilite les relations entre tous les acteurs et permet de développer une réflexion collective entre les chefs d'établissement et entre les équipes éducatives »¹. Ces structures ont pour objectif particulier de mutualiser

1. Extrait de la charte académique, octobre 1999.

les ressources afin de permettre une prise en charge plus adaptée des parcours scolaires.

Le bilan de cette « territorialisation » du pilotage par le relais des RUE est assez largement positif : le rapprochement des différents corps d'encadrement (inspection et direction d'établissement) et des deux niveaux d'enseignement, primaire et secondaire, progressivement décloisonnés, est à la fois incontestable et apprécié. Le développement, dans le cadre de cette structure, d'une culture de l'évaluation constitue un second point positif. Dans plusieurs RUE, une commission travaille sur l'affinement du diagnostic local, dans le prolongement de l'infocentre académique. Enfin les RUE sont devenus au fil des ans le cadre habituel de réunion des chefs d'établissement par l'échelon académique, notamment pour la préparation de la rentrée.

Néanmoins, quelques ombres subsistent. En premier lieu, l'absence des IA-DSDEN dans le fonctionnement du RUE, afin de ne pas faire apparaître celui-ci comme un échelon administratif supplémentaire, a dû être compensée par une séance de travail au moins trimestrielle entre le DSDEN, les animateurs des réseaux d'unités d'enseignement du département et le responsable pédagogique académique (RPA). Les directeurs de centres d'information et d'orientation (CIO), absents eux aussi de la structure à l'origine, ont été réintroduits dans les conseils de RUE. Par ailleurs, on constate que les RUE ont jusqu'ici souffert, par rapport aux ambitions initiales, de l'insuffisance d'implication réelle des enseignants dans les activités menées au sein de ces structures, qui constituent pourtant le cadre essentiel de la mise en œuvre du projet académique. Enfin, le recours aux RUE pour organiser la réflexion collective des chefs d'établissement s'est soldé par un échec et cette orientation a dû être abandonnée.

Associer les chefs d'établissement aux réflexions stratégiques et à la politique académique, notamment pour la carte des formations

Le renoncement de l'académie de Rouen sur ce sujet est sans doute regrettable. Il est clair en effet pour tous les acteurs que le renforcement du pilotage de proximité passe par une association plus complète des chefs d'établissement aux réflexions stratégiques et à la définition de la politique académique, notamment en matière d'ajustement de la carte des formations.

La prise en compte du niveau de l'établissement est en effet capitale pour la mise en œuvre de la politique académique. Aussi le rectorat doit-il dans un premier temps s'efforcer d'encourager et de cadrer la dynamique propre à chaque EPLE, en relançant l'élaboration de projets d'établissement, dans le cadre d'une démarche réellement collective et participative, fondée sur un diagnostic partagé. Le projet d'établissement est en effet la seule réponse possible à la diversité des contextes, des ressources et des élèves dans un système éducatif aujourd'hui « massifié ».

Favoriser cette démarche implique aussi pour l'académie de reconnaître une marge d'initiative et d'action aux établissements, de clarifier les attentes de l'institution à travers des dispositions contractuelles ou des lettres de mission qui ne soient pas purement formelles et surtout de s'organiser pour être en mesure d'évaluer les projets d'établissement.

En retour, dans nombre d'académies, comme celle de Nancy-Metz, les chefs d'établissement ont exprimé le souhait d'être davantage associés à l'élaboration de la politique académique et notamment à la réflexion sur la carte des formations. Des efforts ont été faits en ce sens dans cette académie, tout particulièrement lors de la préparation de la carte scolaire pour la rentrée 2005. Ils ont été salués par les principaux et les proviseurs, pour lesquels il convient désormais que la démarche soit pérennisée. Il en va de leur crédibilité devant les conseils d'administration des EPLE et, au-delà, de la réussite de la politique académique.

Dans l'académie d'Aix-Marseille, depuis la rentrée 2004, chaque établissement est amené à élaborer un schéma stratégique triennal évolutif. C'est sur la base de ce schéma que doivent être argumentées les propositions d'ouverture ou de transformation de formations et précisées les perspectives dans lesquelles elles se justifient pour les élèves et pour l'établissement. C'est aussi à partir de ce schéma que sont examinés la constitution des équipes nécessaires, les besoins en équipement et les moyens de les financer ; l'instruction en est faite en étroite collaboration avec l'ensemble des partenaires professionnels ou élus, ces schémas stratégiques triennaux conduisant à opérer des choix dans l'ensemble des propositions faites.

Il est clair que la carte des formations, notamment dans le nouveau contexte de la décentralisation, ne peut plus, aujourd'hui, relever seulement du rectorat. Elle doit faire l'objet d'une réflexion et d'une concertation collectives, comme celles qui ont été souhaitées par les exécutifs régionaux et les recteurs de Lyon et de Grenoble. Au-delà des chefs d'établissement, les élus locaux, les branches professionnelles et les parents sont invités à réfléchir ensemble, afin d'éviter à l'avenir les incohérences qu'un manque de contacts approfondis entre les différents partenaires a pu, dans un passé récent, entraîner.

Mettre en place un pilotage pédagogique partagé

L'exigence de proximité, en matière pédagogique, devrait se traduire de plus en plus, au niveau académique, par une démarche de pilotage partagé. Des initiatives sont prises en ce sens par certaines académies, même si les résultats ne sont pas encore entièrement convaincants.

C'est le cas de l'académie de Grenoble, où le recteur a exprimé son souhait de faire de « la démarche de pilotage pédagogique partagé » un « mode de travail constant »¹. Depuis l'année scolaire 2000-2001 un « pôle

1. Plan de travail académique (PTA), 2004-2005.

pédagogique » académique a été installé. Il est constitué de groupes de travail dans lesquels sont représentées toutes les catégories de cadres de l'académie afin de mettre en œuvre une démarche de pilotage partagé autour de cinq chantiers, recouvrant cinq axes transversaux : enseignement professionnel, nouvelle troisième, articulation second degré-université, nouveaux enseignants, maîtrise de la langue. Ce pôle pédagogique et ces chantiers ne constituent pas des instances de décision, mais plutôt de proposition et de mise en œuvre, la validation étant du seul ressort du recteur.

Ce schéma organisationnel semble fondé sur deux idées directrices, qui paraissent fécondes et pourraient inspirer d'autres académies : la démarche de pilotage pédagogique partagé et l'« intercatégorialité », notamment entre les différentes catégories d'inspecteurs (IA-IPR, IA-DSDEN, IEN-ET et IEN-EG, IEN de circonscription du premier degré) et les cadres des services académiques (conseillers du recteur, responsables de service). Il est néanmoins dommage, dans ce cas précis, que ce « décloisonnement » ne paraisse pas effectivement fonctionner, du moins dans le cadre du pôle pédagogique. Les collaborations résultent plutôt, comme souvent, de relations interpersonnelles peu formalisées. Les objectifs et les modes de travail gagneraient sans doute à être précisés. Au total, les contours du dispositif sont trop incertains pour qu'il soit clairement identifié par ceux auxquels il est censé apporter aide et expertise. Les établissements et plus encore les équipes enseignantes le connaissent peu ou mal.

Il paraît souhaitable, dans l'objectif de conforter une démarche de pilotage pédagogique partagé, que des initiatives comme celle de l'académie de Grenoble soient reprises dans d'autres académies, à condition de veiller à encadrer leur mise en œuvre par un cahier des charges précis et à conduire cette action sur le long terme.

Impulser sur le terrain « l'esprit » de la LOLF

Dans le cadre de la LOLF, comme on le verra, la mise en place des BOP « premier degré » a conduit à un changement profond, puisqu'il s'agit désormais d'entrer dans une approche qui soit *académique* de questions ou/et de problèmes communs aux départements d'une même académie.

Pour les inspections académiques, les problèmes techniques de gestion selon les nouvelles nomenclatures ont souvent, pour la première année de fonctionnement, occulté la dimension proprement *politique* de la loi. Certaines ont pu exprimer leur perplexité devant une organisation mettant en place un budget opérationnel avant même d'avoir envisagé un projet annuel de performance qui devrait en donner les axes.

L'enjeu essentiel dans la mise en œuvre de la LOLF est donc bien pour les académies de passer, non d'un système comptable à un autre, mais d'un mode de pilotage à un autre et de faire partager sur le terrain « l'esprit des dispositions de la LOLF ». La clef de voûte de ces dispositions, c'est la mise en relation d'objectifs et de moyens avec les résultats réellement atteints.

À l'échelon académique, les premiers programmes annuels de performance manquent encore d'une véritable vision stratégique susceptible de fonder un pilotage par objectifs. Toutefois, les efforts réalisés, dès la première année, par certaines académies (Aix-Marseille, Besançon) pour les associer étroitement aux grands axes de la politique académique et aux indicateurs de performance nationaux retenus aux niveaux académique et départemental montrent que l'exercice n'est pas hors d'atteinte.

Mais le point le plus important est sans doute de faire en sorte que les acteurs de terrain, au premier rang desquels les personnels d'encadrement, s'approprient effectivement les principes promus par la LOLF, tels qu'ils sont incarnés dans les projets d'académie et les PAPA.

Les observations effectuées dans l'ensemble des académies lors de la rentrée scolaire 2005 rendent compte d'une situation contrastée.

Pour le pilotage des circonscriptions par les IEN du premier degré, il apparaît de façon générale qu'un travail important demeure à faire en matière de tableaux de bord et de pilotage des circonscriptions par les résultats. Un bon nombre d'IEN méconnaît encore la portée de la LOLF et la notion de gestion *économique* des moyens d'enseignement. Une déclinaison, circonscription par circonscription, du programme annuel de performance académique et un travail sur les compétences des élèves et les grands objectifs éducatifs, comme c'est le cas dans l'académie d'Aix-Marseille, restent à entreprendre dans la plupart des académies.

Dans les établissements, les principaux et les proviseurs commencent à se mobiliser, comme dans l'académie de Besançon, où se mettent en place, à l'initiative des établissements ou de l'institution, des dispositifs de « diagnostics partagés centrés sur les actions pédagogiques d'enseignement, d'évaluation et d'orientation », préludes à une procédure plus généralisée d'auto-évaluation pédagogique des établissements. Dans l'académie d'Aix-Marseille, la mobilisation des chefs d'établissement, notamment dans le cadre des bassins, a déjà été signalée.

Pour les corps d'inspection pédagogique, il paraît indispensable qu'existe désormais une articulation forte entre le projet d'académie et le PTA : cette conviction a conduit les académies de Nancy-Metz, de Rennes ou d'Aix-Marseille à conjuguer étroitement la rédaction des deux documents ou à faire entre eux des références explicites.

Sur le terrain, les corps d'inspection pédagogique entreprennent parfois, comme à Besançon, des visites communes dans des établissements afin de dresser un profil du type d'enseignement dispensé et d'analyser les modes de fonctionnement de l'orientation ou des dispositifs d'aide et de soutien. De telles démarches, auxquelles font sans doute défaut des tests standardisés, produisent néanmoins des résultats utilisables sur le terrain, notamment pour une meilleure constitution des classes ou une amélioration des dispositifs de soutien.

On mesure par ces exemples l'impact des dispositions de la nouvelle loi sur le fonctionnement du système éducatif et sur le pilotage de l'académie, engagée désormais, pour la réalisation de ses objectifs, dans une relation aussi ascendante que descendante avec le terrain.

Un usage renforcé des outils de pilotage

Pour un meilleur service aux usagers, l'administration éducative renouvelle ses modes d'action, qui bénéficient peu à peu de nouveaux instruments ¹.

Ces outils de pilotage, qui permettent de fixer, de conduire et d'évaluer l'action, sont, pour certains, mis à la disposition des académies et, pour d'autres, élaborés par elles.

Il convient d'abord de préciser les mots. La notion d'outil de pilotage se distingue mal de celles de tableau de bord et d'outil de gestion. Aussi est-il fréquent de confondre instruments de gestion et outils de pilotage ou d'aide à la décision. Le pilotage est pourtant une notion qui dépasse de beaucoup la simple utilisation d'un outil, quand bien même ce dernier serait remarquablement adapté aux besoins du pilote.

Les académies qui affichent leur volonté de progresser dans le pilotage valorisent la démarche de projet. Le projet dit « académique » est cependant de portée variable. Il se réduit parfois au seul projet de service du rectorat. Dans d'autres cas, il constitue un tableau de bord très complet où sont précisés les procédures et le calendrier de sa mise en œuvre, les acteurs et les partenaires associés, les besoins de formation, les indicateurs et les modalités de suivi.

Les outils nationaux ont ouvert la voie à des avancées locales et favorisé l'apparition d'outils académiques, ce qui témoigne d'une marche vers l'autonomie. Des marges de progrès subsistent cependant dans un domaine où la mise en œuvre de la LOLF devrait être un facteur d'accélération.

La mise en place d'outils nationaux a ouvert la voie

Correspondants naturels de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), les services statistiques académiques utilisent beaucoup sa base centrale de pilotage (BCP). La maintenance de la base de données « établissements » et « élèves » leur permet d'être au cœur de la connaissance des établissements.

Les enquêtes d'insertion des élèves dans la vie active et d'insertion des apprentis dans la vie active sont peu utilisées pour nourrir des outils locaux car, du fait de la faiblesse des taux de réponse sur lesquels elles se fondent, leur fiabilité reste discutée.

1. *L'usage des outils de pilotage élaborés par les académies ou mis à leur disposition*, rapport, IGEN-IGAENR, juillet 2005, consultable en ligne.

Les indicateurs pour le pilotage des établissements du second degré (IPES) et l'indicateur de performance des lycées sont en revanche reconnus comme très précieux pour une bonne connaissance des établissements.

Même si les comparaisons et les repères qu'ils fournissent sont indispensables pour toute analyse et diagnostic en direction des établissements, les indicateurs de la DEPP, parfaitement adaptés à l'évaluation, sont moins utiles aux services académiques lorsqu'il s'agit de construire des outils de pilotage.

Ce sont les indicateurs de rentrée de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et les outils de la direction générale des ressources humaines (DGRH) qui servent généralement de références en matière d'outils de pilotage. Les indicateurs de la DGESCO, sur lesquels s'appuie la répartition des moyens lors de la préparation de la rentrée, sont anciens, bien rodés, connus et reconnus (H/E, E/D, E/S, carte des options, sections à faible effectif...). Ils continuent à servir de base au dialogue de rentrée entre le ministère et les académies et sont utilisés par ces dernières dans leur propre dialogue avec les établissements. Les outils de la DGRH, plus récents, ont dû subir plusieurs expérimentations avant d'être complètement opérationnels. Ils sont désormais très appréciés par les académies qui se les sont véritablement appropriés et les plébiscitent.

Le rapprochement des outils DAF/DGESCO/DGRH au niveau central a permis d'affiner et de clarifier les diverses unités de compte, même si des marges de progrès subsistent.

Il convient d'ajouter que le contrôle national des emplois (CNE), produit par la direction des affaires financières (DAF), constitue lui aussi un outil très utilisé, même s'il est parfois qualifié de fruste en ce qu'il ne permet qu'un regard sur le passé et n'autorise aucune projection vers l'avenir. C'est en tout cas l'outil de base du retour à l'équilibre budgétaire exigé de toutes les académies.

Les académies sont encouragées à développer leurs propres outils

On va, en la matière, vers davantage d'autonomie. La répartition des moyens est un élément important de la stratégie académique et les outils de cette répartition sont autant d'instruments de pilotage : le niveau qui attribue les moyens est bien celui qui détermine la stratégie. Or, les académies ont maintenant acquis, dans ce domaine, une bonne technicité. Les modèles utilisés sont parfaitement maîtrisés : ils permettent toutes les simulations possibles et, à cet égard, les rectorats pour les lycées et les inspections académiques pour les collèges et les écoles se montrent performants.

Parallèlement, la connaissance des établissements par les académies s'affine. Toutes ont développé en propre au moins les fiches-établissements, prélude à la base de données académiques. Ces fiches sont réalisées par le service statistique académique, pour l'ensemble des établissements ou seulement pour les lycées. Elles peuvent aussi l'être par les inspections

académiques, pour tous les EPLE du département ou seulement pour les collèges.

Ces divers instruments – « tableaux de bord », « indicateurs » ou « éléments de diagnostic » des collèges et des lycées, selon les terminologies utilisées – rassemblent des séries de données avec leur évolution sur plusieurs années et des comparaisons géographiques. Ils servent désormais de base au diagnostic et à la lettre de mission du chef d'établissement.

En outre, tous les services académiques d'information et d'orientation (SAIO) gardent la mémoire des résultats de l'orientation et publient chaque année des documents, plus ou moins commentés, dans la plupart des cas sous forme papier. L'utilisation de ces données se traduit toutefois rarement dans l'action.

Les services académiques ont effectué des avancées dans la connaissance des résultats des élèves et, à travers eux, de la performance pédagogique des établissements. Ainsi, au-delà de leur utilisation première dans la classe par les enseignants pour situer leurs élèves, on assiste presque partout désormais à la centralisation et à l'exploitation des résultats des évaluations de CE2 et de sixième comme un paramètre supplémentaire pour situer les performances ou les difficultés des écoles et des collèges. Dans certaines académies, on tente d'aller encore plus loin en rapprochant les résultats des évaluations de CE2 de celles de sixième trois ans après, ou encore les résultats des évaluations de sixième des résultats au brevet national des collèges quatre ans plus tard, afin d'envisager une approche en termes de valeur ajoutée.

Souci de connaître, de mesurer, d'évaluer : le progrès est très perceptible. Ainsi, des pôles d'aide au pilotage apparaissent dans les organigrammes des académies. Nombre d'entre elles ont de fait identifié, dans leur organigramme, sous des formes et des appellations diverses, des pôles d'aide au pilotage qui associent le plus souvent les études stratégiques et le contrôle de gestion.

En outre, elles sont de plus en plus nombreuses à se doter de bases académiques de pilotage qui permettent le partage de l'information. Celles-ci ont sur les bases nationales l'avantage de rendre immédiatement disponibles les indicateurs qui sont ceux de l'année en cours et d'être probablement, dans la plupart des cas, d'une utilisation plus souple.

L'académie de Bordeaux a ainsi constitué, depuis 1999, une base académique de pilotage mise à la disposition de tous les acteurs : elle comporte l'historique des données engrangées depuis sa création, des comparaisons dans le temps, des graphiques facilitant la lecture. Des moyennes peuvent être calculées par agrégat au niveau du bassin, du département, d'une académie, des zones d'éducation prioritaire (ZEP) ou des réseaux d'éducation prioritaire (REP). Les établissements connaissent la base, l'utilisent, savent qu'elle leur sera opposée pour l'application de certains barèmes : ils sont

donc attentifs à toute erreur les concernant et contribuent, par leur vigilance, à la fiabilité de l'outil.

Il reste des lacunes et donc des marges de progrès

Les principales lacunes concernent l'échelon départemental, le pilotage pédagogique et l'approche des ressources humaines.

■ *Le niveau départemental est un secteur faible de la culture du pilotage*

Les départements ont longtemps été, pour le premier degré, le lieu d'application d'une politique nationale et d'analyse de cette politique. La déstabilisation à ce niveau est grande. Le recul des pratiques de pilotage du premier degré est signalé partout : l'interminable grève dite « administrative » des directeurs d'école, commencée en 2000, en a constitué la raison essentielle.

Mais au-delà de la perte de fiabilité et de l'instabilité des prévisions d'effectifs en raison de cette grève, le flou au niveau départemental est toujours perceptible. D'autres facteurs contribuent en effet à cette sorte de déshérence de l'échelon départemental, telles l'émergence de niveaux d'animation infra-départementaux, comme les bassins, la volonté affirmée par les ministres successifs de donner aux seuls recteurs la responsabilité de définir la politique académique du premier degré, la réduction des responsabilités exercées vis-à-vis des lycées, mais parfois aussi des collèges, ou encore les incertitudes liées aux restructurations engendrées par la stratégie ministérielle de réforme.

En raison de la tradition de pilotage du premier degré, celui-ci reste le domaine où les inspections académiques développent le plus d'outils d'aide au pilotage et de tableaux de bord, le plus souvent dans la plus grande ignorance de la part des échelons de gestion supérieurs, qu'il s'agisse des inspecteurs d'académie pour les circonscriptions ou des recteurs et du ministère pour les inspections académiques.

Même si les indicateurs pour les écoles sont très variables d'un département à l'autre, ils existent pratiquement partout et peuvent s'appuyer sur une cartographie parfois très parlante lorsqu'elle rapproche, comme dans le département du Nord, les données socio-économiques et le pourcentage des enfants de moins de trois ans scolarisés, faisant apparaître que les moyens en ce domaine n'ont pas été attribués là où ils auraient été le plus utiles.

En outre, certaines inspections académiques ont développé des outils adaptés à des domaines dont la gestion leur incombe en propre, comme celui du remplacement des professeurs des écoles.

Dans le premier degré, où les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) sont à la fois gestionnaires d'une circonscription territoriale et inspecteurs pédagogiques, les outils sont assez développés, bien qu'ils restent personnels et soient rarement mutualisés. Dans la majorité des départe-

ments, en effet, ils ne sont pas partagés d'une circonscription à l'autre, même lorsqu'ils sont connus et appréciés. Les mutualisations restent aléatoires et tiennent alors plus à la mobilité des personnes qu'à la volonté des responsables. Les services académiques, de leur côté, ignorent ce qui se fait dans les départements. Ces constats disent clairement l'absence de travail en commun et de pilotage académique en ce domaine.

- *Le « pilotage » par les inspecteurs pédagogiques reste lui aussi un champ encore peu investi*

Dans le secteur professionnel et technologique, certains IEN-ET se sont construits des indicateurs par domaine en identifiant la source et l'utilisation de ces indicateurs (avis du recteur, analyse avec les chefs d'établissement, évaluation des enseignants, suivi des équipements pédagogiques, etc.), mais ces initiatives demeurent individuelles et se diffusent peu.

Dans le second degré – et singulièrement dans les disciplines générales – les inspecteurs pédagogiques possèdent ou réclament surtout des outils de gestion de la carrière des enseignants dont ils ont la charge en termes d'inspection. L'absence d'autonomie des inspecteurs dans l'accès aux bases de données est souvent signalée et peut se traduire par des revendications quant à l'extrême difficulté de cet accès.

L'exploitation des résultats aux examens est récente mais porteuse d'avenir : dans certaines académies, les IA-IPR confrontent systématiquement, pour chaque établissement, les notes obtenues par les élèves aux examens dans leur discipline à celles attribuées dans d'autres disciplines en effectuant une comparaison avec les moyennes académiques, de façon à mesurer la contribution propre de l'enseignement de leur matière à la réussite globale des élèves. De manière générale, l'attention des corps d'inspection territoriaux se porte de plus en plus sur les effets des pratiques enseignantes en termes d'acquisitions des élèves, même si la mesure de l'efficacité de l'action pédagogique à partir des seuls résultats aux examens apparaît réductrice.

- *Les moyens d'une approche qualitative des ressources humaines restent à développer*

Des regrets sont fréquemment exprimés sur le faible nombre de données disponibles concernant la dimension qualitative des ressources humaines sans lesquelles on ne peut constituer de viviers de personnes-ressources pour la conception des sujets d'examens, le conseil pédagogique, la participation aux jurys de recrutement, la formation, etc.

Dans ce domaine des ressources humaines, quelques académies (Clermont-Ferrand, Strasbourg) ont mis en place un bilan social annuel qui, s'appuyant sur des outils d'analyse, permet la mise en œuvre d'actions adaptées à la situation dans le domaine de la formation ou du remplacement par exemple. Peu de travaux de ce type sont toutefois signalés et l'approche des ressources humaines reste encore largement quantitative.

D'autres académies disent avoir besoin d'un outil permettant de tirer parti, pour l'aide au pilotage, de la mine d'informations constituée par les rapports d'inspection.

Encore insuffisante malgré ses incontestables progrès, la pratique des outils de pilotage devrait s'accélérer avec l'application de la réforme budgétaire.

La mise en place de la LOLF rend en effet nécessaire la définition d'objectifs. Dans la mesure où les objectifs des PAP seront centrés sur la maîtrise par les élèves de savoirs fondamentaux (le socle de compétences), il sera indispensable de développer des outils de mesure des performances des élèves qui aillent au-delà des évaluations dites « diagnostiques » mises en place actuellement par la DEPP.

De fait, on assiste à une montée en puissance des services académiques qui font preuve d'une grande réactivité par rapport aux demandes de l'institution. Leurs productions sont souvent élaborées en concertation avec les utilisateurs (en particulier les inspecteurs et les chefs d'établissement) et correspondent assez bien aux attentes de ces derniers.

Les avancées sont cependant très variables d'un lieu à l'autre pour des raisons liées à la fois à la taille de l'académie (possibilité de réaliser des économies d'échelle dans les grandes académies) et à la plus ou moins grande priorité accordée à la construction d'indicateurs statistiques. Une mutualisation des ressources permettrait de transposer d'une académie à l'autre les pratiques les plus innovantes en évitant à chaque service de « redécouvrir » ce qui a déjà été fait, et bien fait, ailleurs.

Un renouvellement des pratiques à travers la mise en œuvre de la LOLF

LOLF, « année 0 » : les expériences de Bordeaux et de Rennes

À travers une déconcentration accrue du pilotage et de la gestion, la LOLF vise à une plus grande responsabilisation des acteurs. Avec elle, toute la gestion publique se trouve gouvernée par deux principes : celui de l'identification des politiques publiques, rendues lisibles et transparentes, et celui de la substitution à l'obligation de moyens, qui prévalait jusque-là, d'une obligation de résultats.

L'entrée dans le nouveau dispositif budgétaire qui définit des règles de gestion des moyens et d'évaluation des performances constitue un moment critique. Aussi a-t-il paru utile de l'expérimenter préalablement, en 2004, dans les deux académies de Bordeaux et de Rennes. Cette expérimentation a été suivie par les deux inspections générales ¹.

1. *L'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances dans les académies de Bordeaux et de Rennes*, rapport, IGEN-IGAENR, avril 2005, consultable en ligne.

■ *Le cadre de l'opération*

Comme on le sait, la nouvelle architecture budgétaire se décline en missions, programmes et actions. Le champ de l'expérimentation confiée aux deux académies a couvert une partie de la mission interministérielle « enseignement scolaire », qui réunit six programmes. Le volume des crédits concernés a représenté 35 % du budget de l'académie de Bordeaux et 30 % de celui de l'académie de Rennes.

Dans les deux académies, l'expérimentation est restée largement l'affaire de la technostucture, centralisée autour des recteurs et de leurs plus proches collaborateurs (ceux que l'on appelait plaisamment, mais de manière significative, « les lolfeurs »). Un travail de formation des personnels d'encadrement, cible privilégiée, a été mené à travers des séminaires programmés dans l'une et l'autre académies.

■ *La conduite de l'expérimentation*

❖ Une responsabilité centralisée

Dans l'esprit de la LOLF, les modes de relations entre tous les échelons administratifs sont appelés à être rénovés. Ces relations devraient être le support d'un dialogue supra-académique, puis intra-académique. Ce dialogue de gestion est la clé de voûte de la réforme budgétaire. Sa forme la plus appropriée est celle du contrat d'objectifs et de moyens.

Or, la coordination entre les directions de l'administration centrale dans le dialogue avec les rectorats n'a pas été jugée suffisante : ceux-ci ont perçu un flottement au sein de l'administration centrale, comme si elle n'avait pas saisi d'emblée la portée des enjeux de la mise en œuvre (par anticipation) de la loi organique.

Une autre difficulté a été de conjuguer une régulation nationale avec les souplesses de gestion laissées aux responsables des BOP. Le risque est de voir apparaître des mécanismes de reconcentration. Confondre la nécessaire régulation centrale de la gestion (dans le souci légitime de garantir les équilibres budgétaires nationaux et de respecter le principe d'égalité de traitement) avec la remontée systématique de toute décision envisagée localement marquerait une régression par rapport à la situation antérieure et trahirait l'esprit de la loi organique.

Le même mouvement n'a pas épargné les relations entre les rectorats et les inspections académiques : les premiers ont souvent adopté, vis-à-vis des secondes, des comportements qu'ils avaient été prompts à dénoncer lorsqu'ils en avaient été eux-mêmes affectés.

❖ Établissements : autonomie limitée

Les deux académies pilotes ont globalisé les subventions versées par l'État aux EPLE (crédits pédagogiques), soit pour certains établissements (Bordeaux), soit pour la totalité d'entre eux (Rennes). Dans les faits, par frilosité

ou faute d'une politique pédagogique préalablement définie, les établissements ont peu utilisé les marges d'autonomie qui leur étaient ainsi offertes.

❖ Un certain usage du principe de fongibilité

Un point était particulièrement attendu : l'application du principe de fongibilité des crédits. Dans les deux académies, les crédits dégagés à la faveur de cet assouplissement budgétaire ont permis d'apurer les restes à payer sur les dépenses d'examens et concours, en totalité dans l'une d'elle, à hauteur de 60 % dans l'autre. Dans les deux académies aussi, des crédits ont pu être réorientés vers les fonds sociaux des EPLE.

■ *Quelques enseignements de l'expérience*

❖ Une image encore brouillée

Les représentations qui ont émergé sont pour le moins nuancées. Chez les personnels d'encadrement, un certain scepticisme n'a pas toujours pu être dissipé (« C'est une réforme de plus et il convient d'attendre la suite »). La LOLF a souvent été perçue comme une montée en puissance du contrôle budgétaire et, en cela, comme une nouvelle contrainte.

Si les organisations syndicales représentant les personnels et les fédérations de parents n'ont pas manifesté d'hostilité *a priori*, des réserves se sont exprimées sur deux points : la reconcentration du premier degré au niveau académique (en fait enclenchée avant l'intervention de la loi organique) et la fongibilité asymétrique – avec la crainte qu'elle ne transforme les dépenses de personnel en variable d'ajustement permettant, par exemple, de « supprimer un poste pour acheter une photocopieuse ». Cette crainte irraisonnée tend à se répandre dans les établissements.

❖ Des inspections académiques à la recherche de leur positionnement

Chacun des programmes appelle une déclinaison territoriale, à travers les BOP. Un niveau unique de délégation a été retenu pour cette déclinaison : l'académie, ce qui réaffirme le rôle stratégique de l'échelon régional. Le niveau départemental, dans cette optique, est celui de l'administration de proximité et les inspections académiques constituent des unités opérationnelles au sein des BOP.

On a pu constater que, dans la chaîne des responsabilités, les maillons n'étaient pas totalement solidaires. La construction des budgets prévisionnels a ainsi été le monopole des rectorats. Les IA-DSDEN ont été peu associés à cette construction, notamment pour le BOP du premier degré, qui pourtant relève de leur domaine traditionnel de compétence.

L'exécution et le suivi budgétaires, de la même façon, ont été marqués par un contrôle resserré de la part des rectorats, ce qui a pu être mal vécu par certaines inspections académiques. Le contrôle budgétaire a été vite assimilé à une mise sous tutelle : « Le rectorat décide, les inspections exécutent ». La LOLF n'en a pas moins permis, reconnaissent-elles, d'uniformiser les

modes de budgétisation des crédits, de suivi de leur consommation et, surtout, de mieux appréhender les réalités budgétaires.

La stratégie ministérielle de réforme, l'émergence des bassins de formation, enfin la LOLF : tout concourt à l'évolution de l'échelon départemental. Est-on en train d'écrire « la chronique de la mort annoncée » des inspections académiques, réduites au rang de simples services rectoraux du département ? Certains IA-DSDEN redoutent un affaiblissement de leur position à l'égard de leurs partenaires, en particulier les collectivités territoriales. On reviendra sur cette importante question de leur positionnement.

L'institution se trouve de ce point de vue à la croisée des chemins. Si la LOLF, en elle-même, ne prescrit pas de mode d'organisation administrative particulier, elle impose une nouvelle logique de gestion des moyens. Elle exige ainsi un nouveau management du système éducatif, au sein duquel les inspecteurs d'académie doivent trouver leur place.

L'expérimentation a tendu, on l'a vu, à renforcer la prédominance des structures rectorales. Les IA ont pu éprouver le double sentiment de dépossession de responsabilités antérieures (notamment dans la gestion du premier degré) et de dépendance croissante à l'égard des services rectoraux. Si « l'effet LOLF » a renforcé la cohérence du système et fait apparaître la nécessité d'affermir la solidarité intra-académique, le risque de dérive subsiste. Unités opérationnelles et non simples structures d'exécution, les inspections académiques doivent être étroitement associées aux prises de décision.

❖ Un domaine à développer : l'évaluation de la performance

Tous les acteurs du système éducatif sont appelés à définir désormais leurs objectifs, assortis d'indicateurs de résultats, en harmonie avec ceux fixés par la représentation nationale. L'expérience des deux académies montre que bien du chemin reste à parcourir.

La performance n'a surtout été appréhendée, dans les deux académies, que sous son aspect financier, alors que son appréciation doit être globale. La masse des informations disponibles est encore imparfaitement exploitée, voire maîtrisée.

Le développement de la démarche d'évaluation requiert une intervention soutenue des corps d'inspection territoriaux (IA-IPR et IEN). Or, cette mobilisation est loin d'être effective. Leur PTA n'est souvent que la juxtaposition d'actions disciplinaires. Tout ou presque, dans ce domaine, reste donc à faire. Quant aux établissements eux-mêmes, la recherche de la performance doit être un principe de l'action. Or, l'idée que des indicateurs puissent concerner la réussite des élèves reste étrangère à l'esprit d'une majorité d'enseignants. La LOLF n'a, actuellement, aucune influence sur leurs méthodes pédagogiques.

Si le bilan de l'expérimentation peut paraître, sur certains points, mitigé, ce constat ne résulte pas d'un investissement insuffisant ou discon-

tinu des responsables académiques, mais de l'inertie du système et de l'imparfaite appropriation par tous les acteurs des principes dont est porteuse la LOLF : celle de l'évaluation des performances.

Livrées à elles-mêmes et partant de situations différentes, l'une et l'autre académies ont su construire l'essentiel de leur organisation et des budgets cohérents, pour aboutir, tout en s'appuyant sur le potentiel humain existant, à une maîtrise du processus.

Des dynamiques académiques se sont mises en place. Elles ont permis de faire ressortir les principales problématiques de la loi organique. Des progrès notables ont été réalisés sur le plan du contrôle budgétaire. Mais la LOLF n'est pas qu'une simple reconfiguration de la nomenclature budgétaire et sa mise en œuvre ne doit surtout pas conduire à une vision purement comptable de la pédagogie.

Il convient désormais, dans l'ensemble des académies, que les objectifs nationaux assignés à l'École en matière de réussite des élèves soient explicitement affichés dans les déclinaisons académiques des programmes annuels de performance et traduits concrètement dans les budgets opérationnels de programmes et dans les projets d'établissement.

LOLF, « année 1 » : la mise en œuvre du BOP du 1^{er} degré

L'année 2005 était la première année de mise en œuvre du BOP concernant l'enseignement du premier degré. Le bilan de la rentrée 2005 ¹ a permis aux inspections générales, à l'occasion de leur enquête, de mesurer l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette innovation. Le constat principal qui se dégage est que les aspects techniques y ont été prédominants.

La LOLF invite à un suivi rigoureux de la masse salariale, ce qui implique pour les services une charge de travail non négligeable. L'exercice n'est pas toujours facile, par exemple lorsqu'il s'agit de déterminer le montant de l'indemnité de sujétion spéciale de remplacement (ISSR) pour les instituteurs et professeurs des écoles, qui dépend du nombre de remplacements à effectuer et de la distance à parcourir, autant de données par définition imprévisibles. Les responsables académiques souhaitent, de la part de l'administration centrale, une stabilisation et une clarification des différentes interprétations qui ont pu être données aux textes régissant le versement de cette indemnité ; car, dans la plupart des académies, les pratiques en matière de gestion des indemnités diffèrent selon les départements. On s'étonne parfois aussi que des mesures telles que l'élargissement du temps partiel dans le premier degré (en particulier le « 80 % ») ne soient pas accompagnées de précisions sur la budgétisation des surcoûts engendrés.

En dépit de ces tâtonnements, inévitables lors de l'introduction d'une procédure si complexe, on estime cependant souvent que la mise à plat d'un

1. *Synthèse des observations des inspections générales relatives au déroulement de la rentrée scolaire 2005, op. cit.*

certain nombre d'opérations et le recensement très précis des différentes dépenses et de leur modalité d'exécution ont permis aux services d'apporter des modifications substantielles et argumentées à des habitudes superposées mécaniquement.

Ces hésitations dans l'estimation par les académies de certains postes de dépense ont entraîné, dans différents cas, un dialogue qualifié de « difficile » entre le niveau académique et l'administration centrale. Les académies ont souvent eu plusieurs interlocuteurs au ministère, sans disposer d'un référent unique, ce qui, de leur avis, était pourtant souhaitable. En outre, si l'on convient que nul ne peut ignorer l'état des finances publiques et les difficultés liées à la fin de gestion 2005, on estime pourtant que la responsabilisation affichée des gestionnaires de BOP est, dans les faits, mise à mal et que cette situation est de nature à décourager les personnels chargés de ce dossier.

Mais si l'exercice consistant à mettre en place le BOP premier degré est relativement complexe, c'est notamment parce qu'il invite à changer certaines pratiques départementales bien ancrées pour entrer à présent dans une approche qui soit académique de questions ou de problèmes communs aux départements d'une même académie. Eu égard aux traditions de gestion et de pilotage de l'enseignement primaire durant plusieurs décennies, il est effectivement difficile de dégager des priorités académiques pour le premier degré.

Dans plusieurs académies, un des effets bénéfiques de la LOLF, avec le primat de cette approche académique, tient à la mise en œuvre d'une solidarité interdépartementale dans la gestion des surnombres.

En raison des problèmes techniques de gestion selon les nouvelles nomenclatures, certains responsables académiques, particulièrement des IA-DSDEN, estiment aussi que le sens lui-même des dispositions de la nouvelle loi organique se trouve amplement occulté. La sauvegarde de l'esprit de la LOLF est donc bien perçue, dans diverses académies, comme l'enjeu essentiel dans sa mise en œuvre. L'exercice demandé à chacune des académies consistant à mettre en forme un budget selon les nouvelles nomenclatures n'aurait pas grand sens si, dans le même temps, des objectifs stratégiques n'étaient pas affichés et si n'étaient pas liés entre eux les masses financières et des indicateurs de performance, avec la « clé de voûte » qu'est la mise en relation d'objectifs et de moyens avec des résultats réellement atteints. Dans la négative, comme l'avait fait observer antérieurement un responsable académique, « on ne passerait que d'un système comptable à un autre », sans bénéfice réel pour le pilotage du système.

Conformément aux objectifs du législateur, il est important que la LOLF ne soit pas une simple technique budgétaire. Déjà elle contribue à renouveler les pratiques, à remettre en question les structures comme le positionnement des acteurs. Elle est l'un des éléments qui concourent à poser la question de la place et du rôle des IA-DSDEN.

Les IA-DSDEN : une place et un rôle en pleine évolution

L'évolution du paysage politico-administratif (déconcentration, décentralisation), budgétaire (mise en œuvre de la LOLF), sociogéographique (renforcement des entités infra-départementales) conduit à poser en termes nouveaux la question de la place et du rôle des inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale. Les inspections générales ont souvent rencontré cette question, indirectement, à l'occasion des évaluations de l'enseignement en académie. À la demande du ministre, elles l'ont examinée de façon plus spécifique ¹.

Le thème doit être replacé dans le contexte des évolutions récentes de l'organisation administrative française – État et collectivités territoriales – et des choix arrêtés pour mettre en œuvre la LOLF et pour moderniser l'État, notamment à travers la stratégie ministérielle de réforme. Il s'agit de savoir comment, dans ce contexte, sont assurées les missions de l'éducation nationale, en recherchant quel est le bon niveau d'intervention pour répondre aux besoins des usagers et assurer le pilotage des unités d'enseignement que constituent les EPLE et, dans chaque circonscription primaire, les écoles. Il importe d'étudier en particulier comment sont assurées les missions d'impulsion et d'animation, d'évaluation et de régulation des établissements, points sur lesquels les travaux d'évaluation de l'enseignement en académie réalisés ces dernières années ont relevé de fréquentes faiblesses.

Marquée par le poids de l'histoire, la fonction d'IA-DSDEN appelle des clarifications sur la base de quelques perspectives à privilégier.

Le poids de l'histoire

Du pédagogue itinérant et polyvalent au résident administratif

Dès l'origine, recteur et inspecteur d'académie ont été étroitement associés.

Le décret organique du 17 mars 1808, pris en application de la loi du 10 mai 1806 qui crée l'université impériale, divise le territoire en autant d'académies qu'il existe de cours d'appel. À la tête de chaque académie est nommé un recteur assisté dès l'origine par un inspecteur d'académie.

Itinérante et polyvalente, la fonction d'inspecteur d'académie a été d'abord orientée vers l'enseignement secondaire. La loi du 14 juin 1854 place d'ailleurs les établissements secondaires sous la responsabilité de l'inspecteur d'académie : par délégation du recteur, il est chargé de « diriger l'admi-

1. *La place et le rôle des inspecteurs d'académie et des services départementaux dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'éducation nationale*, rapport, IGEN-IGAENR, juillet 2006, consultable en ligne.

nistration des lycées et collèges ». En 1863, un arrêté demande à l'inspecteur d'académie d'inspecter effectivement les établissements secondaires de son département et de vérifier la bonne tenue matérielle et morale, ainsi que la comptabilité des collèges et lycées, le déroulement des études (la vie scolaire) et les examens des élèves.

L'enseignement du premier degré, à l'inverse, n'était pas prioritaire dans les missions de l'inspecteur d'académie. Son intervention est alors limitée à très peu de choses : des visites d'écoles, la délivrance des brevets de capacité en 1816 et l'animation des conférences pédagogiques, créées en 1828.

Dans un second temps, l'inspecteur d'académie devient un résident administratif. On assiste alors à un véritable renversement, l'enseignement du premier degré tendant à devenir peu à peu prioritaire. De fait, à partir de la fin du second empire et du début de la troisième république, il semble que les inspecteurs d'académie, pris par les tâches d'animation du premier degré, délaissent progressivement le suivi du secondaire. Si l'on en croit le recteur Cournot, « les proviseurs ont cessé d'être contrôlés et ils ne pouvaient l'être avec une autorité suffisante que par l'inspecteur d'académie, si celui-ci devenait chef de service et possédait la plénitude des attributions des rectors »¹.

En revanche, l'inspecteur d'académie se voit confier la responsabilité totale de l'enseignement primaire. Il est assisté d'inspecteurs primaires (un par arrondissement), sur qui repose l'essentiel du suivi de l'enseignement du premier degré et auxquels il adresse chaque trimestre la liste des écoles à inspecter.

L'inspecteur d'académie exerce une fonction pédagogique et administrative et il est aussi utile comme homme de terrain que comme administrateur : suivi de la construction des écoles, recrutement des maîtres, instructions pédagogiques en direction des écoles, directement ou par le truchement des inspecteurs primaires, conférences pédagogiques, etc.

Après la seconde guerre mondiale, une fonction marquée par l'émergence de la déconcentration

L'ordonnance du 20 novembre 1944 retire aux préfets le pouvoir sur les personnels de l'enseignement primaire en disposant que « la nomination des instituteurs titulaires est faite par le recteur sur la proposition de l'inspecteur d'académie ». Elle réintroduit ainsi la gestion des instituteurs dans la sphère de l'éducation nationale et donne à l'inspecteur d'académie la responsabilité de préparer le mouvement départemental, le recteur signant l'arrêté collectif de mutation.

1. Augustin Cournot, *Des institutions d'instruction publique*, 1864.

Les services administratifs des inspections académiques se développent rapidement à partir du moment où leurs tâches de gestion s'accroissent et se diversifient. La création en 1962 de la fonction de conseiller d'administration scolaire et universitaire (CASU) a été un élément déterminant dans l'évolution de l'organisation et du fonctionnement des services des inspections académiques.

Dans les années qui suivent on assiste à un double mouvement de déconcentration :

- des préfets vers les inspecteurs d'académie : la circulaire du 22 mars 1968, par exemple, dresse une liste des pouvoirs des préfets « dont la délégation de signature aux inspecteurs d'académie est conseillée » ;
- des recteurs vers les inspecteurs d'académie. La circulaire du 20 avril 1970 pose bien le cadre d'un mouvement qui n'a pas cessé depuis : « La déconcentration administrative s'impose à l'évidence comme une nécessité. Elle consiste d'abord à transférer de l'administration centrale aux rectorats le maximum de pouvoirs de gestion qui ont leur place au niveau régional ; à cet égard, les efforts de déconcentration déjà entrepris par le ministère seront poursuivis avec la volonté d'aboutir aux résultats les plus larges. Mais la déconcentration serait incomplète si elle s'arrêtait à ce niveau ; elle doit se poursuivre de l'échelon rectoral à l'échelon de l'inspection d'académie ».

Le décret du 18 juillet 1990 portant statut des inspecteurs précise que les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale, « sont chargés d'animer et de mettre en œuvre dans le département la politique éducative du ministre chargé de l'éducation ».

Il apparaît, au terme de ce survol historique, que la fonction d'inspecteur d'académie, créée il y a près de deux siècles, s'exerce depuis un siècle et demi en résidence départementale. Si sa fonction était initialement centrée sur le second degré, l'inspecteur d'académie s'est vu attribuer pleine compétence sur l'école primaire avec les lois scolaires de la troisième république.

Le ministère chargé de l'éducation nationale a ainsi construit progressivement une unité de direction et d'animation du primaire et du secondaire dans les académies sous l'autorité des recteurs, eux-mêmes assistés dans chaque département par un inspecteur d'académie, responsable de proximité pour l'ensemble des niveaux de l'enseignement scolaire.

Une situation à clarifier

La question de la place et du rôle des IA-DSDEN est à resituer dans le contexte des évolutions récentes de l'organisation administrative française. Les équilibres traditionnels entre le niveau académique et le niveau départemental de l'éducation nationale ont été ébranlés en profondeur. Les IA-DSDEN se trouvent au cœur de deux mouvements qui entrent en tension : un mouvement de décentralisation qui transfère des compétences et des

décisions au plus près des citoyens ; un mouvement de modernisation de l'État et d'optimisation de la dépense publique qui pousse à la reconcentration des services de l'État.

La mutation de l'organisation de l'action publique a changé peu à peu la donne

- *La réforme de l'État renforce la fonction stratégique de l'échelon régional déconcentré*

Les principes retenus par la SMR pour l'administration territoriale, dans la continuité de ceux déjà posés par la réforme de 1982 et la charte de la déconcentration de 1992, font du niveau régional celui de la stratégie et du niveau départemental celui de l'opérationnel et de la proximité. La réforme de l'État renforce ainsi la fonction stratégique de l'échelon régional déconcentré. Les services départementaux de l'État, dans cette configuration, sont directement touchés par la réorganisation de l'administration.

- *L'organisation territoriale de l'État se resserre autour du préfet*

Le décret du 29 avril 2004, relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, conforte le rôle des préfets. L'article 33 de ce décret maintient toutefois l'exception éducative en excluant des prérogatives des préfets la mission relative au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent.

- *Le mouvement de décentralisation confie des compétences nouvelles aux collectivités territoriales.*

Le cadre général de la seconde phase de la décentralisation est fixé par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui, sur le fondement des principes de subsidiarité et de proximité, renforce le pouvoir des collectivités territoriales. Le département voit ainsi ses attributions s'accroître et bénéficie d'une compétence quasi exclusive notamment dans le secteur de l'action sociale et de la solidarité, secteur qui possède des liens étroits avec celui de l'éducation.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales rappelle que l'État conserve la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement du service public de l'éducation (formations, programmes, contenu des enseignements, diplômes, personnels, répartition des moyens consacrés à l'éducation) dans une perspective d'égalité d'accès au service public.

Dans ce contexte, le positionnement des IA-DSDEN a évolué

La définition des rôles varie considérablement d'un lieu à l'autre, ce qui rend malaisée la situation des inspecteurs d'académie et de leurs services. L'analyse confirmée par la SMR – le niveau académique est celui de la stratégie, le niveau départemental celui de la proximité – est en effet interprétée de façon très diverse.

Tous les cas de figure se rencontrent, d'une répartition claire des compétences à un flou regrettable. Le niveau académique peut ainsi assumer les responsabilités stratégiques, le niveau départemental étant clairement chargé de la gestion interne du système, de l'animation et de la concertation de proximité ainsi que de la mise en œuvre des politiques partenariales. À l'autre extrême, lorsque les champs sont mal définis, la place des inspecteurs d'académie et de leurs services devient très incertaine, leur crédibilité sur le terrain pouvant être entamée par des interventions du rectorat dans les domaines qui leur sont dévolus. La question de l'existence même de services départementaux est alors sous-jacente aux inquiétudes perceptibles sur le terrain.

■ *Le positionnement dans l'ordre administratif*

Le positionnement de l'IA-DSDEN dans l'ordre administratif est marqué par un enchevêtrement aussi subtil que complexe de ses attributions et par l'existence d'une triple hiérarchie. La première est celle du ministre, qui le nomme, gère sa carrière et sa mobilité, peut lui déléguer des compétences et lui adresser directives et instructions pour l'exercice de ses attributions. La seconde est celle du recteur d'académie qu'il représente dans le département, qui peut lui déléguer sa signature et lui adresser des directives et des instructions pour administrer l'enseignement dans le département et qui formule une proposition pour sa notation. La troisième enfin est celle du préfet du département qui peut lui déléguer sa signature dans certains domaines relevant de sa compétence et lui adresser à ce titre des directives et des instructions ; il formulait aussi jusqu'ici une proposition pour sa notation.

L'originalité de cette situation, qui allie un positionnement hiérarchique vertical et un positionnement hiérarchique horizontal, rend bien compte de la dualité de l'action administrative en général et de celle conduite par l'IA-DSDEN en particulier.

Quant à la place et au rôle des IA-DSDEN dans le pilotage et dans la gestion du système éducatif, ils apparaissent mal définis.

Leur place dans le pilotage de l'académie, tout d'abord, n'est pas aujourd'hui stabilisée. Elle varie d'une académie à l'autre et peut être remise en cause par un changement de personne. La plupart des IA-DSDEN sont associés à la conception et à la mise en œuvre des projets académiques, mais à des degrés divers : ainsi, dans telle académie, l'élaboration du projet académique a été participative, grâce notamment à des groupes de travail spécialisés, mais la mise en œuvre du projet peut être confiée à des conseillers

techniques dans des domaines qui relèvent de la compétence des inspecteurs d'académie.

En outre, de manière générale, les recteurs, et plus encore les secrétaires généraux d'académie, considèrent que la politique académique devant être une, il ne saurait y avoir de projet départemental spécifique. Les évaluations de l'enseignement en académie ont pourtant montré que certains inspecteurs d'académie s'étaient dotés de projets départementaux.

Si dans l'état actuel des choses, l'IA-DSDEN reste bien identifié comme responsable de l'ensemble du premier degré autant par les usagers que par les personnels, dans le second degré son image est moins claire. En règle générale, il est reconnu comme le responsable des collèges, du fait de la compétence qui est la sienne dans la répartition des emplois. Pour le pilotage des lycées, son positionnement est beaucoup plus ambigu et inégalement reconnu.

La place des IA-DSDEN dans la gestion n'est pas non plus toujours très évidente. La gestion des moyens du premier degré, en effet, a cessé d'être leur apanage. Alors qu'elle leur était naguère très largement dévolue, elle devient une compétence partagée entre le niveau académique et le niveau départemental. Comme on l'a vu, la mise en place d'un BOP premier degré unique pour l'académie et la nécessité de maîtriser l'enveloppe salariale imposent de fortes coordinations et, dans certains cas, des décisions centralisées. Partout, les rectorats ont commencé à intervenir de manière significative à ce niveau d'enseignement.

S'agissant du second degré, la distinction entre la gestion des moyens des collèges et celle des moyens des lycées, parallèle à la répartition des compétences entre les collectivités territoriales, est ébranlée par la mise en place d'un BOP second degré unique.

■ *L'inscription des IA-DSDEN et de leurs services dans l'environnement départemental*

Il s'agit d'abord des relations avec les services déconcentrés.

L'échelon départemental demeure, pour tous les ministères, le cadre opérationnel d'action pour des politiques de l'État. Il est reconnu comme le niveau approprié pour le traitement des politiques interministérielles qui, en imposant une complémentarité dans les actions conduites par les divers acteurs publics et notamment le département, inscrit les opérations communes dans un ancrage territorial défini.

L'action interministérielle est aujourd'hui au cœur de l'administration déconcentrée. Elle implique des liens forts entre les services concernés. Certains partenariats sont mis en œuvre depuis des années, comme le montrent les relations fructueuses construites entre l'éducation nationale et la justice, la police et la gendarmerie.

Les textes récents, on l'a vu, renforcent la nécessité d'une collaboration entre les services départementaux de l'État. Par exemple, la loi de cohésion sociale et celle du 11 février 2005 en faveur des personnes handicapées amènent les IA-DSDEN à s'impliquer fortement dans des actions conduites en liaison étroite avec les autres départements ministériels et les collectivités territoriales.

Il s'agit aussi des relations avec les autorités décentralisées.

La compétence et la responsabilité des IA-DSDEN en matière de carte scolaire du premier degré ne peuvent s'exercer qu'à travers un étroit partenariat avec les maires. En l'espèce et très concrètement, la place et le rôle de l'IA-DSDEN sont ceux d'un responsable chargé de travailler en première ligne, avec les élus, aux transformations du réseau scolaire. Dans cet exercice, l'IA-DSDEN, ou par délégation l'IEN de circonscription, est l'interlocuteur naturel des maires.

La compétence nouvelle du conseil général sur la sectorisation des collèges interfère avec les responsabilités propres de l'éducation nationale. Le conseil général « arrête la localisation des collèges, leur capacité d'accueil, leur secteur de recrutement et le mode d'hébergement des élèves ». Cette mesure concernant la sectorisation présente l'intérêt de faciliter la cohérence avec les transports scolaires, dont les conseils généraux ont déjà la charge. Elle imposera vraisemblablement aux inspecteurs d'académie de renforcer encore leur partenariat avec la collectivité.

Les perspectives à privilégier

La place et le rôle des IA-DSDEN sont aujourd'hui mal définis. Ils varient d'une académie à l'autre, voire en fonction de changements de personnes. Parallèlement, le suivi des EPLE est incertain, le plus souvent insuffisamment assuré.

Des réponses institutionnelles sont dès lors nécessaires. Il apparaît urgent de clarifier les rôles, de préciser les champs dans lesquels l'inspecteur d'académie intervient au titre de collaborateur du recteur et ceux dans lesquels la décision est de sa pleine responsabilité.

Les propositions à retenir doivent viser plusieurs objectifs : mieux mobiliser les unités d'enseignement dans le but d'améliorer le service aux élèves et aux familles, favoriser la participation de l'éducation nationale aux politiques interministérielles et les collaborations avec les collectivités territoriales, éviter les redondances entre services déconcentrés et les surcoûts induits, clarifier les champs de compétence de l'inspecteur d'académie afin de rendre plus lisibles les fonctions de ses services et de mieux définir ses missions.

Réaffirmer l'importance de l'échelon départemental

La nécessaire recherche d'économies d'échelle conduit assez naturellement à poser la question du maintien d'une inspection académique dans chaque département.

La suppression de l'inspection académique des départements les moins peuplés ainsi que celle du chef-lieu d'académie peut en effet se concevoir en termes de rationalité de gestion. Dans le premier cas, le maintien d'une structure administrative constitue un coût important pour la gestion d'une population scolaire certes souvent dispersée, mais numériquement faible. Dans le second, ce sont les redondances avec le rectorat qui font débat.

Il faut cependant bien mesurer l'impact que pourrait avoir sur le bon fonctionnement de l'École la suppression de l'échelon départemental de l'éducation nationale. Hors du chef-lieu de l'académie, l'inspection académique constitue le seul lieu de proximité pour les usagers du système, comme pour les collectivités territoriales. Au chef-lieu d'académie, la fusion avec le rectorat présente un risque important de voir sacrifier le service de proximité assuré par l'inspection académique, en particulier dans l'enseignement primaire, mais également au-delà.

Le nombre des établissements et des usagers sur lesquels s'exerce la responsabilité de l'éducation nationale entraîne des contraintes que ne connaissent guère d'autres ministères et ne plaide pas pour une suppression des services de l'échelon départemental.

Enfin, le renforcement des compétences du Département qui résulte de la seconde décentralisation appelle le maintien d'une représentation des services de l'État au même niveau. Il est important pour l'éducation nationale de pouvoir gérer aisément avec le conseil général les questions qui imposent une coordination étroite, comme celle de la scolarisation des enfants handicapés ou celle du découpage des secteurs de collège.

C'est dire que l'éducation nationale ne saurait se passer d'un échelon départemental consistant : d'abord en raison de l'importance du réseau de ses établissements ; ensuite à cause du nombre et de la complexité des problèmes à gérer avec doigté dans une relation de proximité lors de chaque rentrée scolaire ; également du fait du renforcement des politiques interministérielles au niveau départemental ; enfin parce que l'accroissement des prérogatives du Département et les perspectives de l'action intercommunale dans le domaine éducatif nécessitent des services départementaux crédibles et lisibles comme interlocuteurs des collectivités locales.

Il faut donc réaffirmer l'importance d'un service départemental de l'éducation nationale solide et conserver dans les départements chefs-lieux comme dans les autres des entités administratives déconcentrées distinctes du rectorat, même s'il convient de rechercher une répartition des tâches plus fonctionnelle.

Mieux associer les IA-DSDEN au pilotage de l'académie

Il est nécessaire d'impliquer de manière effective, par un meilleur management participatif, les IA-DSDEN dans le pilotage en académie du système éducatif. Le travail collectif et l'échange d'informations, au sein d'une équipe de direction académique restreinte comme avec les corps d'inspection, constituent en effet un élément décisif pour un pilotage efficace.

Rechercher une cohérence nouvelle pour la gestion des moyens

Trois hypothèses peuvent être envisagées.

■ *Le statu quo*

Hérité des blocs de compétence des années quatre-vingt, il a le mérite d'être clair pour les partenaires des collectivités territoriales. Cependant il ne répond en rien aux contraintes nouvelles de gestion liées à la LOLF.

■ *Une concentration de toute la chaîne du second degré au rectorat*

Dans une telle perspective, les IA deviennent d'abord des animateurs du système, fonction aujourd'hui insuffisamment remplie. Mais cette formule se heurte à des difficultés. D'une part, il faut assurer un lien toujours nécessaire avec les usagers et les collectivités territoriales, notamment les conseils généraux. Nombre d'élus ne manquent pas de dénoncer le paradoxe qui consisterait, pour l'État, d'un côté, à rapprocher les décideurs des usagers en poursuivant la décentralisation et, de l'autre, à les en éloigner en reconcentrant ses propres services sur l'échelon régional. D'autre part, le risque serait grand de perdre en qualité de dialogue de terrain, particulièrement au niveau, sensible, du collège.

■ *Le développement des modes d'organisation adoptés à Bordeaux et en cours d'installation à Toulouse*

L'expérience consiste, dans ces deux académies, à déconcentrer dans les inspections académiques la gestion de l'ensemble des dotations horaires globales (DHG), le recteur conservant la maîtrise de la carte des formations et des options. Cette formule de déconcentration de la répartition des moyens des lycées vers le niveau départemental pourrait être étendue, après évaluation de ces expériences.

Faire davantage de l'inspecteur d'académie un acteur de proximité

Il s'agit d'organiser les missions des IA-DSDEN et de leurs adjoints de façon à leur permettre de prendre en charge l'animation de terrain :

- faire des inspections académiques le guichet unique pour les différents interlocuteurs de l'éducation nationale au niveau départemental ;
- engager les IA-DSDEN à rendre prioritaire leur présence dans les circonscriptions et dans les établissements ;

- leur confier la responsabilité d’assurer un pilotage réel des établissements : analyse de leurs performances, évaluation de leur fonctionnement et régulation chaque fois que nécessaire, animation structurée au niveau des bassins ;
- les charger, sous l’autorité du recteur, de l’évaluation des chefs d’établissement, tant des principaux de collège que des proviseurs de lycée.

Mieux valoriser la fonction d’IA-DSDEN

La revalorisation de la fonction passe par deux exigences.

La première est de lui donner les moyens d’une plus grande efficacité : il importe en particulier de renforcer l’encadrement du système en augmentant le nombre des inspecteurs d’académie adjoints à l’IA-DSDEN.

La seconde est de rendre cette fonction plus attractive. Deux mesures sont à envisager :

- dans un objectif de décloisonnement des responsabilités déconcentrées, créer des passages entre les carrières des inspecteurs d’académie et celles des secrétaires généraux d’académie, dans les deux sens ;
- offrir aux hauts fonctionnaires de l’éducation nationale ayant exercé des responsabilités importantes, telle la direction des services départementaux dans les gros départements, la possibilité d’accéder à la fonction rectorale.

Si la place et le rôle des inspecteurs d’académie se sont transformés au cours de l’histoire et continuent d’évoluer, si leur positionnement apparaît problématique, leur mission fondamentale, loin d’être remise en cause, tend à se renforcer : elle est une mission de proximité et d’écoute au plus proche des usagers. De là toute l’importance de l’échelon départemental, voire, comme semblent l’indiquer des évolutions récentes, de l’échelon infra-départemental.

L’importance croissante de l’échelon infra-départemental

Si les nouveaux cadres induits par la LOLF conduisent à un nécessaire recentrage sur le niveau académique du pilotage et du suivi des opérations de gestion, l’échelon infra-académique et même, le plus souvent infra-départemental, celui du « territoire », tend à s’imposer, dès lors qu’on souhaite mettre en lumière les déterminants de « l’enseignement » : cohérence de l’offre éducative, articulation pédagogique d’un niveau à l’autre, prise en charge de la difficulté scolaire, suivi du devenir des élèves, orientation. Le territoire est par excellence le lieu de tangence du système avec l’usager, l’espace de proximité où se fondent les stratégies d’établissement et les parcours des élèves. Investir cet espace est donc aujourd’hui de première importance pour un système

éducatif dont on exige de plus en plus un traitement individualisé des problèmes scolaires.

Cette attention renouvelée pour l'échelon infra-départemental s'est traduite par un « changement de focale » de nombre d'études menées récemment par les inspections générales. Leur regard s'est porté sur le fonctionnement de « sous-ensembles » homogènes, au sein de l'espace académique, porteurs de problématiques spécifiques : zone d'éducation prioritaire, comme celle de Brest ¹, bassins comme ceux d'Albi-Carmaux ou d'Alès ², « pays » comme celui de Haute-Corrèze ³, agglomérations ou départements constituant des « laboratoires » propices à l'analyse d'une problématique spécifique comme celle des petits collèges ⁴. C'est dans l'espace de tels territoires qu'on mesure mieux qu'ailleurs l'écart entre les politiques nationales ou académiques et la réalité du terrain, marquée par les contraintes du contexte local.

De la même façon, les travaux d'évaluation de l'enseignement en académie soulignent constamment combien le profil « moyen » d'une académie ne saurait rendre compte de la diversité des réalités locales. Ils montrent aussi comment, de ce fait, les politiques académiques sont conduites à se « territorialiser » : ce mouvement est particulièrement caractéristique de l'académie de Rouen où les ZEP et les RUE, plus opérationnels que des BEF, ont pris une place importante dans le pilotage et l'animation du système éducatif. C'est au niveau infra-départemental de ces territoires qu'apparaissent clairement les problématiques éducatives, que les points de blocage sont identifiés et que peuvent s'esquisser les solutions appropriées. Comme l'exprime un chercheur du centre d'études et de recherches sur l'emploi et les qualifications (CEREQ) ⁵, « les particularismes locaux, et surtout l'écho qu'ils trouvent dans la façon dont est structuré le système de formation, soulignent l'importance de prendre en compte les spécificités des territoires pour mieux cibler les politiques éducatives ».

-
1. *La zone d'éducation prioritaire de Brest, Finistère*, Académie de Rennes, rapport, IGAENR, juin 2005.
 2. *Bassins d'Albi-Carmaux et d'Alès (académies de Toulouse et Montpellier)*, rapport, IGAENR, septembre 2005.
 3. *Le dispositif d'enseignement et de formation du « pays » de Haute-Corrèze (arrondissement d'Ussel)*, rapport, IGEN-IGAENR, novembre 2005, consultable en ligne.
 4. Voir *Le réseau des collèges publics des Ardennes en 2005-2006 et la problématique des petits sites collégiaux*, rapport IGEN-IGAENR, mars 2006, ainsi que le travail mené tout au long de l'année par le groupe Centre de l'IGAENR sur les collèges de l'agglomération de Tours-nord (*Synthèse des observations relatives aux collèges de l'agglomération de Tours, Indre-et-Loire*, note, IGAENR, mai 2006).
 5. Yvette Grelet, « Des territoires qui fabriquent les parcours scolaires des jeunes », in *Bref*, CEREQ, n° 228, mars 2006.

Les déterminants territoriaux du système d'enseignement et de formation

Les récentes études de territoire des inspections générales mettent clairement en lumière le rôle joué par les spécificités locales dans le fonctionnement du système éducatif. Elles montrent aussi la nécessité de prendre en compte la totalité de ces déterminants territoriaux, de nature diverse : déterminants géographiques, socioculturels, économiques et politiques ou plus simplement déterminants liés à la structuration même de l'offre éducative sur le territoire (taille des établissements, sectorisation, présence ou non d'une offre alternative, etc.).

Les déterminants géographiques

Le rapport sur la ZEP de Brest introduit une vérité d'évidence : « Au commencement était l'urbanisme. Si Brest et sa ZEP s'en tirent bien, c'est, au premier chef, parce qu'il n'y a pas un mais des quartiers difficiles, pas une ZEP unique mais une "ZEP éclatée". Tout le reste [...] découle de cette vérité première ». Il confirme en conclusion ce « théorème » : « Plus on s'approche du cœur d'une zone urbaine sensible et plus celle-ci est massive, moins la mixité sociale est possible et plus l'éducation prioritaire est indispensable ; plus on s'éloigne de la zone urbaine sensible, plus la mixité sociale existe et moins l'éducation prioritaire est nécessaire ». Un tel « théorème » confirme l'importance première du déterminant géographique local dans l'appréhension du fonctionnement du système éducatif et dans la mise en œuvre des politiques d'enseignement. La dynamique des territoires transcende à l'origine la cartographie scolaire.

L'image d'une académie est ainsi le plus souvent une image « résultante », née de la juxtaposition d'images fortement contrastées de territoires : les évaluateurs de l'académie de Grenoble, non seulement soulignent d'entrée de jeu la diversité des départements qui composent l'académie mais remarquent, pour un département comme celui de la Drôme, qu'il est possible de distinguer cinq territoires, possédant chacun une identité forte (Couloir rhodanien, Drôme des collines, Royans-Vercors, Diois Val-de-Drôme, Drôme provençale). De la même façon, pour les évaluateurs de l'académie de Rouen, la dissymétrie est saisissante, en termes de poids démographique, d'urbanisation, d'essor économique, entre l'Eure et la Seine-Maritime.

La force du déterminant géographique, qui façonne le territoire en lui conférant, dès l'origine, son homogénéité, est toutefois battue en brèche par la complexité des découpages administratifs et surtout éducatifs : non seulement ceux-ci ne coïncident pas avec celui du territoire géographique mais la plupart du temps ne concordent pas entre eux. Le travail effectué sur le « pays » de Haute-Corrèze est éclairant à cet égard : si celui-ci correspond, à peu de chose près, à l'aire de recrutement du lycée d'Ussel, les autres parti-

tions traduisent un défaut de cohérence. Entre les cantons, la circonscription primaire, les structures intercommunales, les réseaux pédagogiques intercommunaux (RPI), les réseaux ruraux d'éducation (RRE), les secteurs de recrutement des collèges, la zone d'intervention du CIO et celle du groupement d'établissements (GRETA), la coïncidence et la logique ne sont pas au rendez-vous. Ce « puzzle » des territoires, où les pièces se chevauchent mais ne s'emboîtent pas, complique singulièrement la tâche des pilotes du système éducatif, accroît la difficulté à réguler ou harmoniser des initiatives locales dispersées, rend souvent aléatoires les déterminants des choix d'orientation et brouille, pour les élèves et leurs familles, la lisibilité des parcours scolaires.

Les déterminants démographiques et socioculturels

La corrélation n'est plus à démontrer entre le paysage scolaire (parcours et réussite) et les déterminants démographiques (baisse ou hausse tendancielle de la population, âge moyen, mouvements et migrations) et socioculturels (pourcentage de catégories sociales favorisées ou défavorisées, de familles monoparentales, de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion [RMI] ou du fonds d'aide aux jeunes [FAJ], de boursiers, de populations issues de l'immigration, taux de chômage, type d'habitat, caractéristiques rurales, urbaines ou périurbaines, etc.). À ces indices d'ordre démographique et social, il convient aussi, dans certains cas, d'ajouter les données relatives à la sécurité publique : rapprocher les indicateurs territoriaux de la vie scolaire de la géographie de la sécurité publique, notamment les lieux d'habitation des délinquants mineurs, apparaît pertinent lorsqu'il s'agit d'évaluer le fonctionnement de l'éducation prioritaire dans une ZEP comme celle de Brest.

Toutes les évaluations académiques récentes soulignent, au-delà de l'image globale de l'académie, l'existence sur tous ces points de fortes disparités départementales et infra-départementales : il suffit de comparer la position respective de chaque département de l'académie de Grenoble au regard du taux de chômage, celle de l'Eure et de la Seine-Maritime au regard du nombre de bénéficiaires du RMI ou celle de la Meuse et des Vosges au regard du nombre de bénéficiaires du FAJ. On peut aussi, très simplement, mesurer les écarts sociaux des quatre départements de l'académie de Versailles et évaluer l'ampleur des phénomènes de ségrégation sociale et scolaire qui se manifestent à l'intérieur de chacun d'eux. Dans certains cas, de véritables microcosmes, révélant un important clivage socioculturel, coexistent à quelques kilomètres l'un de l'autre et fonctionnent sans lien apparent dans l'univers éducatif : c'est le cas de l'aire de recrutement des collèges de Saint-Cyr-sur-Loire (Indre-et-Loire) et de celle des collèges du plateau de Tours-nord.

Pour l'appréciation des effets des déterminants démographiques et socioculturels, le territoire possède, à l'instar d'une loupe, un effet grossissant. Là où l'étude académique ne met en lumière que des corrélations générales, il permet d'apprécier un fonctionnement et de découvrir les

mécanismes à l'œuvre dans la production des résultats observés. Le cas de la Haute-Corrèze est significatif à cet égard. Un pays rural, mais pas pour autant paysan ; des problèmes nouveaux, mais circonscrits, résultant de la présence de deux communautés particulières (Turcs et gens du voyage) ; un schéma classique de dépopulation qui conditionne largement les stratégies des établissements et des élus : la Haute-Corrèze constitue un espace clos où les traits caractéristiques du Limousin sont concentrés et le plus souvent accentués – espace propice à l'observation et, au-delà, à la recherche de solutions appropriées.

Les déterminants économiques et politiques locaux

L'identité forte du territoire est liée à deux causes étroitement corrélées : le potentiel spécifique de développement économique qui lui est attaché (agricole, forestier, industriel, tertiaire) et l'action des élus locaux ou, plus largement, les effets d'une politique locale des collectivités territoriales.

La localisation ¹, les ressources naturelles ² et l'histoire se conjuguent dans chaque territoire pour dessiner une configuration économique particulière et une situation de l'emploi dont on mesure les effets sur l'offre de formation et sur l'orientation des élèves. Pour l'enseignement technologique et professionnel en particulier, les relations de partenariat avec les entreprises et le monde économique, comme l'étude du bassin d'Albi-Carmaux et celle du « pays » de Haute-Corrèze (lycée professionnel de Neuvic) le montrent clairement, sont déterminantes pour l'enracinement dans le territoire d'une filière professionnelle, la bonne organisation des stages et le succès de l'insertion ultérieure dans le métier.

Ce lien étroit entre la formation et le développement économique local mobilise d'autre part l'attention des élus et inspire la politique des collectivités territoriales. Carte scolaire ou carte des formations se superposent de plus en plus fréquemment et de plus en plus légitimement, dans le cadre des lois de décentralisation, à une carte des politiques locales, menées dans un souci d'aménagement du territoire.

L'attachement et l'engagement des collectivités territoriales pour l'École sont relevés par toutes les évaluations d'académie. À titre d'exemple, dans une académie comme celle de Grenoble, les collectivités ont mis en œuvre des politiques vigoureuses de rénovation, de restructuration et d'équipement des EPLE. Les conseils généraux aident les communes à assumer la charge de leur école primaire ou à en améliorer le fonctionnement et co-financent avec l'éducation nationale des projets pédagogiques validés par les autorités académiques. Certaines expériences innovantes ont été mises en œuvre comme le « cartable électronique » dans l'Isère.

1. Par exemple, celle de la Haute-Savoie, dont la situation frontalière avec la Suisse est l'un des facteurs déterminants de l'activité et du développement économiques.

2. Comme le bois en Meurthe-et-Moselle, en Moselle ou en Haute-Corrèze ; comme les ressources touristiques pour de nombreux territoires de la Savoie et de la Haute-Savoie, etc.

L'intervention de la Région dans la formation professionnelle se manifeste sous la forme du plan régional de développement des formations (PRDF), qui trace un schéma général de l'organisation et du devenir des formations professionnelles dans l'académie. En cette matière, on note, dans plusieurs académies, une insuffisante concertation entre la collectivité et le rectorat pour la mise en œuvre d'un tel plan. Il s'y ajoute, dans certaines régions, comme le Limousin, un clivage entre les orientations arrêtées au niveau régional et la défense des intérêts plus étroitement locaux. À l'échelon des territoires, les élus ne portent qu'une attention distante au PRDF et à sa volonté générale de rééquilibrage. Au-delà des clivages politiques, chaque élu tend à considérer que la collectivité qui est la sienne se situe « hors champ » d'application du plan régional.

Certains conseils généraux et certaines communes, comme dans l'académie de Versailles, mènent une politique active et développent des actions éducatives périscolaires ou mettent en place des dispositifs d'accompagnement à la scolarité¹. Le développement d'activités éducatives et culturelles contribue à augmenter les chances de réussite des élèves, comme on a pu le constater dans le bassin d'Alès. En outre, la collaboration avec d'autres acteurs sociaux qui interviennent auprès des jeunes en difficulté se révèle particulièrement importante pour des collèges situés dans des quartiers déshérités.

Il demeure que la politique locale ne peut s'abstraire d'un jeu politique d'une portée plus large dont les établissements d'enseignement ont parfois à subir indirectement les conséquences. La disparité des moyens ou des équipements accordés respectivement aux collèges et aux lycées dans le pays de Haute-Corrèze jusqu'à une date récente pouvait constituer l'indice d'une attention différente portée aux uns et aux autres par chacune des collectivités de rattachement. Au total, bien qu'elles soient profondément associées, les évolutions de la carte économique, de la carte scolaire et de la carte des formations ne sont ni forcément naturelles, ni strictement parallèles.

Les déterminants liés à la structuration du dispositif local d'enseignement

Le territoire se distingue enfin par la façon dont s'est, progressivement, constitué et structuré le dispositif d'enseignement, sous le triple effet de ses caractéristiques démographiques, de sa situation économique et du volontarisme politique local. L'observateur peut s'attacher à trois critères : le nombre, la taille et la dispersion des établissements ; les effets de la sectorisation ; l'existence de structures polarisantes.

En dépit d'une politique de plus en plus active de regroupement pédagogique intercommunal et, dans certains cas, de mise en place de RRE, la

1. Voir *infra* 2^e partie, chapitre II et chapitre III ainsi que *L'accompagnement à la scolarité. Pour une politique coordonnée, équitable et adossée aux technologies de l'information et de la communication*, rapport, IGEN- IGAENR, mai 2006, consultable en ligne.

petite taille et la dispersion des écoles restent une constante de la ruralité, comme on a pu l'observer en Haute-Corrèze. Mais le souci des élus et des familles de conserver une offre de proximité se manifeste aussi au niveau du collège. Les établissements de petite taille (moins de 250 élèves), la plupart du temps dépourvus d'internat, sont nombreux dans les zones rurales étudiées (département des Ardennes ¹, Haute-Corrèze ², bassin d'Alès ³), mais aussi dans des zones périurbaines, comme l'agglomération nord de Tours ⁴ où la présence de multiples structures de taille modeste résulte d'une conjugaison de facteurs d'ordre historique, sociodémographique et politique.

L'étude de cette agglomération a permis de mesurer précisément les effets induits par le respect ou non de la sectorisation et a mis en évidence la nécessité de revoir la carte scolaire. Dans une agglomération (celle de Tours et de Saint-Cyr-sur-Loire) où l'école élémentaire n'est pas sectorisée depuis des décennies, l'application de la sectorisation aux collèges reste toute théorique et les dérogations sont, jusqu'à présent, largement accordées, dans un double souci : maintenir certains établissements à un niveau d'effectif qui assure leur survie et s'inscrire, avec les familles et les élus, dans un consensus social et culturel. Mais cette redistribution des élèves tend à la fois à affaiblir certains collèges moins recherchés que d'autres et, en favorisant les stratégies d'évitement, à priver les établissements d'une réelle mixité sociale. Or celle-ci, comme on le voit par ailleurs en étudiant la ZEP de Brest, est la condition essentielle pour éviter la constitution de « structures ghetto », où le souci premier est celui de l'éducation ou de la socialisation plus que de l'enseignement, et pour dessiner des parcours de réussite pour l'ensemble des élèves. Les autorités académiques, en étroite collaboration avec les municipalités et les conseils généraux – en charge désormais de la sectorisation – sont donc invitées à examiner avec la plus grande attention l'adéquation de la carte scolaire à un fonctionnement pédagogique optimum des établissements et à veiller à son application lors des procédures d'affectation. En régulant et en harmonisant l'offre d'options des différents collèges, elles peuvent aussi contribuer à restaurer les équilibres nécessaires.

Au-delà du collège, l'existence ou non d'un ou plusieurs pôles forts d'enseignement général ou professionnel constitue le troisième élément majeur de structuration du territoire scolaire. De la présence et de la nature de ces établissements à fonction polarisante vont dépendre fréquemment les schémas d'orientation et, de ce fait, la réussite ou l'échec des parcours scolaires. À des situations relativement claires, comme celle du bassin d'Alès où le lycée polyvalent et le lycée professionnel, réunis dans la même cité scolaire, accueillent la quasi-totalité des collégiens du bassin, s'opposent des cas de figure plus complexes, tels ceux de Tours ou de la Haute-Corrèze, où plu-

1. 18 sites (pour dix collèges) accueillant moins de 300 élèves, dont huit moins de 200.

2. Huit collèges dont sept accueillant moins de 200 élèves (deux moins de 100).

3. Douze collèges dont quatre accueillant moins de 200 élèves.

4. Dix collèges dont trois accueillant moins de 250 élèves.

sieurs établissements entrent en concurrence sans qu'aucun d'entre eux ne puisse acquérir une position dominante : les choix d'orientation sont dès lors déterminants et, lorsqu'ils sont mal faits, peuvent être lourds de conséquences pour le devenir ultérieur de l'élève. Dans tous les cas, il importe, pour éviter l'échec à l'issue de la classe de seconde ou les sorties prématurées en fin de première année de certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou de brevet d'études professionnelles (BEP), que l'articulation (notamment pédagogique) entre le collège et le lycée et le suivi des élèves soient l'objet d'une particulière attention de la part des enseignants, des chefs d'établissements, du CIO et des services académiques. Tous les territoires visités par les inspections générales semblent, sous ce rapport, présenter de graves lacunes.

Ainsi, la structuration du territoire paraît déterminante en matière de réussite scolaire. À cet égard, l'interrogation la plus fréquente porte sur l'impact, positif ou négatif, des petites structures d'enseignement sur celle-ci. Malgré la diversité des situations, les observations menées à Tours, dans le bassin d'Alès, dans le pays de Haute-Corrèze et plus encore dans le département des Ardennes, où cette problématique constituait la raison d'être de la mission d'inspection, permettent d'aboutir à un certain nombre de conclusions communes.

Sur place, élèves, parents et enseignants soulignent avec insistance les effets positifs générés par cette petite taille : outre l'avantage de la proximité, toujours appréciée, ce sont l'atmosphère apaisée et « familiale », la stabilité des équipes, la transition plus aisée entre le premier et le second degré qui sont fréquemment citées. Mais, plus encore, ces petites structures permettent un suivi individuel et une « réactivité » immédiate des équipes enseignantes en cas de décrochage d'un élève en difficulté. Cette supériorité ne paraît pas contestable.

Pourtant la médaille a son revers : pour les élèves moyens ou bons, un manque d'émulation dont les effets sont mesurables dans les résultats globaux des établissements comparés à ceux d'autres territoires ; la « surprotection » qui risque de rendre déstabilisant l'accès ultérieur à une grosse structure (en seconde ou après le baccalauréat) ; le manque de variété des pratiques d'enseignement pour des élèves qui peuvent conserver le même enseignant pendant trois ou quatre années ; l'isolement pédagogique des enseignants, souvent seuls représentants de leur discipline, et l'absence de réel travail pédagogique en équipe ; l'existence de services partagés, impliquant l'itinérance, dans les matières autres que principales, et donc la mise en place de dispositifs coûteux ; la sous-administration traduite par une réduction au minimum de l'équipe de direction et de vie scolaire ; l'insuffisance dans certains cas des équipements (notamment informatiques), des ressources et de la maintenance. Si, des trois critères constitutifs de la performance, au sens de la LOLF, la qualité paraît être au rendez-vous, l'efficacité est variable, très dépendante des équipes en place, et l'efficience n'est en aucun cas satisfaisante.

Dans le département des Ardennes, le constat effectué dans les sites collégiaux est sans appel. Il met clairement en évidence, pour ces très petites structures, des sorties prématurées d'élèves au cours de la scolarité en collège (10 collèges sur 18 ont perdu plus de 20 % de leurs élèves entre la sixième et la troisième), des résultats au brevet globalement inférieurs aux résultats attendus, un accès en classe de seconde générale et technologique moindre, enfin un cursus en lycée plus difficile. La sévérité du constat est sans doute accrue, en ce cas, par l'extrême dispersion des implantations des collèges : sur 37 EPLE, sept regroupent deux sites scolarisant chacun des élèves sur les quatre niveaux du collège, de la sixième à la troisième.

Ailleurs, les conclusions tirées du travail sur le terrain sont sans doute plus nuancées. Elles suggèrent toutes néanmoins l'existence, pour le premier comme pour le second degré, d'un seuil minimum de viabilité et d'un niveau optimum d'effectif qui permet à l'école comme à l'EPLE de bénéficier des avantages d'une petite structure (réactivité, suivi, sérénité) sans en subir tous les inconvénients. C'est à ce niveau que peut être obtenue la meilleure combinaison de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience. Enfin, l'existence de petites structures (ayant atteint ce seuil minimum de viabilité) n'apparaît pas condamnable par principe et peut s'avérer même très positive, dès lors toutefois que tout est fait pour les faire fonctionner en réseau, sur une base de complémentarité et non de concurrence. Mais ce n'est pas là la situation la plus communément observée.

Dans l'espace du territoire, stratégies d'établissement et parcours des élèves

Le jeu des stratégies

Le territoire est le lieu où se rencontrent les stratégies des établissements et où les effets de synergie, de concurrence ou de rivalité peuvent être appréciés. C'est là que se constitue l'éventail des offres éducatives, dont on peut mesurer le degré de complémentarité ou de cohérence avec d'autres offres de même niveau. La complémentarité peut aussi se traduire par le partage, la mutualisation, ou plus simplement par les synergies développées dans le cadre d'une communauté d'intérêts, ainsi que par le développement de dispositifs en réseaux.

Sur tous ces points, dans le premier et plus encore dans le second degré, l'approche territoriale menée par les inspections générales, notamment en Haute-Corrèze et dans l'agglomération de Tours, conduit à un constat souvent négatif. Dans un paysage marqué de façon plus ou moins significative par une baisse de la population scolarisée, l'objectif essentiel des stratégies d'établissement reste de maintenir ou de conforter les effectifs et, de ce fait, les dotations. Les ambitions affirmées dans les projets d'établissement, la structuration de l'offre, notamment celle des options, souvent redondante

d'un établissement à l'autre, et les modes d'organisation du travail tendent de façon implicite ou parfois explicite vers ce but. Dès lors, les relations entre chefs d'établissement, équipes éducatives, voire délégués de parents d'élèves, restent réduites. Malgré la similitude des situations et des difficultés rencontrées dans un espace au demeurant relativement homogène, l'absence de mutualisation, source pourtant d'une économie d'efforts, continue de prévaloir. Le jeu de stratégies concurrentes s'exerce là où on attendait la mise en place d'un véritable espace collaboratif, appuyé sur un fonctionnement en réseau, exploitant à cette fin les ressources des TICE et attaché à renouveler, adapter et partager les acquis pédagogiques. Sans doute les bassins pourraient-ils être le lieu où s'ancreraient le partage des expériences et l'esprit de collaboration. Mais le flou qui règne sur leurs objectifs et leur fonctionnement, la faible association du premier degré, l'implication très variable des corps d'inspection, enfin leur découpage géographique souvent inadapté (comme les deux vastes bassins d'Indre-et-Loire, qui coupent en deux la ville de Tours) contrarient cette vocation.

La concurrence entre les collèges comme entre les lycées généraux, en l'absence d'un pilotage académique fort, peut rendre parfois illisible la carte scolaire. La cohérence de la carte des formations professionnelles, dans l'espace du territoire, est encore plus menacée en raison de la multiplication des acteurs et du rôle de la Région. L'observation de la préparation de la rentrée dans une académie comme celle de Rouen est révélatrice à cet égard : plusieurs logiques s'affrontent dans le processus d'ajustement de la carte des formations. Les établissements, à l'origine des propositions, souhaitent avant tout améliorer leur offre pour attirer des élèves. Les animateurs des réseaux RUE ont le souci de répartir les formations attractives entre les établissements. Pour les inspecteurs, c'est la qualité de ces formations qui importe. Le chef du SAIO, lui, cherche à ouvrir des places dans les spécialités où il y a une forte pression. Le délégué académique à l'apprentissage, à la formation initiale et continue (DAAFIC) donne priorité aux formations répondant aux besoins économiques. Enfin, le conseil régional se préoccupe de répondre au mieux aux besoins d'équipement des établissements.

Dans bien des cas, la confrontation de ces logiques parfois contradictoires, jointe à un jeu concurrentiel strictement local, conduit à brouiller la carte des formations et, au sens propre, à « désorienter » les élèves. Tous les caractères du territoire se conjuguent pour inviter les autorités académiques et les collectivités territoriales à mener une réflexion approfondie sur la carte des formations professionnelles. La recomposition du paysage doit s'effectuer, au niveau du territoire, dans un esprit d'adaptation à la réalité locale et dans un souci de cohérence et de complémentarité entre les diverses voies et filières de formation, tant initiale que continue. Dans l'esprit du « lycée des métiers », des synergies et des mutualisations sont à trouver et à mettre en œuvre. La lisibilité et la cohérence des formations proposées doivent, comme dans le bassin d'Albi-Carmaux, être profondément améliorées.

Les difficultés de parcours

Le territoire est un espace qui « cristallise » du temps : celui d'un parcours scolaire accompli le plus souvent par l'élève dans les limites de ce territoire, auquel lui-même et sa famille restent en général profondément attachés. De la maternelle au post-baccalauréat, le « chaînage » du système éducatif reproduit donc, dans la synchronie, ce parcours qui reste semé d'obstacles, comme les approches territoriales des inspections générales l'ont toutes souligné.

Si la liaison entre l'école maternelle et l'école élémentaire s'effectue plutôt bien lorsque les deux écoles partagent les mêmes locaux (ZEP de Brest), la politique des cycles est parfois mise à mal lorsque ce n'est pas le cas (Neuvic, Haute-Corrèze). Paradoxalement, la mise en œuvre de la politique des cycles peut sembler mieux servie par les très petites structures à classe unique, où les élèves d'un cycle complet avancent à leur rythme propre, que par les écoles plus importantes.

Le passage du premier au second degré constitue « la » rupture majeure des parcours scolaires : dans tous les cas, même si des dispositions sont prises en matière d'accueil dans nombre de collèges pour rendre moins anxiogène l'entrée en sixième, le manque de continuité et d'harmonisation pédagogique entre les deux niveaux est partout relevé. À plusieurs reprises une dégradation de la situation, dans les territoires visités, a été observée depuis les deux ou trois dernières années. D'un niveau à l'autre, deux cultures paraissent s'affronter et ne se rencontrent pas. Le plus souvent, le passage du premier au second degré se traduit par un mouvement en arrière de « reprise », de « remise à zéro », particulièrement sensible dans l'enseignement des langues vivantes et la validation des compétences « informatique et internet ». L'amélioration en profondeur de la liaison école-collège, antienne des circulaires ministérielles, projets d'établissement et autres contrats de réussite, ne s'obtiendra que par une collaboration « de terrain » entre les enseignants des deux degrés, une réflexion commune sur les niveaux d'exigence, une harmonisation des pédagogies mises en œuvre et l'adoption de progressions qui transgressent les frontières des degrés et des cycles. Sans attendre, comme trop souvent, que l'impulsion vienne d'en haut, il semblerait possible, sur l'espace d'un territoire restreint et relativement homogène, de parvenir, dans l'intérêt des élèves, à des résultats plus satisfaisants que ceux obtenus aujourd'hui.

Les difficultés de la liaison entre le collège et le lycée ou le lycée professionnel (LP) sont plus complexes. Deux considérations entrent en jeu : la pertinence de l'orientation et l'harmonisation des niveaux d'exigence.

L'implication des lycées, comme il a pu être observé dans le bassin d'Alès, est fréquemment trop modeste dans les actions d'éducation à l'orientation conduites dans les collèges. Il leur appartient en effet de contribuer à donner aux collégiens une meilleure information sur les caractéristiques et les exigences de chaque série ainsi que sur leurs débouchés effectifs.

Cette exigence s'impose encore plus pour les filières professionnelles, vers lesquelles trop de collégiens sont orientés « par défaut », au risque, aperçu encore une fois à Alès, d'abandonner leur scolarité en cours d'année. Le dispositif de « découverte professionnelle » (en trois heures au collège et six heures, généralement en lycée professionnel) devrait répondre de façon appropriée à cette exigence. Sa mise en place est néanmoins trop récente pour qu'un premier bilan puisse en être tiré.

Pour la voie générale et technologique, dans l'espace réduit du territoire, la liaison, la coordination et l'harmonisation pédagogique, entre collèges et lycées, devraient être, *a priori*, facilitées. En réalité, le constat effectué est, pour l'essentiel, très proche de celui qui est dressé pour la liaison CM2-sixième : conscience du caractère nécessaire d'une telle articulation mais manque de dynamique collective pour la mettre en œuvre ; attente d'une improbable impulsion venue d'en haut ; confusion, pour le lycée, entre communication sur soi-même et concertation avec le niveau inférieur pour s'inscrire dans une réelle continuité. On ne peut que le regretter : en effet l'entrée en classe de seconde présente pour l'élève des risques de déstabilisation assez proches de ceux qu'il encourt en accédant au collège, surtout lorsqu'il est issu d'une petite structure.

De ce fait, les lycées, à défaut de prévention, usent de la remédiation : accueil attentif, modules par demi-classe, ciblage des élèves en difficulté et aide individualisée. Ces dispositifs ne permettent pas toutefois d'éviter un taux d'échec important en seconde, des redoublements ou des réorientations qu'une meilleure préparation dès la troisième aux niveaux d'exigence requis et une orientation plus affinée auraient sans doute permis d'éviter. Le caractère contraignant et en partie irréversible des choix effectués (voie générale ou professionnelle, options de la voie générale, filière de la voie professionnelle) donne au passage du premier au second cycle une dimension anxiogène. La rareté, voire l'absence de « passerelles » qui, en ouvrant un « droit à l'erreur » permettent de corriger des choix inappropriés, est une constante du système.

Aussi apprécie-t-on, dans l'espace du territoire, les initiatives prises par certains établissements pour éviter les redoublements non profitables en fin de seconde : au lycée polyvalent d'Ussel, une double passerelle a été installée entre la voie technologique « sciences et technologies de la gestion » (STG) et la voie professionnelle (secrétariat, comptabilité). Elle permet à des élèves en difficulté en fin de seconde de bénéficier au mois de juin d'un rattrapage dans les matières professionnelles et d'accéder directement à la terminale BEP. Par la suite, ces élèves peuvent réintégrer la première STG, en recevant encore une fois, dans les matières générales, un soutien particulier, inscrit dans l'emploi du temps normal de la classe. Ils évitent ainsi la perte d'une année supplémentaire qu'impliquerait une simple réorientation dans la voie professionnelle.

Après le baccalauréat, général, technologique ou professionnel, quitter le lycée signifie, pour tous les élèves d'établissements où n'existent ni section de technicien supérieur (STS), ni classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE) et qui entendent poursuivre des études au-delà du baccalauréat, quitter pour la première fois « leur » territoire. Aussi ce passage est-il doublement déstabilisant, à la fois pour des raisons très matérielles (espace nouveau, autonomie nouvelle, non-directivité de l'environnement) et parce que les dispositifs d'orientation et le lien entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur sont, comme on le verra plus loin ¹, notoirement insuffisants, en particulier pour les élèves issus de milieux défavorisés. Peu de rectorats et d'universités ont mis en place une véritable politique concertée pour surmonter les hiatus qui tiennent, dans les mêmes disciplines, aux contenus comme aux méthodes d'enseignement. La méconnaissance réciproque des enseignants des deux niveaux est, comme entre le premier et le second degré, quasi générale.

Pour les élèves de la voie professionnelle qui, après le BEP ou le baccalauréat professionnel, souhaitent s'intégrer directement dans la vie active, un attachement excessif au territoire et un manque de mobilité (surtout dans les milieux défavorisés) sont souvent causes de difficultés d'insertion. Ces difficultés sont d'autant plus aiguës que le territoire n'offre pas, dans la filière choisie, des débouchés suffisants en matière d'emploi. Elles rappellent la nécessité pour les autorités académiques et les collectivités territoriales de faire évoluer, en concertation, la carte des formations et, pour les dispositifs d'orientation, d'assurer un guidage des élèves au plus près de leurs compétences effectives, de leurs ambitions et de leurs souhaits, mais aussi de leur degré de mobilité et de la réalité du marché de l'emploi dans le territoire ou à sa périphérie.

Elles appellent aussi un investissement plus déterminé de l'ensemble du système éducatif dans le suivi individuel de l'élève. On reste frappé, alors même que l'espace circonscrit du territoire permettrait sa mise en place, par le caractère distendu du suivi de cohortes réelles du premier degré au collège, du collège au lycée, au lycée professionnel ou dans les structures d'apprentissage et, au-delà, par le manque constant de données sur l'intégration professionnelle des jeunes ou sur leur devenir dans l'enseignement supérieur. Un tel suivi existe dans certains territoires, à l'initiative d'un chef d'établissement (en règle générale un principal de collège) ou parfois, comme dans l'agglomération de Tours, du CIO. Mais ce travail va rarement au-delà de la fin du second degré et reste souvent très lacunaire sur l'insertion professionnelle ou le devenir des élèves qui quittent les établissements en cours de scolarité. Il faut espérer que la généralisation d'un numéro d'identification

1. Voir *infra*, 1^{ère} partie, chapitre III et *Accueil et orientation des nouveaux étudiants dans les universités*, rapport, IGAENR, juin 2006, consultable en ligne.

unique pour chaque élève permettra à moyen terme ce nécessaire suivi, dont les bassins pourraient dès à présent opportunément se saisir, dans l'intérêt des élèves comme du pilotage des établissements et de l'offre locale de formation.

Déconcentration progressive du pilotage et de la gestion à l'échelon académique, recherche d'un meilleur positionnement des IA-DSDEN, promotion croissante du niveau infra-départemental : autant d'évolutions qui témoignent d'un renouvellement et d'une modernisation des structures, dans le souci d'améliorer le service aux usagers. Cette amélioration ne s'arrête pas aux structures : elle engage aussi les pratiques. Elle passe par une meilleure écoute et le développement du dialogue, tout particulièrement avec les familles.

Un dialogue constructif avec les familles

L'École et les familles : un lien trop souvent distendu

L'information insuffisante des usagers

L'appartenance à une communauté suppose une connaissance partagée des règles qui en régissent le fonctionnement et un respect réciproque des membres qui la composent. De tels principes devraient, à l'évidence, s'appliquer à la communauté scolaire. Or, force est de constater que ceux qui ne sont pas les acteurs mais simplement les usagers du système éducatif, c'est-à-dire les élèves et leurs parents, doivent faire face à une réelle opacité de ce système, dont l'organisation est très complexe, qui possède son langage et ses usages et qui porte encore trop peu d'attention à la qualité de sa communication vis-à-vis d'eux. Celle-ci demeure insuffisante et mal conçue, même si des progrès sont observés.

Certes, des supports de communication sur l'organisation du système éducatif, les programmes, les objectifs, l'orientation, sont facilement accessibles aux familles. Leur déclinaison au niveau de l'école ou de l'établissement permettrait à ces dernières d'établir un lien concret entre la norme décrite et la forme sous laquelle elle est mise en œuvre pour leur enfant. Or, encore trop peu d'établissements se sont dotés de tels supports.

De plus, en dehors de situations particulières (absentéisme, urgence, envoi des bulletins) qui justifient l'utilisation du téléphone ou du courrier, le principal moyen de liaison entre la famille et l'établissement est constitué par le carnet de correspondance dans le second degré ou le « petit mot » photocopié dans les écoles. Ces supports de correspondance propres au système éducatif empruntent le moins fiable des réseaux de distribution : le cartable de l'élève. La messagerie par internet est encore peu utilisée.

Enfin et surtout, la communication aux familles des acquis des élèves s'avère peu satisfaisante. Or il s'agit là d'un sujet essentiel, la connaissance et la compréhension de l'évaluation de ces acquis constituant pour les familles la principale source de renseignements sur la scolarité de leurs enfants.

La communication relative aux acquis des élèves : désordre et indifférence

Dans leur rapport sur les acquis des élèves ¹, les inspections générales ont étudié de quelle façon l'École et ses acteurs informent leurs usagers, c'est-à-dire aussi bien les élèves que leurs parents, des acquis collectifs et individuels. Elles se sont interrogées sur la qualité de cette information et le rôle qu'elle est susceptible de jouer pour les apprentissages ultérieurs.

Ce rapport montre qu'il existe en réalité quatre types de circonstances dans lesquelles l'École a une obligation de communiquer avec les familles sur les acquis des élèves, au sens le plus large du terme :

- tout au long de la scolarité, essentiellement pour informer les familles de « résultats » obtenus dans le cadre de la classe, ainsi que de l'attitude des élèves face au travail ;
- à quelques niveaux du cursus, mais souvent aux seuls niveaux du CE2 et de la sixième, pour informer les familles des résultats de leurs enfants à des « évaluations diagnostiques » organisées sur tout le territoire national ;
- à l'occasion des examens, où le candidat est accompagné par un dossier scolaire destiné au jury, et à la suite desquels est prononcée une décision d'admission ou de refus ;
- à l'occasion des décisions d'orientation prises à certains niveaux du cursus, fondées notamment sur l'examen de la scolarité de l'élève.

Il s'agit donc là d'un ensemble complexe d'informations dont l'objectif est chaque fois très différent et qui sont produites par des acteurs eux-mêmes différents : professeurs au quotidien, responsables des évaluations nationales, jurys souverains, psychologues ou conseillers d'orientation-psychologues (CO-P). Cette complexité, nécessaire peut-être, ne serait pas dommageable par elle-même si le rôle de chacun de ces repérages était clair pour tous les acteurs, qui communiqueraient alors avec les élèves et leurs familles sur la base de cette clarté : on peut en douter si l'on observe qu'il n'y a pas de consensus apparent des acteurs sur la fonction et la valeur de toutes ces évaluations. De plus, il semble bien que l'institution ne se préoccupe guère des divergences entre les logiques professionnelles qui inspirent les différents moments où elle produit des informations relatives aux élèves au long d'une scolarité. Pour une famille, comme pour un élève, la connaissance des acquis ne peut être approchée qu'à condition de surmonter la disparité des langages qui leur en donne témoignage et il n'est pas certain que cette condition soit aisément remplie.

À cette complexité d'ensemble de l'information, s'ajoutent des incohérences de fait que l'institution ne semble pas toujours prendre en considération. S'intéresser à la façon dont l'École rend compte aux élèves et à leurs

1. *Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'École ?*, rapport, IGEN-IGAENR, juillet 2005, consultable en ligne.

familles des acquis scolaires (de la maternelle au baccalauréat) réserve de nombreuses surprises. L'abondance de la production de matière et de documents constitue une véritable norme, mais, en même temps, une liberté quasi totale est laissée aux acteurs de chaque école ou de chaque établissement et même à chaque professeur pour définir la forme et le contenu de ces documents.

Le résultat en est une grande hétérogénéité, non seulement selon les établissements ou selon les ordres d'enseignement, mais également à l'intérieur du même ordre d'enseignement d'une année à l'autre, d'une discipline à l'autre, à l'intérieur de la même discipline et d'un professeur à l'autre. Cette hétérogénéité se retrouve dans la fonction dévolue à chaque communication en direction des familles. Dans la plupart des établissements du second degré, en effet, celles-ci reçoivent à mi-trimestre un relevé des notes obtenues par leurs enfants qui n'est souvent qu'une simple succession de chiffres, dépourvue de commentaires et n'apportant donc aucune information sur les acquisitions de l'élève. Cette hétérogénéité dans les renseignements qui leur sont communiqués rend la lecture de ces documents difficile, sinon décourageante pour la plupart des familles. S'y ajoute le fait que les parents, même quand ils ont eux-mêmes suivi des études secondaires, connaissent la difficulté supplémentaire de ne plus pouvoir se repérer au sein de la variété, plus grande qu'autrefois, des exercices demandés aux élèves.

La signification de ces nombreux documents relatifs aux acquis des élèves est donc difficilement accessible, en raison de la diversité des références nécessaires à leur décryptage. Les familles s'habituent progressivement après l'école primaire à n'avoir communication que d'une « moyenne », accompagnée de commentaires laconiques, rapportée aux moyennes du groupe. De même, en fin d'année, le seul signal donné, outre la moyenne, est celui du passage, ou non, dans la classe supérieure. On voit ainsi que l'institution est quasi muette sur les acquis des élèves, en termes de compétences, de connaissances, de comportements et *a fortiori* de culture et quasi muette vis-à-vis des élèves eux-mêmes, qui, en général, n'ont guère la possibilité de savoir « où ils en sont » dans une progression qui leur serait annoncée et sont ainsi réduits à évoluer à vue, se repérant aux seules notes comme à autant de phares dans une nuit sans boussole.

Élèves et familles sont donc très mal renseignés sur la façon dont se construisent les apprentissages individuels : ayant essentiellement à leur disposition des moyennes et des résultats à des examens résultant aussi de moyennes, il leur est très difficile de se faire une idée plus fine des acquis et des lacunes. Particulièrement déresponsabilisante, cette situation a des conséquences d'autant plus fâcheuses pour les élèves qu'ils sont fragiles et qu'ils ne peuvent tirer de leur environnement les repères que l'École ne leur fournit pas. Elle contribue aussi, en focalisant l'attention sur des moyennes obscures, à donner des scolarités une image de mystère, contraire à la clarté qui doit par définition entourer les apprentissages et le rapport au savoir. Elle alimente enfin l'angoisse des familles ainsi que le recours à des aides

extérieures dont on sait par ailleurs le caractère inéquitable. Le secteur du soutien scolaire hors de l'École constitue, en effet, un marché en plein essor, couvert à la fois par des intervenants publics et, plus encore, des intervenants privés. L'intervention croissante dans ce domaine du secteur marchand (surtout pour le second degré) constitue à terme une menace pour l'égalité des chances.

Les voies d'une amélioration possible

Pour les inspections générales, les défauts observés dans l'information des élèves et de leurs familles sont les manifestations d'un problème beaucoup plus vaste. Au terme de leur rapport, elles aboutissent en effet au constat que le système éducatif français s'intéresse aujourd'hui d'une façon bien imparfaite et aléatoire à ce qui justifie aussi bien son existence que le fait que l'État lui consacre près du quart de ses ressources : les acquis des élèves qui le fréquentent. Responsables nationaux et académiques, chefs d'établissements, professeurs, parents, élèves, tous, d'une façon ou d'une autre, privilégient d'autres centres d'intérêt et d'autres outils que ceux qui les conduiraient à se préoccuper d'abord de la réalité complexe des apprentissages effectivement conduits dans le cadre scolaire.

L'impression est que l'École, en France, depuis longtemps, n'est pas au clair, comme elle a pu l'être dans le passé ou comme le sont les Écoles de certains pays, sur les rapports entre la prescription nationale des programmes et la réalité des apprentissages et des acquis des élèves. On ne sait pas bien ce que savent les élèves et cette ignorance est néfaste pour tous. Il paraît urgent, dans un contexte général qui fait parfois douter l'École d'elle-même, de reprendre la question et de lui rendre tout motif de croire en elle, en l'assurant mieux sur la construction, le suivi, la mesure et la certification de ce qu'elle enseigne. Il est indispensable qu'à tous les niveaux d'étude comme à tous les échelons de l'action, elle n'ait pas d'autre référence que ce qu'elle fait acquérir aux élèves qui lui sont confiés.

À cette fin, les inspections générales préconisent d'agir conjointement sur la cohérence de l'ensemble, le consensus entre les acteurs, la réponse à leurs besoins d'aide et leur responsabilisation et de parvenir ainsi à une véritable « révolution des références de l'École ». Les recommandations qu'elles formulent ont pour objectif de redonner à celle-ci, aux yeux de tous, la clarté d'une institution fondée sur l'essentiel – les acquis des élèves – et attentive à fournir à ses usagers les informations leur permettant de se repérer.

Les élèves, pour leur part, seront dotés des tableaux de bord de leurs apprentissages. Ils seront ainsi informés de ce que l'on attend d'eux et auront les moyens de suivre les progrès de leurs acquis. Le livret scolaire, notamment, deviendra pour eux un instrument majeur, au service de leur scolarité, et sera défini par une déontologie explicite : il ne devra, par exemple, com-

porter aucun jugement global sur la personne de l'élève. En outre, il exclura toute évaluation chiffrée sous forme de moyenne en dehors des années d'examen et devra renseigner précisément l'élève et son entourage du niveau d'atteinte des différents acquis prévus dans les programmes officiels, à une date donnée. Tout ce qui relève du comportement de l'élève face au travail ou à la vie scolaire sera communiqué aux familles par document séparé.

Celles-ci seront destinataires de documents compréhensibles, qu'il s'agisse du livret scolaire ou des programmes d'enseignement, dont on recherchera, d'une discipline ou d'un niveau à l'autre, une présentation homogène, dégageant l'indispensable et donnant des prescriptions en matière d'évaluation. Par ailleurs, un document présentant la manière dont l'établissement élabore et fournit des résultats sur les acquis des élèves sera réalisé par le conseil pédagogique. Préparé et utilisé en conseils de cycles, de classe et d'enseignement, il sera présenté au conseil d'école et au conseil d'administration ou diffusé à l'ensemble des familles.

Tout ceci ouvre les voies d'une amélioration possible de l'information des élèves et de leurs familles. Il est bien évident, néanmoins, qu'on ne peut attendre des parents d'élèves un suivi du travail scolaire et une attention portée aux exigences de l'École s'ils demeurent en position marginale dans le système éducatif.

Les parents dans l'École : une place et un rôle à redéfinir

Les droits des parents d'élèves

Comme le rappellent les inspections générales dans leur rapport sur *La place et le rôle des parents dans l'École*¹, de nombreuses dispositions juridiques précisent aujourd'hui les droits des parents d'élèves, tant individuels que collectifs.

Ainsi, l'action éducative de la famille est reconnue dès l'article L. 111-2 du code de l'Éducation qui rappelle que l'État en garantit le respect. L'article L. 111-4 de son côté précise que « les parents d'élèves sont membres de la communauté éducative. Leur participation à la vie scolaire et le dialogue avec les enseignants et les autres personnels sont assurés dans chaque école et dans chaque établissement. Les parents d'élèves participent, par leurs représentants, aux conseils d'école, aux conseils d'administration des établissements scolaires et aux conseils de classe. »

1. *La place et le rôle des parents dans l'École*, rapport, IGEN-IGAENR, octobre 2006, consultable en ligne.

L'article L. 313-2 prévoit que « des relations d'information mutuelle sont établies entre les enseignants et chacune des familles des élèves, au moins jusqu'à la majorité de ces derniers. Elles ont notamment pour objet de permettre à chaque famille ou, s'il est majeur, à chaque élève d'avoir connaissance des éléments d'appréciation concernant celui-ci. »

En ce qui concerne les droits collectifs, l'article L. 111-4, déjà mentionné, indique que les parents d'élèves participent par leurs représentants aux conseils d'école, aux conseils d'administration des EPLE et aux conseils de classe. Les parents sont représentés au sein de la commission permanente qui, dans les EPLE, instruit les questions soumises à l'examen du conseil d'administration. Les parents d'élèves siègent également dans de nombreuses autres instances, comme les conseils départementaux de l'éducation nationale, les conseils académiques de l'éducation nationale ou le conseil supérieur de l'éducation. Des facilités sont accordées aux parents appelés à siéger dans toutes ces instances. Des autorisations spéciales d'absence et la prise en compte des frais de déplacement sont accordées aux parents d'élèves, agents de l'État, pour participer aux réunions. Pour les autres salariés, l'employeur est tenu de leur laisser le temps nécessaire pour exercer normalement leur mandat.

S'agissant de la représentation des parents, les associations de parents d'élèves (APE) sont appelées à jouer le plus grand rôle, mais elles n'en détiennent pas le monopole. Pour que ces associations puissent remplir leur mission, les textes, et notamment la circulaire du 3 mai 2001, invitent les personnels de l'éducation nationale, chacun pour ce qui le concerne, à faciliter leur action en organisant des réunions à des heures compatibles avec l'activité professionnelle des représentants et en leur permettant de rendre compte des travaux des instances dans lesquelles ils siègent.

Les familles et l'enseignement privé

On ne peut pas, quand il est question du rôle et de la place des parents à l'École, omettre de souligner la place particulière qui est la leur dans l'enseignement privé et le cadre privilégié que celui-ci semble fournir pour leur intervention.

La loi du 31 décembre 1959, dite loi Debré, organise un système d'enseignement privé contractuel. Elle institue la délégation de la mission d'éducation à des établissements qui s'engagent, par contrat, à respecter les règles du service public en matière d'enseignement et conservent un droit à l'expression de leur identité à travers le respect du « caractère propre ». Le contrat d'association avec l'État est signé au vu d'un besoin scolaire reconnu qui fonde le droit des familles à choisir leur école et en fait des partenaires quasi fondateurs : l'établissement sous contrat tire son existence du besoin des familles qui y inscrivent leurs enfants. Dès lors, elles peuvent aussi retirer leur enfant en cas d'insatisfaction. Les familles ont ainsi entre leurs mains le devenir de l'établissement.

La spécificité de l'établissement d'enseignement privé naît de la rencontre entre une proposition préexistante et l'adhésion des familles qui s'y reconnaissent. Mais le contrat tacite à ce niveau suppose que la source de satisfaction soit préservée par un maintien des principes et une adaptation de leur application : c'est la base même du *projet éducatif*, qui passe très vite de l'implicite à l'explicite, formalisation favorisée par l'existence d'un riche patrimoine de traditions éducatives des ordres enseignants. La contrepartie du droit au choix est l'obligation de paiement de frais de scolarité, ce qui crée, plus ou moins explicitement, un mode de relation spécifique. Les parents deviennent, à travers l'OGEC (organisme de gestion de l'enseignement catholique), les gestionnaires mêmes du système.

Le mode de participation des parents se fait aussi de façon spécifique au travers d'une association de parents unique, l'UNAPEL (union nationale des associations de parents de l'enseignement libre), dont il est important de noter qu'elle a résisté à toutes les tentatives de pluralité. Elle apparaît comme une force de référence beaucoup plus significative que dans l'enseignement public. Elle combine, comme les associations du public, un objectif de défense du système (public pour les unes, privé pour l'autre) à des demandes plus spécifiques. Les enseignants y sont peu présents et surtout peu visibles et influents. Paradoxalement, en cette absence, l'UNAPEL s'instaure en force de proposition éducative qui peut s'étendre au domaine pédagogique et proposer aux chefs d'établissement de nouvelles orientations.

Autour de ces approches a été formulée, dès 1967, la notion de « l'établissement comme communauté éducative ». L'aspect religieux est très inégalement présent (il motiverait le choix de 10 % à 15 % des parents), mais c'est une référence permanente à travers la notion de « valeurs familiales » : la *Charte des parents*, adoptée en 2004, est un document révélateur à ce sujet qui fonde ses approches sur les grands textes ecclésiastiques. Le mot même de famille est au cœur du langage utilisé (la revue de l'UNAPEL a d'ailleurs pour titre *Famille éducatrice*).

L'enseignement privé serait-il dès lors un laboratoire où s'élaborerait la solution idéale de la relation « parents-École », fondant ainsi une alternative pour des parents qui ne seraient pas arrêtés par une insurmontable barrière idéologique ? Ceci est vrai si l'on admet qu'un enfant sur deux aurait passé au moins un an de sa scolarité dans le privé, dont on voit bien le rôle de recours pour les parents ; mais moins certain si l'on considère que la part de l'école privée a relativement peu évolué. Certes, les pouvoirs publics ont peut-être limité son extension en mesurant les moyens d'enseignement qui lui sont accordés, mais on sait bien aussi qu'ils auraient dû céder s'ils s'étaient trouvés confrontés à une demande forte et organisée. De plus, une enquête d'opinion sur le degré de satisfaction et d'insatisfaction des parents fait apparaître une réalité intangible : le taux de satisfaction vis-à-vis de l'École est le même chez les parents qui ont choisi leur établissement, qu'il soit public ou privé, et il est dans les deux cas très élevé (supérieur à 80 %).

Des parents marquant leur intérêt pour l'École, mais peu investis dans l'action collective

Dans l'enseignement public, la relation « parents-École » se pose évidemment en des termes très différents. À cet égard, l'état des lieux qu'ont effectué les inspections générales permet d'établir plusieurs constats. Le premier d'entre eux est une attente forte des familles. Il serait faux, en effet, d'évoquer une perte collective d'intérêt pour l'École et la réussite scolaire. Globalement, l'intérêt de la société pour ces questions est évident. En témoignent par exemple la vente des ouvrages consacrés à l'éducation, la participation au débat national sur l'avenir de l'École ou le succès des opérations visant à classer les établissements en fonction de leurs résultats. Les parents d'élèves investissent largement dans le suivi de la scolarité de leurs enfants et font preuve d'un fort attachement à leur réussite. Dans tous les établissements observés, les réunions d'information de début d'année et les rencontres parents-professeurs qui les suivent au cours du premier trimestre sont très fréquentées, alors même que leurs modalités d'organisation ne sont pas toujours idéales.

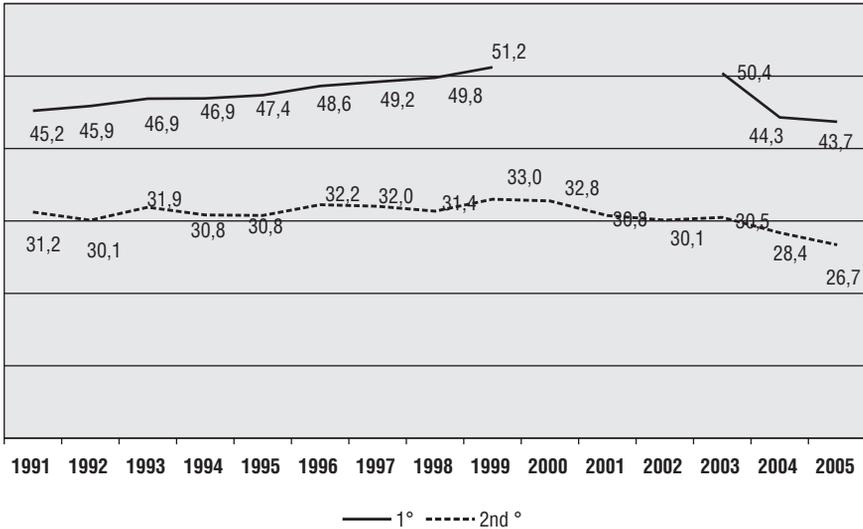
Il est cependant exact que l'investissement dans l'École, la confiance qui lui est accordée, la foi dans l'effet positif de la réussite scolaire ne sont pas identiques selon l'endroit où l'on réside ou la catégorie socioprofessionnelle à laquelle on appartient. L'origine sociale joue aussi un rôle important. Ainsi, on observe souvent que les familles d'origine étrangère ou économiquement les plus défavorisées ne participent pas ou peu aux rencontres proposées par les établissements. Ce comportement, qui peut avoir des causes multiples (appréhension liée à son niveau culturel, à son propre passé scolaire, barrière linguistique, sentiment de dévalorisation des personnes inactives, etc.) ne saurait pour autant être assimilé à une démission des parents.

Toutefois, si ces derniers manifestent un profond intérêt pour l'École, ils s'investissent peu dans l'action collective, même s'ils peuvent montrer une forte capacité de mobilisation dans certaines circonstances. La meilleure preuve en est la faiblesse de la participation aux élections scolaires. À la dernière rentrée, l'effritement du taux de participation des parents à l'élection de leurs représentants, déjà observé en 2004, s'est poursuivi. La proportion de votants enregistrée est inférieure de sept points dans le premier degré et de six points dans le second degré à celle de 1999, année qui marque le pic de la participation des parents.

Le taux actuel est de 43,7 % dans le premier degré et de 26,7 % dans le second degré, mais celui-ci présente une grande diversité selon la nature des établissements : 33,8 % dans les collèges, 23,8 % dans les lycées d'enseignement général et technologique (LEGT), 13,5 % dans les LP.

Évolution de la participation des parents d'élèves

(Participation aux élections pour les conseils d'école et les conseils d'administration des EPLE)



Ces résultats suscitent plusieurs remarques. On peut constater tout d'abord que plus les élèves avancent dans leur scolarité, moins les parents votent. Ensuite, la situation de l'enseignement professionnel apparaît particulièrement critique. Ceci peut être corrélé avec l'observation faite dans les établissements visités par la mission d'inspection générale, de la relation entre la participation aux élections et la catégorie socioprofessionnelle des parents (augmentée d'un facteur trois par exemple dans un lycée de la région parisienne quand on passe de parents ouvriers ou au chômage à ceux qui ont une situation de cadre). De même, il n'est pas inutile de noter que le taux de participation est nettement meilleur dans les départements à forte implantation rurale. À l'inverse, les résultats sont très inférieurs à la moyenne nationale dans les départements sensibles : en Seine-Saint-Denis, l'écart est de douze points dans le premier degré, de vingt points dans le second degré.

On peut également remarquer que le poids des fédérations « historiques », fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) et fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP), va diminuant. S'il est encore des deux tiers dans le second degré, il n'est plus que d'un quart dans le premier degré. La place grandissante occupée par les listes autonomes vaut d'être notée. Ce phénomène a des causes multiples. Il s'inscrit dans une tendance générale au désengagement qui touche aussi bien les élections politiques que l'action associative ou syndicale. On peut d'ailleurs rapprocher de celle-ci la perte d'influence des fédérations nationales de parents d'élèves, qui n'est pas étrangère à la baisse de participation électorale. En outre, le comportement des parents d'élèves, tel que les inspections générales ont pu l'observer le jour des élections, confirme l'existence d'un déficit d'information sur les objectifs et les modalités de ce scrutin et ce malgré d'indéniables

efforts de la part des directeurs d'école et des chefs d'établissement. En revanche, l'implication des services de communication des inspections d'académie et des rectorats n'a pas toujours semblé à la hauteur des enjeux.

Une autre cause réside dans la faiblesse des possibilités offertes aux électeurs : choix entre une liste unique et l'abstention ou bien choix entre des associations ou groupements locaux dont les programmes, s'ils existent, sont peu explicites. Enfin, les modalités d'organisation du scrutin restent dissuasives. Sauf dans les écoles maternelles, rares sont les parents qui peuvent disposer du temps nécessaire pour se rendre dans l'établissement scolaire le jour du vote si celui-ci a lieu en semaine, alors que de moins en moins d'écoles et établissements sont ouverts le samedi. Or, le recours au vote par correspondance n'est pas suffisamment encouragé et présente des contraintes de procédure génératrices de votes nuls.

Parents délégués : une crise du recrutement

À la faiblesse de la participation aux élections s'ajoute la rareté des candidatures. Le faible nombre de parents participant aux élections de leurs représentants est préoccupant : il met en effet en évidence l'échec du service public à impliquer ses usagers et il limite la représentativité des organisations. Cependant à cette abstention électorale qui n'a que peu de conséquences au quotidien correspond une crise du recrutement des associations de parents d'élèves. Au niveau local, les associations ont peu d'adhérents et donc des ressources limitées en temps disponible et en cotisations. De fait, ces associations fonctionnent généralement à partir d'un petit noyau de bénévoles motivés.

Le profil de cette minorité de parents actifs a évolué : au profil du représentant militant s'est substitué celui du parent de bonne volonté, sans doctrine mais désireux d'être utile. Ces parents déploient souvent beaucoup d'énergie et consacrent une grande partie de leur temps à cette activité, mais ils ne peuvent compenser la faible implication des autres parents. De ce fait, ces parents qui s'engagent et dont, en outre, les enfants réussissent souvent mieux que les autres élèves, sont jugés peu représentatifs tant par les enseignants que par des parents plus défavorisés, ce qui compromet l'efficacité de leur action.

Cependant, la conséquence la plus visible de la faiblesse des associations au plan local est la difficulté à pourvoir les sièges de représentants dans les conseils de classe. Cette situation bien connue touche le plus gravement les classes dont les élèves ont *a priori* un maximum de difficultés. Très souvent, les chefs d'établissement et les associations consacrent beaucoup d'efforts pour décider des parents à accepter cette fonction. La possibilité de désigner des parents dont les enfants sont élèves d'une autre division est fréquemment utilisée et donne de bons résultats.

Par ailleurs, les inspections générales ont constaté une évolution des objectifs des associations de parents d'élèves qui semblent, surtout dans l'enseignement primaire, délaissé leur mission de représentation collective et de médiation au profit d'un rôle de support logistique. Ces évolutions s'inscrivent dans un schéma général qui voit diminuer l'influence des grandes fédérations nationales. Les représentants de parents (y compris parfois, les responsables d'associations affiliées à une fédération) ont souvent spontanément évoqué leur refus d'être « étiquetés » sur la base de positions doctrinales. Ils revendiquent un certain pragmatisme et limitent le champ de leur action à celui de l'établissement ou de l'école. Ce comportement peut apparaître comme confortable pour les responsables du système éducatif. D'ailleurs, les directeurs et chefs d'établissements sont parfois suspectés d'être les initiateurs de la constitution de groupements de parents ou d'associations locales *a priori* dociles.

Ces constats établis, dans quelle mesure les parents d'élèves sont-ils, comme l'affirme la loi, « membres de la communauté éducative » ? « Leur participation à la vie scolaire et le dialogue avec les enseignants et les autres personnels » sont-ils réellement « assurés dans chaque école et dans chaque établissement » ?

La participation à la vie scolaire

L'importance de la participation des parents à la vie scolaire présente la particularité d'être inversement proportionnelle au degré d'enseignement. Relativement importante aux niveaux de la maternelle et du primaire, elle diminue au collège et est pratiquement inexistante au lycée.

Dans les écoles, des parents apportent une collaboration qui est souvent indispensable à l'organisation des sorties éducatives et sportives. Ils sont associés à certaines activités pédagogiques organisées sous forme d'ateliers et sont parfois responsables de l'entretien et de l'animation de la bibliothèque-centre de documentation (BCD). Enfin, ils sont généralement pleinement responsables de l'organisation d'activités conviviales et festives. Les effets de cette participation sont jugés positifs tant par les éducateurs que par les parents. Ils semblent d'autant plus importants que le milieu d'origine des élèves est défavorisé. En revanche, la participation des délégués des écoles au conseil d'école est souvent jugée de peu d'intérêt par les associations de parents d'élèves, le véritable lieu de discussion et de décision étant le conseil des maîtres.

Dans l'enseignement secondaire, il arrive que les parents soient associés à l'organisation ou à la mise en œuvre de certaines activités. Il s'agit le plus souvent d'activités éducatives ou de sorties scolaires. Il existe toutefois des exemples de participation de parents à l'encadrement de structures d'aide aux devoirs. Les parents sont aussi souvent associés – mais pas systématiquement – aux activités concernant l'éducation à l'orientation et notamment l'information sur les métiers.

De façon plus ou moins formelle, voire superficielle dans certains cas, les parents sont impliqués dans le processus d'élaboration des projets d'établissement et ceux-ci comportent généralement un ou plusieurs axes qui évoquent les parents, soit comme simples usagers (destinataires d'information par exemple), soit plus rarement comme acteurs. La vérité oblige à dire que les projets d'établissement ont été peu évoqués spontanément par les chefs d'établissement rencontrés et jamais par les enseignants.

À l'inverse de la situation évoquée dans l'enseignement primaire, la participation des représentants des parents dans les instances des EPLE est jugée très importante par les responsables d'associations. Alors que les questions débattues en commission permanente ou en conseil d'administration sont souvent très techniques (questions budgétaires, utilisation de la DHG, conventions diverses), les parents interrogés disent chercher à participer pleinement aux débats en se documentant et se formant. À cet égard, une initiation à la procédure budgétaire et à la compréhension des documents financiers est souvent proposée par les gestionnaires. De façon générale, la richesse des débats au sein des instances est très liée aux qualités pédagogiques du chef d'établissement et du gestionnaire.

Le dialogue avec les enseignants et les autres personnels

La question du dialogue avec les enseignants demeure centrale. C'est à ce niveau que se confrontent l'action éducative de la famille et celle de l'École. Or, cette relation parfois qualifiée de « dialogue impossible » est souvent source de tensions. Pourtant le cadre existe, l'article L. 313-2 du code de l'Éducation rendant obligatoires les « relations d'information mutuelle [...] entre les enseignants et chacune des familles » pour lui permettre « d'avoir connaissance des éléments d'appréciation » concernant l'élève.

De fait, lors de leur mission, les inspections générales n'ont pas rencontré d'école ou d'établissement secondaire dans lesquels les réunions d'information des parents et les rencontres parents-professeurs ne soient pas organisées. Elles ont aussi constaté que ces rencontres sont très fréquentées et qu'elles répondent à une attente véritable d'une majorité de parents même si beaucoup en critiquent les modalités de mise en œuvre. Le fait qu'une minorité de familles n'utilise pas la possibilité qui leur est offerte ne doit pas conduire à renoncer à tout ou partie de cette forme de contact, mais au contraire à chercher à l'améliorer et à la compléter par des mesures appropriées.

Si les réunions d'information de début d'année, organisées par l'équipe de direction, sont très suivies et ne suscitent que peu de critiques, les rencontres parents-professeurs, quant à elles, sont parfois jugées frustrantes, même si elles répondent aux attentes. En effet, le temps de discussion effective avec chaque enseignant est trop court pour permettre un véritable échange. De plus, les conditions matérielles (de longues attentes dans des couloirs, des

professeurs sans planning, des horaires inadéquats, etc.) peuvent compromettre fortement le bénéfice attendu de ces rencontres.

Aussi des établissements ont-ils réfléchi aux objectifs et aux modalités d'organisation et ont-ils fait de ce qui peut apparaître comme un cérémonial un élément de leur projet d'établissement. Les formules sont diverses. Certains ont soigneusement étudié la date des rencontres et choisi de les placer, plutôt qu'immédiatement après la rentrée scolaire, au milieu ou à la fin du premier trimestre afin de disposer d'éléments concrets. La formule qui consiste à remettre directement aux familles le bulletin trimestriel connaît un succès croissant. Elle permet en effet de motiver des parents réticents à participer aux rencontres et d'asseoir le contenu de l'entretien sur les éléments du bulletin, au besoin en en assurant le décryptage. Parfois, une deuxième rencontre est programmée à la fin du second trimestre. Dans tous les cas, l'attention portée à l'accueil, l'utilisation de plannings informatisés avec prises de rendez-vous préalables, sont très appréciés, tant des parents que des enseignants.

Quant aux conseils de classe, les parents rencontrés par les inspections générales estiment dans l'ensemble que leur présence y est profitable. Ils peuvent y apporter des éléments de contexte permettant de mieux analyser le comportement scolaire d'un élève. En sens inverse, ils jouent un rôle de médiatisation des débats du conseil de classe auprès des autres parents. Dans les faits, les parents délégués reconnaissent avoir du mal à exercer pleinement cette mission. En amont, ils éprouvent des difficultés à recueillir des informations auprès des familles. De même, après le conseil, ils n'ont que rarement la possibilité d'assurer une transmission individualisée des débats.

Pour remédier à ces difficultés, les associations de parents, avec l'aide des établissements, mettent en place des dispositifs qui peuvent prendre des formes diverses : fiches de liaison famille/délégué, réunion avant ou après le conseil. Le degré minimum de la communication est constitué par le compte rendu général sur la vie de la classe (sans éléments d'appréciation individuels) que les chefs d'établissements acceptent généralement de joindre à l'envoi ou à la remise du bulletin. L'intérêt des échanges au sein des conseils de classe a été amélioré par la généralisation d'outils informatiques qui permettent d'apprécier les résultats d'un élève dans une perspective historique ou par rapport au groupe.

À ces rencontres, il convient d'ajouter les entretiens où, pour des raisons très diverses, mais généralement liées au comportement de l'élève, des parents se trouvent convoqués par le chef d'établissement ou son adjoint, le conseiller principal d'éducation (CPE), le professeur principal ou un autre enseignant. C'est le moment où les tensions sont les plus fréquentes. Les chefs d'établissement et leurs équipes, en premier lieu les CPE, évoquent leurs difficultés à joindre certains parents et à les convaincre de la nécessité de l'entretien. Les personnels et notamment les jeunes enseignants s'estiment mal préparés à ce dialogue.

Les critiques formulées par les familles portent à la fois sur les conditions matérielles d'organisation de ces rencontres et sur leur contenu.

C'est d'abord l'absence de lieux appropriés qui est soulignée. Chacun sait que les établissements scolaires ne disposent pas, sauf exception, de locaux adaptés à l'accueil des familles. Parents invités à s'asseoir sur le mobilier scolaire conçu pour de jeunes enfants, entretiens accordés dans un coin de hall ou dans la cour : les exemples cités sont nombreux. Certains collèges ou lycées disposent de parloirs dont la conception est parfois aussi surannée que le terme qui les désigne. À l'inverse, des innovations intéressantes, favorisées par la baisse des effectifs qui libère des locaux, ont été observées.

Mais ce sont les horaires qui constituent le principal point de friction entre les associations de parents et les responsables d'établissement. Malgré des consignes réitérées régulièrement par l'administration centrale, les horaires des réunions organisées par les établissements scolaires, qu'il s'agisse des réunions institutionnelles ou des réunions d'information, sont encore jugés inadaptés à la disponibilité des parents. Ceux d'entre eux qui sont salariés peuvent éventuellement bénéficier de la souplesse apportée par la réduction du temps de travail mais cela ne concerne dans la réalité qu'une minorité de parents et exclut des catégories professionnelles entières. Les conseils de classe constituent le *summum* de la complexité par le nombre de réunions, la difficulté à recruter des délégués de parents, l'impossibilité pratique de réunir simultanément plusieurs conseils. Des collèges, après en avoir débattu, se sont dotés de règles claires sur la base de compromis acceptés. La question est plus complexe à régler dans les lycées.

Enfin, le contenu même des rencontres suscite des critiques. Que ce soit au sein d'instances, de réunions collectives ou dans le cadre d'entretiens, le dialogue entre les familles et l'École peut porter sur de multiples sujets. Dans tous les cas, la question de la « sphère pédagogique », de ses limites, de son inviolabilité, constitue une cause de tensions. Les parents ont un besoin légitime de connaître, de comprendre les démarches mises en œuvre pour former leurs enfants. Ce besoin est renforcé en cas de difficultés d'apprentissage ou parfois de défaillances réelles ou supposées de l'institution. Cet intérêt peut revêtir la forme la plus intrusive, voire la plus agressive. Face à cela, les parents dénoncent une attitude d'autoprotection sans nuance de la part des enseignants, qui conduit au refus de dialogue.

Une tension pourtant souvent perceptible entre enseignants et parents d'élèves

Pour leur part, les enseignants, dans la majorité des situations observées, perçoivent l'entrée des parents dans l'espace scolaire comme une intrusion, notamment dans les établissements du second degré. Le sentiment qui prévaut est que chacun a ses responsabilités, les enseignants dans l'école ou l'établissement et les parents à la maison : si ceux-ci remplissaient

correctement leur tâche d'éducateurs, le rôle des enseignants auprès des élèves ne serait que plus aisé et plus efficace en termes de réussite scolaire.

L'élève en difficulté peut être à l'origine de vives tensions et d'un dialogue de sourds où s'affrontent – parfois de façon violente – deux conceptions du rapport à l'École : le parent reprochant à l'enseignant son parti pris négatif vis-à-vis de l'élève, son évaluation partielle, son refus de comprendre ses difficultés ou de prendre en compte les efforts qu'il a faits, tandis que l'enseignant, ressentant les effets de cette angoisse parentale comme une mise en cause de sa qualité professionnelle, refusant de se voir associé à un échec scolaire qu'il impute à des causes extérieures à son enseignement, renvoie le parent à sa propre insuffisance en tant qu'éducateur. Tout se passe comme si l'échec scolaire, révélant une carence de socialisation, un défaut de suivi de l'élève, traduisait une rupture des principes éducatifs que devraient normalement partager l'École et la famille.

Ceci explique sans doute que nombre de professeurs partagent encore un des lieux communs du discours sur la relation entre École et familles : celui de la démission parentale. Ou plutôt celle supposée de familles populaires, incapables d'adhérer au projet républicain d'éducation et sans « ambition » pour leurs enfants. Certes, il est vrai que, dans des cas extrêmes de difficultés sociales, culturelles et économiques, certaines familles ne perçoivent pas le sens et les valeurs de l'École, qui n'est plus dès lors considérée que comme obligation, mais ce ne sont que de rares exceptions.

Par « familles populaires », certains entendent parfois « familles issues de l'immigration », plus encore en butte au soupçon d'abandon éducatif, notamment pour les garçons, et d'incapacité à adhérer au projet éducatif proposé par l'École. En fait, une récente étude de la DEPP a montré qu'à niveau socio-économique égal, les familles d'origine immigrée étaient davantage concernées par l'École et parfois même « surinvestissaient » dans le projet scolaire de leurs enfants. Les choix médiatiques, montés en épingle dès qu'il s'agit de l'École en banlieue, masquent trop souvent l'existence d'une « classe moyenne » d'origine immigrée, dont les aspirations et l'engagement pour la scolarité de ses enfants devraient être relevés, encouragés et valorisés.

Il n'en reste pas moins que beaucoup d'acteurs de l'éducation soulignent un apparent désintérêt de parents de catégories socioprofessionnelles défavorisées, qu'on peut expliquer essentiellement par deux raisons :

– La première est que, dans les classes populaires, prévaut largement le sentiment que l'École et la famille sont deux mondes « à part », séparés par des modèles éducatifs, culturels, relationnels radicalement différents et dont les codes sont imperméables les uns aux autres. Il existe une « culture scolaire », dont ces parents des classes populaires ne maîtrisent ni les termes ni les codes. Un seul exemple suffira à illustrer ce sentiment : celui de l'orientation, domaine, comme on le verra ci-après, dont l'obscurité ou la complexité peut expliquer que les familles privilégient des formations de

proximité, indépendamment de tout projet d'études ou de formation professionnelle – le recours à la facilité d'une offre d'éducation de proximité étant alors imputé à leur « manque d'ambition ».

– La seconde raison tient sans doute à l'évolution de la famille elle-même. Le rapport à l'autorité des parents, notamment chez les adolescents, a beaucoup changé. Dans les familles, tout se négocie et la volonté de l'enfant prime souvent sur les obligations scolaires, ressenties comme une contrainte référencée à un modèle éducatif extérieur, voire étranger, et pour le respect duquel les parents hésitent à mettre en jeu le précaire équilibre familial obtenu ou les bonnes relations qu'ils ont su ménager au sein de la cellule familiale.

Enfin, on a signalé d'autres exemples de « démission » des parents ou de cas présentés comme tels, mais qui doivent être sans doute réexaminés à la lumière des évolutions sociétales fortes qu'a connues la famille ces dernières années. Il s'agit de parents, de plus en plus nombreux semble-t-il, qui se refusent à intervenir dans les contentieux ou les difficultés que peuvent rencontrer leurs enfants. Ils motivent explicitement leur refus par une référence consumériste, selon laquelle les problèmes scolaires sont l'affaire des responsables du système éducatif et doivent être traités par l'École. Bref, ils ne veulent pas s'en mêler.

L'émergence d'un certain consumérisme scolaire

Une importante difficulté des relations entre les parents et les enseignants naît en effet de ce que ces derniers ressentent fréquemment comme une intrusion inacceptable dans le « domaine pédagogique » (qu'ils considèrent comme réservé, au cœur de leur identité professionnelle) les questions que leur posent légitimement les familles sur les objectifs, les contenus et les pratiques de l'enseignement que reçoivent leurs enfants. Dans le premier degré, ce questionnement est d'autant plus mal perçu par les enseignants que la présence physique des parents, leur proximité avec l'École sont plus grandes et que l'attente de « résultats », que les parents pensent être en mesure d'évaluer, est plus précise et plus directe.

Bien loin d'être des partenaires, les parents, en particulier les parents de niveau socioculturel élevé, sont alors suspectés de vouloir contrôler et juger la prestation professionnelle de l'enseignant et d'exiger d'eux une efficacité, en termes de réussite scolaire, qui les apparente à des consommateurs d'École. Ayant fait pour leur enfant les bons choix éducatifs (en matière d'orientation, de suivi scolaire, d'investissement scolaire et culturel de la famille), ils attendent en retour une offre pédagogique de qualité. La connaissance qu'ont de l'École ces parents, informés, très conscients des enjeux scolaires, sociaux et professionnels d'une excellente scolarité et, de ce fait, d'autant plus anxieux, plus « demandeurs » vis-à-vis des enseignants,

rend paradoxalement le dialogue difficile, trop chargé qu'il est de part et d'autre d'affects et de représentations antagonistes.

La co-éducation que les efforts conjoints du système éducatif et des fédérations de parents d'élèves s'efforcent de promouvoir fait ici l'objet de deux conceptions antagonistes : d'une part, celle des parents qui souhaitent l'intégration, au bénéfice de leur enfant, des fonctions assurées par les professeurs dans le projet éducatif et social qu'ils ont formulé et préparé pour lui ; d'autre part, celle, clairement « dissociative », des enseignants qui voient dans les pratiques sociales et éducatives des familles une propédeutique et un gage de réussite pour le travail scolaire, mais qui estiment ne pas avoir à s'associer aux stratégies de scolarisation des familles. Les enseignants souhaitent très majoritairement que les parents, ayant fait ce qu'ils devaient faire et assumé leur rôle à la maison, les laissent exercer de façon responsable et autonome leurs fonctions d'enseignement, dont seule leur hiérarchie pédagogique a pouvoir de juger.

Il faut souligner que certains sujets, peut-être parce qu'ils conditionnent le devenir scolaire des élèves et, d'une certaine façon, engagent leur avenir, leurs chances d'insertion sociale et professionnelle ultérieure, apparaissent comme particulièrement susceptibles de générer des conflits entre certaines familles et l'institution scolaire et de constituer les « points chauds » de la relation parents/enseignants.

Tout d'abord, les conditions et les pratiques d'évaluation : les contestations ou « négociations » concernant la notation du travail des élèves, les interrogations sur les modalités d'organisation des contrôles, qui sont parfois remises en cause (intervention de nature pédagogique et inacceptable, du point de vue de l'enseignant), les réactions indignées ou violentes des parents à la lecture des commentaires ou appréciations portés par les enseignants, tout ceci constitue autant d'éléments potentiels de difficultés ou de rupture du dialogue entre parents et enseignants.

Un autre point sensible, même s'il n'est pas aussi directement conflictuel, est celui de l'orientation, qui conditionne tout l'avenir de l'enfant et dont les codes et les langages sont trop souvent inaccessibles ou obscurs pour les parents ; ceux-ci ont alors le sentiment d'être démunis devant les décisions qu'on prend pour leur enfant, de ne pas maîtriser tous les paramètres des décisions qui sont prises, et cela peut générer une angoisse, des interrogations peu maîtrisées et des comportements agressifs ou violents.

Enfin, les sanctions et les procédures disciplinaires sont, bien entendu, des occasions de mise en cause forte de l'institution scolaire et des personnes. La « judiciarisation » de la société n'épargne pas l'École et les conseils de discipline ainsi que les commissions d'appel peuvent se transformer en prétoires. Par ailleurs, le soutien en toutes circonstances de l'enfant par ses parents, le refus de toute punition et le rejet *a priori* de toute procédure de sanction de l'élève constituent des attitudes de plus en plus fréquentes.

Ce comportement suscite l'incompréhension et parfois la colère chez les enseignants et, chez l'élève et la famille, un sentiment d'impunité ainsi qu'une remise en cause de l'autorité des maîtres. Il peut aboutir à des phénomènes de violence inacceptables. Même si cette attitude est loin d'être la plus fréquente, sa banalisation inquiète le monde enseignant, qui se révèle mal à l'aise face à la contestation de l'autorité : les situations sont contournées dans le premier degré (appel à des médiations externes), traitées en interne dans le second degré, qui dispose de règles plus explicites et de personnels de médiation interne tels que les CPE.

La restauration d'un dialogue apaisé entre les parents et les enseignants

En dépit de ce climat, plus répandu qu'on ne le pense, et du sentiment de la perte de repères, de l'insatisfaction également partagée des parents et des enseignants devant ce qu'ils ressentent, en classe comme à la maison, comme une crise d'autorité et un affaiblissement des valeurs, en dépit aussi des *a priori* ou des représentations négatives qu'ils ont parfois les uns des autres, le sentiment général semble être qu'il faut dépasser ces blocages et, pour cela, restaurer les conditions d'un dialogue apaisé. Les atouts ne manquent pas, au premier rang desquels l'intérêt manifeste que la plupart des parents portent à la scolarité et au travail de leurs enfants. Par ailleurs, l'établissement apparaît comme le lieu privilégié de cette restauration avec ses instances participatives, ses réunions instituées, mais aussi la liberté dont il dispose pour mettre en place des outils de dialogue, ménager des espaces de rencontre, des occasions d'échange ou de participation.

À cet égard, le rôle des chefs d'établissement apparaît essentiel. Ils sont, en effet, à même de préparer les conditions d'une réflexion sur le climat de l'établissement, de proposer des objets communs de travail, de coopération et d'implication des parents et des enseignants, objets susceptibles de dissiper la méfiance, la crainte de l'autre qui prévalent quelquefois et de replacer chacun dans son rôle ou sa fonction. Il convient toutefois de ne pas se satisfaire d'une conception trop « institutionnelle » du dialogue, qui peut se figer dans des jeux de rôles convenus et disparaître dès lors qu'on aborde les questions pédagogiques. On voit dans beaucoup d'établissements ce type de fonctionnement des instances participatives, qui assure aux parents élus une présence institutionnelle, mais sans « poids » ni implication ou participation véritables. Le rôle des associations et des fédérations de parents d'élèves apparaît également indispensable, dans la mesure où elles donnent à leurs adhérents une formation à la pratique de l'institution et leur fournissent les clés de la culture scolaire.

La plupart des acteurs qu'ont rencontrés les inspections générales durant leur mission soulignent comme essentielle la volonté de construire dans l'établissement ou l'école un respect mutuel entre parents d'élèves et

enseignants, une culture de la coopération et de l'échange et non pas du rejet ou de la méfiance ; l'objectif étant que chacun respecte l'autre dans sa dimension propre d'éducateur et de pédagogue.

En définitive, on observe que les parents manifestent le souhait d'aller vers plus de participation, de faire évoluer l'École vers plus d'ouverture et de lisibilité. On note également chez les enseignants un souci d'épouser ce mouvement, un désir de fixer collectivement et clairement les règles du jeu ; ils voient bien entendu les limites du dialogue avec les parents, mais en soulignent aussi les opportunités ; ils souhaitent pouvoir dialoguer, échanger « positivement », assurés d'être reconnus dans leur professionnalité, leurs compétences, mais ouverts aux explications et à la recherche commune de solutions aux difficultés des élèves.

Des initiatives de terrain, témoignant d'une large inventivité, traduisent ce souci partagé d'un dialogue apaisé.

L'inventivité du terrain pour améliorer les conditions du dialogue

Qu'elles empruntent des schémas conseillés par le niveau national ou qu'elles soient le fruit d'une expérimentation individuelle, des initiatives se sont développées dans des écoles et des établissements. Ces expériences sont toujours le fait de tel ou tel acteur ou groupe. Dès lors, leur pérennité n'est jamais garantie. Elles sont aussi le plus souvent une réponse appropriée à une difficulté singulière. Leur duplication n'est donc pas aisée et les conditions d'une généralisation encore moins. Pour autant, elles méritent d'être connues et encouragées par l'institution, toutes perfectibles qu'elles peuvent être. La mise en place d'un dispositif d'information réciproque sur ce thème serait sans doute opportune.

À l'origine de ces opérations on peut trouver un groupe de parents ou une association, qui sont pionniers en la matière. L'accord des personnels de l'école ou de l'établissement qui en est le théâtre est évidemment nécessaire. La typologie des initiatives prises sur le terrain semble répondre aux principales difficultés que rencontrent les parents et l'institution scolaire pour nouer le dialogue.

L'effort porte en premier lieu sur les conditions d'accueil, qui font, comme on l'a souligné, l'objet des critiques les plus fréquentes. Ainsi, quelques écoles et collèges ont pu mettre une salle à la disposition des parents d'élèves. Ouverte toute la journée, elle leur permet de discuter entre eux et de rencontrer les professeurs. Elle est aussi parfois utilisée pour organiser des séances d'information sur des questions ayant trait au système scolaire. Sa fonction d'ouverture et d'accueil dans l'établissement scolaire, en direction des parents, a une forte valeur symbolique qui va à l'encontre de la représentation traditionnelle de « l'école forteresse », repliée sur elle-même.

Dans le même esprit, on rencontre des « cafés des parents » qui proposent des interventions sur des thèmes en rapport avec leurs préoccupations.

L'amélioration de la communication est également ressentie comme essentielle : en témoignent les nombreuses réunions proposées. Certains établissements en organisent une par trimestre pour donner des informations, mais aussi pour permettre aux enseignants d'expliquer leur façon de travailler. Afin de calmer les appréhensions nées des changements de niveau, des efforts particuliers sont consentis. Ainsi en est-il pour la liaison maternelle-CP où les enfants sont amenés à découvrir la grande école avec leurs parents en fin d'année selon des modalités diverses. De même, l'accueil en CP est parfois organisé avec une rentrée décalée permettant de consacrer plus de temps à la famille et de laisser les parents dans la classe pendant la première heure.

En ce qui concerne l'information des parents, de nombreux outils de liaison existent sous diverses appellations : carnet de liaison, carnet de vie, livret d'accueil, permis de conduite ou carte à points, journal d'école papier ou multimédia. Mais pour rendre plus compréhensible cette information, il faut parfois la reformuler en termes plus clairs. Dans de nombreux collèges, la pratique de la remise individuelle des bulletins trimestriels aux parents se diffuse de plus en plus et devient désormais quasiment la règle dans les établissements sensibles. Des dispositifs divers ont aussi été imaginés. Une école a institué le samedi l'heure des parents : dans chaque classe les enfants présentent leur travail aux parents. Un collègue a mis en place les premiers samedis du mois un « point écoute parents ». Certaines écoles permettent même aux parents d'assister à quelques séquences en classe.

Rétablir la confiance entre les parents d'élèves et leur École

L'état des lieux effectué par les inspections générales montre toute la nécessité de restaurer la confiance et de développer le dialogue entre les parents d'élèves et leur École.

Une première question porte sur l'une des spécificités du modèle français qui repose sur un dispositif juridique assez complet et souvent précis. Ce dispositif est constitué de textes législatifs qui en déterminent l'économie générale et de nombreuses circulaires et notes de service souvent méconnues en raison de leur accumulation. Les inspecteurs généraux ne sont pas assurés du strict respect des obligations ni du suivi attentif des recommandations ainsi développées par des textes au contenu souvent incantatoire. Dès lors, ils estiment souhaitable qu'un texte à portée réglementaire, au contenu clairement normatif, définisse sans ambiguïté les droits des parents, tant à titre individuel qu'à titre collectif.

De même, le développement d'initiatives dans les écoles et les établissements appelle une mutualisation de bonnes pratiques. En effet, autant il appartient au niveau central de déterminer par la voie réglementaire les nor-

mes à respecter, autant la nécessaire diffusion des expérimentations et des innovations relève d'autres méthodes. Dès à présent toutefois, il semble possible de tracer un certain nombre de perspectives.

Il convient tout d'abord de conforter le rôle et la place des associations de parents d'élèves dans l'École, en veillant notamment à ce que la participation des parents dépasse la présence formelle aux instances participatives de l'établissement et en redéfinissant leurs droits en matière de participation au projet éducatif de l'école ou de l'établissement. À cet égard, il faut encourager les associations (déclarées ou non, rattachées ou non aux fédérations nationales) à assurer leurs missions d'information et de formation à l'égard de tous les parents : il leur appartient de mettre en particulier ceux qui ne sont pas familiers du monde de l'École, de ses codes et de son langage, en mesure de s'y retrouver et de prendre en pleine connaissance de cause les décisions concernant leur enfant.

Il s'avère également indispensable de mettre en œuvre une politique d'accueil et d'information des parents, tout particulièrement dans les établissements du second degré, où la situation est plus difficile que dans le premier degré. L'objectif doit être notamment d'organiser les conditions d'une relation personnelle et régulière entre les enseignants et les parents d'élèves, qui contribue à faire prévaloir une culture du dialogue et du débat plutôt que de l'affrontement, de l'incompréhension ou de la condescendance. À ce titre, il importe aussi de réaffirmer le souci de développer une cohérence éducative entre la famille et l'établissement, en affichant en toutes circonstances le respect qui est dû aux parents en tant qu'éducateurs et d'en finir avec la vision « dissociative » des responsabilités éducatrices, qui est encore répandue parmi les enseignants.

Par ailleurs, la formation, initiale et continue, doit permettre aux enseignants, mais aussi aux personnels d'éducation et de direction, de mieux appréhender les relations avec les familles. Plus que d'une formation théorique, il s'agit de donner aux professeurs et plus généralement aux personnels de l'éducation nationale les instruments concrets leur permettant, dans le cadre de leur pratique professionnelle, de nouer dans les meilleures conditions le dialogue avec les parents. Des efforts ont été faits. Ils doivent être généralisés. Plus encore, le contenu de ces formations doit être très clairement précisé dans le cahier des charges qu'il appartient aux autorités hiérarchiques de définir.

Enfin, il importe que la coopération entre les parents et l'établissement se développe aussi bien dans le domaine scolaire que dans le domaine éducatif. Le rôle des parents ne peut se limiter à une participation aux actions décidées par le conseil d'école ou inscrites au projet d'établissement : ils devraient en ce domaine avoir un rôle de proposition, participer aux décisions de façon plus marquée qu'actuellement et, par exemple, prendre toute leur place dans l'élaboration du règlement intérieur de l'école ou de l'établissement.

En conclusion, la confiance, le bon sens, l'esprit d'ouverture et de dialogue, la connaissance des droits et des devoirs de chacun, le respect mutuel des rôles d'éducateur et de pédagogue que se partagent parents et enseignants devraient permettre d'anticiper ou de résoudre les conflits toujours possibles et de faire fonctionner ce couple aléatoire que constitue la famille et l'École de manière efficace et tranquille, au bénéfice des élèves. Le récent décret du 28 juillet 2006 ne pourra, pour sa part, qu'y contribuer. En effet, dans la droite ligne des recommandations des inspections générales, ce texte reconnaît aux parents un certain nombre de droits et en particulier le droit à l'information. Il vise à faciliter l'exercice des mandats de leurs représentants, notamment en fixant la tenue des conseils d'administration, d'école et de classe en dehors du temps scolaire. Il permet enfin à leurs associations de jouer plus efficacement leur rôle. Cette légitime reconnaissance des droits des parents d'élèves est une très bonne chose, à condition naturellement qu'elle n'aboutisse pas à compliquer la tâche déjà difficile des personnels en charge de l'enseignement des élèves.

L'association des familles à l'environnement de l'École et à l'orientation des élèves

Impliquer les parents dans l'accompagnement à la scolarité

Il n'en reste pas moins qu'il n'est pas toujours facile pour l'École, malgré des tentatives intéressantes, d'attirer les parents d'élèves qui sont en difficulté et pour qui elle reste un monde étranger, sinon hostile, en grande partie à cause du langage qu'elle utilise. Dans certaines circonstances, essentiellement liées à la situation économique et socioculturelle des familles en cause, une médiation externe à l'École doit être mise en place pour que l'enfant dispose de conditions normales de travail et d'épanouissement.

Les associations, sous réserve qu'elles soient elles-mêmes en relation avec l'École, peuvent jouer très utilement ce rôle de médiation et contribuer à restaurer un dialogue difficile ou à combler une disparité socioculturelle importante. Elles sont, en effet, souvent dirigées et animées par des femmes et des hommes proches des habitants des quartiers dans lesquels elles interviennent et pour qui elles peuvent représenter des exemples de réussite. Elles sont certainement les mieux placées pour apporter cette « aide à la parentalité » qui permettrait aux parents d'être concernés par les affaires de l'École, même s'ils n'en sont pas des connaisseurs.

Les dispositifs d'accompagnement à la scolarité, notamment, peuvent mener à cet égard une action déterminante. Très souvent, en effet, les parents des élèves les plus défavorisés, du point de vue économique, social ou culturel sont une cible obligée de l'accompagnement à la scolarité. Bien

évidemment, il ne s'agit nullement de chercher à leur faire acquérir des compétences pédagogiques, encore moins didactiques. Mais l'accompagnement se réalise souvent dans le milieu familial, apportant une expérience de l'École qui n'y est pas assez représentée. Parfois, l'accompagnement se fait par petits groupes dans des locaux extérieurs ou à partir de supports numériques : dans ce cas, l'existence d'un relais parental au domicile familial s'avère très utile, voire indispensable.

Les parents sont ainsi de plus en plus un public-cible de l'accompagnement à la scolarité, qui s'efforce de faciliter leurs relations avec l'École en assumant une fonction de médiateur, en les aidant à en comprendre l'organisation et les enjeux, à prendre conscience de la place du travail à la maison dans la réussite scolaire, en les sensibilisant à l'importance d'une présence bienveillante mais ferme et en leur rappelant leur rôle spécifique en matière de santé, d'hygiène alimentaire et de rythmes de vie des enfants.

Il importe donc de continuer à associer et à impliquer ces familles qui souhaitent aider leurs enfants à réussir leur scolarité mais sont démunies face à ce qu'elles devraient faire pour y parvenir. À cette fin, l'éducation nationale pourrait sensibiliser les enseignants et les responsables associatifs à ces problèmes, de manière à leur donner les quelques outils nécessaires à l'établissement d'échanges fructueux avec elles. De même, les opérations du type « école des parents », initiées dans quelques établissements, gagneraient à être mieux connues pour s'étendre progressivement à de nouveaux secteurs.

Les espaces numériques de travail : l'extension de l'École vers l'espace familial

Le développement d'espaces numériques de travail (ENT), à condition que leur usage ne se limite pas, pour les parents, à prendre connaissance de l'emploi du temps et des absences de leur enfant, peut aussi permettre un dialogue et un « apprivoisement » intéressants. D'ailleurs, dès que le concept de « cartable électronique » a plus particulièrement émergé en France, dans le courant de l'année 2000, l'objectif d'extension de l'École vers l'espace familial a été clairement affiché : on a même employé le terme d'*e-famille*. Il est en effet évident que les services de vie scolaire auxquels ce portail donne accès sont susceptibles d'intéresser tout particulièrement les parents, car ils concernent de façon très concrète l'organisation quotidienne et leur permettent un suivi en temps réel non seulement de l'assiduité, mais aussi des résultats de leurs enfants.

L'extension de l'École vers le milieu familial demeure l'un des principaux enjeux du concept d'ENT, mais le moins que l'on puisse dire est que celle-ci ne s'effectue que lentement, même si tous les projets ont prévu les profils et les fonctionnalités nécessaires et si des applications concrètes ont commencé à être mises en place en direction des parents : notes, carnets de

correspondance, agendas et convocations, événements de la vie scolaire, informations par messages SMS sur les téléphones portables, etc.

Par ailleurs, l'égalité d'accès au réseau par une connexion haut débit est loin d'être acquise dans toutes les familles : on estime qu'aujourd'hui, en fin de collège, près d'un élève sur trois ne peut pas facilement accéder à l'ENT depuis son domicile. Ceci résulte à la fois de problèmes sociaux et de l'inégalité de couverture du territoire par les différents opérateurs de télécommunications, qui nécessitera une prise en charge coordonnée entre l'État et les collectivités. Aussi l'implication des parents est-elle encore très embryonnaire et un gros effort reste-t-il à faire, par exemple en généralisant le développement des services qui concernent l'organisation quotidienne de la vie scolaire, le suivi de l'assiduité et des résultats des élèves.

Des évolutions positives commencent toutefois à se faire sentir. Elles sont d'autant plus souhaitables que les espaces numériques de travail sont susceptibles non seulement de renforcer le lien entre l'École et la famille, mais aussi de contribuer à généraliser l'usage des technologies de l'information et de la communication dans la population.

L'orientation aujourd'hui : des attentes et des critiques

Comme le soulignent les inspections générales dans leur rapport sur le fonctionnement des services d'orientation et d'information ¹, les parents sont unanimes sur l'importance et le soin à accorder à l'orientation, qui constitue leur attente prioritaire. C'est une question chargée sur le plan affectif et une source d'inquiétude devant des choix perçus comme irréversibles. Les lycéens, eux aussi, sont extrêmement conscients de l'importance de l'orientation. Ils savent que c'est un moment décisif dans leur parcours personnel et professionnel et ils souhaiteraient se voir proposer une multitude de « voies de réussite ». Or, comme le montrent le rapport des inspections générales et les nombreux témoignages d'utilisateurs qui y sont recueillis, ces attentes très fortes ne sont pas satisfaites.

Les parents savent que ce sont le chef d'établissement, les conseils de classe, les professeurs qui orientent les élèves en se fondant essentiellement sur les notes et les appréciations. Ils demandent plus de transparence et davantage de participation. Ils ont souvent une image négative des conseillers d'orientation-psychologues qui, estiment-ils, ne répondent ni à leurs demandes ni aux besoins des élèves. Ils leur reprochent aussi leur connaissance insuffisante des filières, des débouchés et des métiers. Selon eux, leurs réponses sont approximatives ; ils n'ont pas la connaissance du monde du travail ; ils ne connaissent pas bien l'enseignement supérieur ; ils perçoivent trop souvent l'entreprise comme l'ennemie, etc.

1. *Le fonctionnement des services d'orientation et d'information*, rapport, IGEN-IGAENR, octobre 2005, consultable en ligne.

Les élèves se plaignent aussi d'être mal informés et ils n'accordent guère leur confiance aux CO-P que, d'ailleurs, ils connaissent peu. Ils les voient une fois par an, parfois plus, mais disent constater leur manque de disponibilité. La critique se fait parfois plus précise : « Le CO-P propose une orientation en fonction de tes résultats et de tes notes plus qu'en prenant en compte la motivation de l'élève. Ils proposent aux élèves qui ont de bons résultats d'aller en filière générale et aux mauvais, les filières technologiques et professionnelles ». Beaucoup reprochent aux conseillers leur méconnaissance de certaines filières, en particulier technologiques et professionnelles.

Majoritairement, la dimension psychologique de l'orientation est récusée. Pour beaucoup de parents, il y a confusion entre deux fonctions : l'aide, l'écoute des élèves en difficulté dans l'établissement et le conseil en matière d'orientation. Ce qui pousse certains parents à conclure que l'idéal serait que le psychologue soit plutôt à l'extérieur de l'établissement qu'à l'intérieur. Quant aux lycéens, ils sont également très réservés sur ce point et ils ne songent pas au conseiller quand ils ont un problème d'ordre personnel ou psychologique.

On peut avancer de multiples explications à cette perception contrastée de la profession, mais elle révèle surtout, de la part des élèves et de leurs familles, une profonde méconnaissance du travail des CO-P, mobilisés aujourd'hui par d'innombrables missions, qui les sollicitent bien au-delà de leurs activités premières : le conseil et l'expertise en orientation, l'information des élèves et des familles sur les enseignements et les formations.

Aussi, du fait d'une activité multiple et morcelée en plusieurs lieux, la présence des CO-P en établissement s'avère-t-elle de plus en plus réduite. Certes, ils y assurent bien la permanence à laquelle ils sont tenus, même si on peut s'interroger sur l'efficacité d'une permanence mensuelle d'une demi-journée dans les petits établissements excentrés. Mais, sachant qu'un conseiller à plein temps a en général deux à trois établissements en charge et qu'il y consacre au total entre dix et quinze heures, il dispose en fait de quatre à six heures par semaine dans chaque établissement pour mener à bien ses multiples activités. Cette durée est variable dans l'année, la période des conseils de classe étant très consommatrice de temps.

Cette faible disponibilité des CO-P dans les établissements explique des carnets de rendez-vous pleins et des délais d'attente de plusieurs semaines à plusieurs mois. La moyenne des élèves scolarisés pris en charge par chaque CO-P est estimée à 1 500. En réalité, chaque conseiller, compte tenu du temps dont il dispose, n'assure le suivi que de quelques dizaines d'élèves au plus. Sa participation aux conseils de classe se limite le plus souvent aux paliers d'orientation faute de temps. Une part croissante du travail d'information et d'orientation est de ce fait assumée par d'autres acteurs, professeurs, CPE, documentalistes et personnels de direction.

Dans ces conditions, on comprend les critiques des usagers, élèves et parents, souvent frustrés de ne pas obtenir de réponse, ou la bonne réponse, ou tout simplement la réponse qu'ils souhaitent à leurs demandes. On comprend

aussi le malaise des CO-P qui n'ont ni le temps, ni les compétences, ni les moyens de faire face, seuls, à l'ensemble des missions que les usagers (au sens large du terme) pourraient attendre d'eux. Les attentes sont donc fortes et il est urgent que le service public réagisse, d'autant que les parents se disent préoccupés par le développement de services privés.

Quant aux CIO, s'ils constituent un extraordinaire réseau d'accueil des élèves et de leurs familles, ils restent encore mal connus et peu fréquentés. Très peu de lycéens, notamment, sont au courant de l'existence d'un CIO, de ce qu'on peut y faire ou y trouver. On peut se demander si l'amplitude horaire proposée par la plupart des centres ne constitue pas un obstacle à la fréquentation du public : élèves scolarisés, adultes, jeunes sans qualification, étudiants.

En effet, même si l'on peut comprendre les contraintes liées à un potentiel horaire en diminution, on est en droit de s'étonner du peu de souplesse de nombreux centres. Certes, l'équipe des conseillers est presque toujours renforcée le mercredi après-midi pour faire face à l'affluence du public mais, en dehors de cette demi-journée, les heures d'ouverture du CIO coïncident très exactement avec les heures où élèves ou salariés sont indisponibles. Ce problème ne semble pas préoccuper les services pourtant officiellement très attachés à l'accueil du public. Certaines académies et quelques CIO font cependant preuve d'initiative et de souplesse : ouverture plus tardive le soir, pendant la pause méridienne ou le samedi matin. Là où ils existent, ces horaires sont appréciés et contribuent à accroître la fréquentation. Mais ils sont loin d'être partout en vigueur. Il est donc indispensable que des incitations fortes soient faites dans ce domaine, afin que les attentes des usagers soient mieux prises en compte.

Il importe enfin de souligner que l'éducation nationale ne saurait se comporter comme si elle avait le monopole de la mission d'orientation. D'autres organismes contribuent à assurer l'accueil, l'information, le conseil en orientation, l'insertion et l'accompagnement des projets de jeunes. Pour leur part, les parents interrogés se sont déclarés intéressés par ce qu'ils appellent un « guichet unique », en fait, une structure qui offrirait conjointement les services des informateurs jeunesse et ceux des CO-P « avec de véritables ressources, accessible six jours sur sept et ouverte sur le milieu de l'entreprise... Ce serait un service public commun à l'État et aux collectivités territoriales ». Tous insistent sur la « nécessité d'une équipe pluridisciplinaire connaissant les entreprises, le système des bourses, le bilan de compétences, etc. ». Ils ont suggéré la mise en place de « maisons de l'orientation en réseau écoles/monde de l'entreprise/métiers ». Sous des appellations différentes, c'est bien la même idée d'un service aux parents et aux élèves qui ne soit pas coupé du monde de l'entreprise et qui associe les différentes compétences professionnelles de l'information, du conseil en orientation, de l'accompagnement de projets, de l'insertion professionnelle et de la méthodologie à la recherche d'emploi.

Un souci d'individualisation de l'enseignement, de l'accueil et de l'orientation

Il apparaît de plus en plus clairement que le service public de l'éducation nationale doit répondre à des attentes nouvelles, non seulement dans le domaine du pilotage du système éducatif ou d'une réelle participation des parents à l'effort collectif d'éducation, mais encore par rapport à une double préoccupation qui tend à s'imposer fortement : assurer à chaque élève des chances égales en matière d'orientation et de choix des filières, tout en s'adaptant de façon fine aux situations individuelles.

Offrir une réelle diversité de choix : la refondation de la série littéraire au lycée

L'objectif d'égalité des chances au lycée implique de pouvoir offrir à chaque élève des choix véritables, c'est-à-dire de lui proposer de s'engager dans des voies et des filières de valeur équivalente, tout en lui permettant de valoriser au mieux ses atouts personnels. Aujourd'hui l'égalité des chances ne passe plus par une uniformisation de toute façon illusoire et bien souvent contre-productive, mais par une offre diversifiée de formation et la volonté d'adapter le système éducatif à une plus grande individualisation des parcours des élèves. Une offre de formation individualisée n'est en effet vraiment compatible avec l'égalité des chances que si la volonté des élèves de développer au mieux leurs talents personnels peut s'épanouir dans un cadre garantissant effectivement l'égalité de dignité des orientations possibles. Ce qui suppose de réfléchir aux moyens d'éviter que les choix qui leur sont proposés soient surdéterminés par l'existence d'une hiérarchie implicite ou explicite entre les options disponibles. C'est dans cet esprit que les inspections

générales ont été amenées à évaluer les mesures prises pour revaloriser la série littéraire au lycée ¹.

L'affaiblissement régulier de la série littéraire

Le constat que les inspections générales ont pu faire de l'évolution de la série littéraire durant les récentes décennies et singulièrement au cours des dernières années est particulièrement inquiétant. On assiste à un déclin qui semble inexorable d'autant plus qu'il associe le recul quantitatif à la dégradation qualitative. Tous les indicateurs dont on peut disposer sont « au rouge » et soulignent un affaiblissement de la série L qui peut aller jusqu'à entraîner sa disparition pure et simple. Cinq données principales permettent de dessiner les contours de cette alarmante évolution.

Des effectifs en baisse constante

L'analyse de l'évolution des effectifs des séries générales depuis 1989 laisse apparaître une chute spectaculaire du nombre d'élèves de la série L (-28 %) contre une augmentation de 18 % en série économique et sociale et de 4 % en série scientifique. Aujourd'hui les « L » représentent un peu moins de 12 % de l'ensemble des élèves qui entrent en première générale ou technologique et bien des établissements suppriment des divisions littéraires. Si l'on se réfère au nombre des bacheliers, les chiffres sont tout aussi clairs et révèlent une évolution à la baisse aussi ancienne que continue. Dans les années soixante-dix, la proportion des bacheliers A est passée de 45 % à 25 % des admis et, sur la période 1995-2004, le nombre de lauréats de la série L a décliné de 30,8 %. On note par ailleurs une féminisation très nette de la série littéraire : alors qu'en 1970 les filières A attiraient 69 % de filles, il y en a aujourd'hui 82 % parmi les bacheliers L.

Des résultats au baccalauréat plus faibles que dans les autres séries de la voie générale

Si les taux de succès des trois séries sont pendant longtemps restés comparables, on constate depuis six ans un fléchissement relatif assez sensible de la série littéraire par rapport aux autres : alors que les taux de réussite du bac S et du bac ES progressent sensiblement, celui du bac L ne fait qu'augmenter très légèrement pendant la même période. Plus dissuasive encore est la proportion des mentions obtenues en L qui reste significativement plus faible que dans la série S. Les mentions « bien » et « très bien » sont plus difficiles à obtenir en L que dans les autres séries, pénalisant ainsi les élèves pour lesquels la mention peut être un élément essentiel du dossier de candidature à une filière sélective post-baccalauréat : institut d'études politiques (IEP),

1. *Évaluation des mesures prises pour revaloriser la série littéraire au lycée*, rapport, IGEN-IGAENR, juillet 2006, consultable en ligne.

institut universitaire de technologie (IUT) ou certains brevets de technicien supérieur (BTS).

Une orientation très largement subie

Toutes les études récentes concordent sur le fait que la détermination de la série est d'abord commandée par le degré de réussite en mathématiques et, de plus en plus, en sciences physiques, y compris pour le choix de la série littéraire. L'orientation vers la série L est donc très souvent un choix par défaut majoritairement guidé, non par de bons résultats en français ou un goût particulier pour les disciplines littéraires, mais par une insuffisance dans les disciplines scientifiques. Ces pratiques d'orientation peu favorables aux études littéraires sont également présentes tout au long de la scolarité lorsqu'il s'agit d'envisager des études supérieures : office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), CIO, conseillers d'orientation, enseignants eux-mêmes, tous cantonnent les « L » à l'intérieur d'ambitions modestes. Enfin, il faut ajouter qu'un nombre important d'élèves orientés en L cumule divers handicaps socio-économiques ou socioculturels et rencontre de ce fait des difficultés dans presque toutes les disciplines.

Un accès à l'enseignement supérieur plus difficile et un succès plus rare dans la poursuite des études universitaires

Si la proportion des bacheliers de la série littéraire à l'université correspond globalement à leur proportion dans les terminales générales et technologiques, les choses se gâtent dès qu'on prend en compte des critères plus qualitatifs : en CPGE, seuls 10 % des élèves sont issus de la série littéraire ; en droit et sciences politiques, les L ne représentent que 20 % des étudiants contre 40 % pour les bacheliers ES. Le taux de réussite des bacheliers L au diplôme d'études universitaires générales (DEUG), redoublement compris, est très inférieur (77 %) à celui des S (91 %), même s'il reste comparable à celui des ES (78,7 %). On constate donc que le baccalauréat L est celui qui offre le moins de chances d'accéder en troisième année d'enseignement supérieur et celui où l'amélioration de ces chances a été la plus faible ces dernières années. Enfin les taux de réussite en CPGE sont aussi très défavorables aux littéraires : le niveau d'exigence des concours ouverts par un nombre très réduit d'écoles est tel que seulement 10 % des élèves des préparations littéraires intègrent l'une des formations d'excellence auxquelles ils se présentent, alors que 95 % des élèves des classes préparatoires scientifiques intègrent une école.

Des perspectives d'insertion professionnelle plus limitées avec un risque important de sous-qualification

L'analyse des chiffres portant sur l'insertion professionnelle n'est pas plus encourageante. Ainsi le taux de chômage des bacheliers L, tous niveaux de diplômes confondus, est de 8,8 % contre 6,5 % pour les ES et 4,4 % pour les S.

Mais c'est surtout pour les diplômés de troisième cycle que le taux de chômage est défavorable aux L : 10,2 % contre 6,1 % pour les ES et 3,2 % pour les bacheliers S. Enfin, même s'il reste vrai que les titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur accèdent plus facilement au monde du travail, les diplômés des disciplines littéraires occupent plus souvent des emplois sous-qualifiés d'employés.

Les causes de ce déclin quantitatif et qualitatif de la série littéraire sont à la fois externes et internes à l'institution scolaire et universitaire. Parmi les facteurs externes, il y a tout d'abord le décalage croissant existant entre, d'une part, les exigences visibles de la société contemporaine qui repose de plus en plus sur un environnement technologique ainsi que sur des pratiques et des objets essentiellement issus des progrès cumulatifs des sciences et des techniques et, d'autre part, l'idéal d'une culture littéraire et humaniste qui apparaît davantage associé à un patrimoine culturel et historique nécessairement « inactuel ». En ce sens, le déclin de la série littéraire semble bien lié à une évolution culturelle de nos sociétés contemporaines. Le souci légitime de la « rentabilité » des études, étroitement corrélé à la démocratisation de l'enseignement et l'utilitarisme ambiant, que renforce encore la mondialisation des échanges économiques, ne favorise pas le choix d'études littéraires, volontiers présentées comme « gratuites » et sans impact direct ni sur les préoccupations économiques ni sur les débats scientifiques.

Cependant les limites éthiques, de plus en plus visibles, du progrès scientifique et technique, comme la persistance des injustices que ne parvient pas à corriger le développement économique, comme aussi la dimension religieuse de nombreux conflits contemporains, ou encore la soif de sens que n'épuise pas la recherche individuelle des jouissances immédiates donnent à penser que notre civilisation ne saurait se priver durablement de l'apport des sciences humaines et de la culture humaniste et philosophique.

Mais s'il est sans doute vrai jusqu'à un certain point que l'évolution actuelle de la société ne favorise pas le développement des études littéraires, il est important de noter que certaines causes essentielles du déclin de la série littéraire semblent bien internes à l'évolution du système éducatif français. Ces facteurs internes du déclin sont au nombre de trois.

■ *Une organisation du second cycle général et technologique défavorable à la série littéraire*

Il faut tout d'abord remarquer que l'organisation des enseignements de détermination en seconde pénalise la série littéraire. En effet, le choix des « enseignements de détermination » s'apparente souvent à une pré-orientation dont peuvent bénéficier les séries générales ES et S et les séries technologiques. Au contraire, la grille horaire de seconde, sauf dans le domaine des arts, ne prévoit pas d'enseignements optionnels d'appel qui flécheraient dès l'année de détermination un parcours vers la série L. À ce premier obstacle, présent dès la première année du lycée, s'ajoute le fait que la série L se trouve aujourd'hui en situation de concurrence défavorable par

rapport à une série scientifique qui est devenue la série la plus générale, à une série économique et sociale aux contenus plus équilibrés et qui tend à représenter les « humanités modernes », ou même à des séries technologiques récemment rénovées ou en cours de rénovation qui affichent des perspectives de débouchés clairement identifiés.

■ *Une identité problématique de la série littéraire*

Pourtant le problème essentiel que rencontre la série L tient à sa propre organisation interne. Sauf à considérer que sa caractéristique se réduit, négativement, à la quasi-absence des mathématiques dans l'enseignement commun de la série, il est difficile de percevoir ce qui constitue la différence spécifique de cette série, *a fortiori* sa valeur ajoutée. Dite « littéraire », elle ne consacre à la littérature, depuis une date relativement récente d'ailleurs, qu'un temps assez peu discriminant au regard des autres séries où le français est aussi un enseignement obligatoire et important. Elle n'a pas le monopole de l'enseignement de plusieurs langues vivantes, ni non plus celui du latin ou du grec.

Quant à la philosophie, discipline actuellement réservée à la classe de terminale, elle se caractérise en L par un horaire lourd (huit heures) et un coefficient au baccalauréat qui ne l'est pas moins (sept) d'autant plus qu'il joue sur une seule épreuve dont le rendement à l'examen est jugé incertain. En fin de seconde, l'élève qui choisit de s'engager en L doit donc miser sur une discipline inconnue, qu'il n'abordera que deux ans plus tard, qui occupera beaucoup de son temps et qui décidera largement de son avenir scolaire.

Mais surtout, ce qui fragilise la série littéraire et pourrait être la raison principale de son déclin est une forme de contradiction interne : elle se présente comme « générale » alors qu'elle est de plus en plus spécialisée dans le contenu et l'organisation de ses enseignements et ne peut pas lutter à armes égales avec la série S, dont l'organisation interne et l'équilibre des coefficients en font la seule véritable série générale du lycée. Mais elle ne bénéficie pas pour autant des attributs ni des atouts d'une formation spécialisée (options de pré-recrutement, débouchés clairement affichés) qui sont ceux de la série ES.

■ *Une faible visibilité des débouchés*

Les voies d'excellence accessibles aux bacheliers littéraires (écoles normales supérieures, instituts d'études politiques, écoles de commerce, etc.) ne concernent qu'une infime minorité d'élèves. Quant à l'éventail des débouchés universitaires, il est plus restreint pour les titulaires du baccalauréat L que pour ceux des deux autres séries de l'enseignement général. Certaines portes leur sont d'ailleurs désormais fermées comme la médecine. Cependant les métiers de l'enseignement ne constituent pas l'unique perspective offerte aux bacheliers L et des débouchés bien réels leur sont ouverts dans des secteurs larges et variés : communication, édition, journalisme, gestion des ressources humaines, échanges internationaux, loisirs et tourisme, animation culturelle, etc. Dans une société où la part du secteur des services ne

cesse de croître, il existe assurément des gisements d'emplois pour les jeunes ayant reçu une formation littéraire. Mais le poids des représentations et la méconnaissance des débouchés réels qui peuvent s'offrir aux « littéraires » accroissent l'impression d'une voie « sans issue ». C'est donc bien un problème d'image dont souffre le plus aujourd'hui la série L.

L'évaluation des mesures prises pour revaloriser la série

Il y a quinze ans déjà qu'au plus haut niveau les responsables politiques ont pris acte du déclin des études littéraires et s'en sont alarmés. De Lionel Jospin à Gilles de Robien, il n'est pas un ministre qui n'ait affiché une volonté politique forte de revaloriser la série littéraire afin de ne pas laisser à l'abandon un pan essentiel de notre tradition et de notre culture. Mais force est de constater que les réformes successives du lycée de 1992 à 2000, loin d'inverser la tendance, ont plutôt contribué paradoxalement à renforcer la hiérarchisation des séries générales au détriment de la série L.

Les « effets pervers » des réformes du lycée

Le premier objectif de la réforme de 1992, en ce qui concerne le lycée d'enseignement général, a été de remédier au morcellement des séries en resserrant leur cohérence autour de trois grands domaines (lettres, sciences économiques, sciences) ainsi qu'en renforçant l'identité de chacune d'elles. L'idée était bien, à l'origine, de répondre à la massification de l'enseignement secondaire en maîtrisant l'hétérogénéité des publics et en répartissant les élèves de manière équilibrée entre les différentes voies, en fonction de leurs profils et de leurs compétences disciplinaires. Mais, au lieu d'assurer l'égalité des chances entre les trois séries générales, ce resserrement a plutôt accentué l'effet de hiérarchisation des formations – mouvement qui, du reste, s'était déjà esquissé au cours des années soixante-dix avec la survalorisation de la série C, à dominante mathématique. À l'époque où la série A existait encore sous sa forme tripartite (A1, A2, A3), il y avait une grande diversité de parcours à l'intérieur de la voie littéraire. Avec le recul, il apparaît que le compactage autour des lettres a profondément nui à la série littéraire, puisqu'il a déporté en faveur d'autres séries l'effet de hiérarchisation et que, de plus, la démocratisation en termes d'effectifs ne lui a pas profité.

Entre 1992-1993 et 1999-2000, le phénomène de déclin de la série L s'est encore accentué du fait que les dispositions prises pour réformer les différentes séries n'ont pas été équivalentes. D'un côté, comme on l'a déjà souligné, la série S est devenue moins centrée sur les enseignements scientifiques qu'auparavant, de l'autre les caractéristiques littéraires de la série L ont été nettement renforcées. Les coefficients au baccalauréat, tels qu'ils ont évolué, montrent très clairement cette diversification de la série S et cet appauvrissement de la série L : 15 coefficients sur 38 liés aux épreuves obligatoires en S renvoient à des disciplines littéraires (français : 4, histoire-

géographie : 3, langue vivante I : 3, philosophie : 3 et langue vivante II : 2). La série L, en revanche, est devenue totalement « littéraire ». Les sciences ne représentent plus que quatre points de coefficient sur 38, au lieu de quatre sur 24 pour l'ancienne section A1.

Mais en même temps que les mathématiques étaient réduites à la portion congrue, la série littéraire paraît sur le français. L'introduction d'un enseignement et d'une épreuve obligatoire de littérature en terminale et l'augmentation des horaires qui en découlent ont déplacé le centre de gravité de cette série vers le français, reportant sur cette discipline, pour une très large part, le poids de son identité. Ni la philosophie, ni l'histoire-géographie ne concentrent sur les deux années autant de points de coefficient au baccalauréat ni d'heures d'études. Or le français, en tant que discipline scolaire, souffre de nombreuses ambiguïtés tenant à l'hétérogénéité du public visé, aux attentes contradictoires de l'opinion à son égard et à l'ambition de modernisation des nouveaux programmes, souvent mal comprise. Dès lors que cette discipline devient le centre de référence de la série L, on comprend que le malaise augmente. Comment concilier en effet une conception exigeante de l'enseignement de la littérature, destinée à des élèves qui ont fait de manière positive le choix des lettres, avec les besoins d'une majorité d'élèves qui se retrouvent en L faute d'avoir obtenu des résultats suffisants en mathématiques et en sciences ?

Quant à la philosophie, autre pilier traditionnel de la série L, elle reste perçue à la fois comme une institution intangible, difficile à faire évoluer, et comme une discipline à faible « rendement » à l'examen. Cependant, il semble aujourd'hui que l'organisation de cet enseignement puisse être repensée, conformément d'ailleurs à certaines indications du rapport annexé de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École d'avril 2005, d'une manière plus souple qu'actuellement, sur les deux années de première et de terminale et être répartie, pour cette dernière classe, entre tronc commun et enseignements de spécialité (ou dominantes optionnelles).

D'autres évolutions semblent également bienvenues comme la réintroduction de l'option de mathématiques après l'annonce malencontreuse de sa suppression – option dotée d'un nouveau programme mettant en avant deux domaines transversaux, la logique et l'algorithmique – ou comme la nouvelle place des sciences qui ont retrouvé en L un statut prometteur grâce à une approche culturelle globale.

Des mesures générales qui n'ont pas permis d'inverser la tendance

À côté de ces réformes structurelles qui, malgré leurs bonnes intentions, ont plutôt aggravé le mal qu'elles tentaient de soigner, plusieurs mesures, appliquées à l'ensemble de la voie générale, n'ont pas non plus permis de favoriser la série littéraire comme on aurait pu l'espérer. La politique de développement des langues vivantes, qui concerne toutes les séries, n'a pas abouti à privilégier la composante littéraire des études linguistiques et n'a pas non plus

permis de renforcer la série littéraire. Il n'apparaît pas, pour le moment, que les langues vivantes jouissent d'une place d'honneur dans la filière L, ni que ses élèves soient meilleurs en langues que ceux de S et de ES. Plus paradoxalement, la politique volontariste de revalorisation des langues anciennes n'a entraîné aucun renforcement de la série littéraire : les deux autres séries, notamment S, accueillent plus de la moitié des élèves ayant choisi l'option latin ou grec en classe de seconde. Enfin l'introduction d'enseignements pluridisciplinaires, comme les travaux personnels encadrés (TPE), pourtant adaptés aux démarches préconisées pour les enseignements littéraires, n'a pas non plus profité à la série L.

Des initiatives pour ouvrir des débouchés qui n'ont pas porté tous leurs fruits

Enfin, dernier constat d'échec, les initiatives prises pour ouvrir des débouchés attractifs et pour favoriser l'accès à des formations d'excellence n'ont pas, là non plus, porté tous leurs fruits en faveur de la série littéraire. Ces initiatives ont pris essentiellement deux formes : la création d'options diversifiées ouvrant explicitement sur un champ professionnel où les littéraires pouvaient trouver à valoriser leurs compétences (c'est le cas notamment des options artistiques) et l'ouverture explicite de débouchés dans l'enseignement supérieur, précédemment réservés aux élèves des autres séries (écoles de commerce en particulier).

Concernant le développement et la diversification des options artistiques, on doit tout d'abord souligner l'importance de l'effort accompli. De trois options au début des années quatre-vingt (arts appliqués, arts plastiques, éducation musicale), les enseignements artistiques sont passés peu à peu à sept (arts appliqués, arts plastiques, cinéma et audiovisuel, danse, histoire des arts, musique, théâtre) présentes dès la classe de seconde. Entre 1984 et 2004, cette diversification a permis d'augmenter sensiblement le nombre d'élèves concernés par les arts (plus de 112 000 aujourd'hui) et d'ouvrir des perspectives nouvelles d'études supérieures. Au final, une vraie dynamique s'est créée autour des enseignements artistiques qui a d'abord profité aux L, étant donné le nombre d'heures qui leur sont attribuées dans cette série ainsi que leur fort coefficient au baccalauréat (6), comparable à celui de la philosophie (7), ou encore à celui des sciences en S (5 à 7). Mais cette dynamique positive n'a pas permis d'enrayer la chute continue de la série littéraire. Les enseignements artistiques sont encore en quête de leur légitimité, le couple lettres-arts n'a généralement pas démontré sa fécondité (les exemples de collaboration entre professeurs de français ou de philosophie et enseignants des disciplines artistiques sont encore de trop rares exceptions) ; enfin l'image affaiblie de la série L et le peu de lisibilité des métiers auxquels elle peut mener déteignent sur les matières artistiques elles-mêmes.

Quant à l'ouverture de débouchés d'excellence pour les bacheliers L, force est de constater là encore qu'elle n'a eu qu'un effet limité. On le sait, les CPGE littéraires souffrent d'un affichage très restreint en termes de débouchés d'excellence : le nombre de postes aux écoles normales supérieures constitue une porte trop étroite, si on le compare à celui qu'offrent les CPGE scientifiques et commerciales, qui permettent quasiment à tous leurs élèves d'intégrer une école. C'est pourquoi on ne peut que saluer les efforts accomplis par certaines grandes écoles de commerce (HEC, ESCP-EAP, ESSEC notamment) dans l'aménagement de leurs concours pour les élèves des CPGE littéraires, ainsi que la mise en place de possibilités d'intégration pour ces mêmes élèves par certaines écoles de journalisme, comme le CELSA¹. Enfin la possibilité d'intégrer un IEP, à Paris ou en province, est un facteur important d'attractivité vers les CPGE littéraires, même si le débouché que constituent ces instituts profite bien davantage aux bacheliers ES et S. On bute toujours sur la même difficulté : comment faire profiter la série L de l'ouverture de nouvelles voies d'excellence, alors que les meilleurs élèves se retrouvent essentiellement en S ?

Ce bilan rapide effectué par les inspections générales de l'ensemble des mesures prises depuis quinze ans pour arrêter le déclin de la série littéraire pourrait entraîner le découragement. Les réformes structurelles successives, les mesures générales en direction de l'ensemble des séries de la voie générale ou celles qui ont été ciblées spécifiquement sur la série littéraire ne sont pas parvenues jusqu'à présent à inverser une tendance lourde qui semble revêtir désormais un caractère irréversible. Il est vrai que ce bilan peut encore servir de base à une utile réflexion sur les limites des politiques publiques, sur les inévitables « effets pervers » de décisions prises avec les meilleures intentions du monde ou encore sur la capacité du système éducatif à corriger ce qui peut apparaître comme une évolution fondamentale de notre société et de notre modèle de civilisation. Mais surtout, les inspections générales estiment que ce bilan donne des raisons d'espérer dans la mesure où il a permis d'identifier un certain nombre de facteurs sur lesquels il est encore possible d'agir pour redresser la situation.

Les principes d'une refondation de la série

Il convient tout d'abord de se convaincre que la revalorisation de la série littéraire ne répond pas seulement à un impératif culturel de conservation d'un patrimoine menacé, ni au souci légitime d'optimiser le « rendement » du système éducatif par le rétablissement d'un développement plus équilibré des trois voies de l'enseignement général. Favoriser le développement d'études secondaires longues à caractère littéraire répond aussi à une nécessité de

1. Centre d'études littéraires supérieures appliquées, devenu aujourd'hui école des hautes études en sciences de l'information et de la communication.

justice sociale et de progrès économique. Il s'agit de renforcer l'égalité des chances en permettant la promotion d'aptitudes et de talents divers, en s'appuyant sur des motivations variées et des visions du monde complémentaires, en permettant à chaque type d'études de la voie générale d'ouvrir des parcours d'excellence pour une proportion équivalente d'élèves.

Pour atteindre les objectifs énoncés, deux logiques différentes sont théoriquement envisageables. On peut d'abord chercher à renforcer les caractères qui font de la série L une formation « spécialisée » visant explicitement des domaines d'études supérieures ciblés auxquels les enseignements devront préparer. Mais les inspections générales estiment que cette logique de la spécialisation accrue, qui devrait concerner toutes les séries de la voie générale pour avoir une chance de succès, est irréaliste pour au moins deux raisons. Reprenant une partie des mesures qui ont précisément échoué pour la série littéraire, elle serait perçue comme un retour en arrière et susciterait sans doute l'opposition de la majorité des enseignants et des parents. Surtout elle imposerait un choix quasi définitif de l'orientation non seulement à la fin de la classe de seconde, mais déjà à l'entrée du lycée, et se heurterait à une demande récurrente des familles, en tout cas de celles qui ont pu choisir de faire poursuivre à leurs enfants des études longues : retarder le plus possible le moment des choix décisifs en matière d'orientation, demande sociale qui explique en partie l'engouement actuel pour la série S, réputée « ouvrir toutes les portes ».

C'est pourquoi le mieux est de s'engager résolument dans la voie qui consiste à refaire de la série littéraire une véritable série générale, à l'instar de la série S, visant autant la formation de l'esprit et l'institution du « citoyen éclairé » que l'acquisition de savoirs et de compétences nécessaires à la poursuite d'études supérieures longues et ouvrant la voie à un large éventail de parcours de formation.

Cette voie du renforcement du caractère général de la série littéraire peut elle-même donner lieu à trois évolutions possibles.

Un scénario qui diffère jusqu'à la fin de la classe terminale les choix décisifs en matière d'études supérieures

Cette première perspective d'évolution pousse à son terme la logique de généralisation qui a jusqu'à présent si bien profité à la série S au détriment de la série L. Elle consiste à supprimer les trois séries et à proposer un tronc commun identique à tous les élèves de la voie générale. C'est le système qu'ont adopté plusieurs pays européens, mais il suppose deux conditions pour sa réussite : une individualisation des parcours s'opérant grâce à un large choix d'options, conçues pour permettre aux élèves de développer et de valoriser des aptitudes particulières, et une différenciation pédagogique effective sur le modèle des groupes de compétences en langues dont le développement est prévu par le rapport annexé à la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École d'avril 2005.

Dans ce scénario, les disciplines scientifiques et littéraires seraient équilibrées dans le tronc commun, mais une modulation des coefficients des épreuves du baccalauréat pourrait, selon les vœux des candidats, être mise en place et permettrait d'opérer la différenciation nécessaire à l'orientation dans l'enseignement supérieur. Si l'on souhaitait retrouver un éventail d'options permettant une gamme de choix comparable à l'offre actuelle, il faudrait prévoir une dizaine d'options ou de dominantes. Évidemment, dans une telle organisation, le principal enjeu de la classe de seconde serait de faciliter et d'éclairer le choix entre la voie générale et la voie technologique.

Un scénario qui fusionne les séries ES et L

Ce second scénario conduit à fusionner les deux séries ES et L, tout en conservant deux groupes d'options assez nettement différenciées, les unes à dominante économique et sociale, les autres à dominante « littéraire ». Un tel scénario est sous-tendu par l'idée que « l'honnête homme » du XXI^e siècle doit maîtriser les fondamentaux de l'économie et des sciences sociales en même temps que les outils de la communication verbale ainsi que des références culturelles, historiques et philosophiques solides. Cet ensemble de repères correspondrait assez bien au concept « d'humanités modernes » qui constituerait avec la démarche scientifique les deux branches de l'alternative que pourrait alors offrir aux élèves la voie générale du lycée.

Les enseignements généraux de cette nouvelle série feraient une large place, en même temps qu'à la maîtrise de l'expression écrite et orale, à l'histoire, aux sciences sociales et à la philosophie. Quant aux enseignements optionnels, ils pourraient comprendre, outre une dominante « économie » et une dominante « sciences humaines et sociales », des dominantes plus « littéraires » comme, par exemple, « littératures et civilisations » ou encore « arts et culture ».

En ce qui concerne l'organisation de la classe de seconde, il demeure nécessaire que les options de découverte facilitent le choix entre la voie technologique et la voie générale, mais aussi qu'elles aident à choisir entre la série scientifique et la série résultant de la fusion de L et de ES.

Si ce scénario était retenu, une des difficultés serait de trouver, pour la nouvelle série, un nom qui ne donne pas l'impression aux enseignants qu'une série a été absorbée par l'autre : « lettres, économie et sciences sociales » serait, à cet égard, sans doute plus neutre que « lettres et sciences humaines » à moins que « sciences humaines », dénomination qui aurait le mérite de la simplicité, ne paraisse suffisant.

Un scénario qui s'inscrit dans le cadre des séries actuelles

Il reste enfin une troisième solution qui maintiendrait l'existence des trois séries de la voie générale, chacune d'elles offrant des enseignements communs à tous ses élèves comme actuellement et des enseignements optionnels qui devront préfigurer, plus qu'aujourd'hui, des champs d'études supérieures possibles.

La principale innovation dans l'organisation du tronc commun de la série littéraire serait tout d'abord, dans cette hypothèse, de répartir l'enseignement de la philosophie sur les deux années de première et de terminale, mais aussi entre tronc commun et enseignements optionnels pour cette dernière classe. Commencer l'enseignement de la philosophie en première permettrait d'inscrire celui-ci dans une durée plus longue et d'apporter quelque chose de spécifique aux études littéraires. Cette organisation permettrait aussi d'éviter de concentrer sur une seule épreuve l'ensemble des coefficients de la discipline, une note pouvant être attribuée à la fin de la première, par exemple dans le cadre d'un contrôle en cours de formation.

Il faudrait ensuite redonner dans le socle des enseignements généraux de la série littéraire une place digne de ce nom aux mathématiques et aux sciences expérimentales. Elles font désormais partie de la « culture générale » du XXI^e siècle. Il est indispensable que tous les bacheliers, et donc aussi ceux de la série littéraire, soient suffisamment familiers des principaux concepts et des problématiques de la science contemporaine pour être capables de prendre position dans les grands débats de société et de se forger une opinion personnelle fondée sur des analyses rigoureuses et des connaissances objectives. En tout état de cause, la présence d'un enseignement substantiel de mathématiques et de culture scientifique dans la partie obligatoire du cursus « littéraire » serait aussi de nature à restaurer un équilibre entre les disciplines et une certaine symétrie entre la série L et la série S. Les mathématiques et les sciences seraient traitées comme des disciplines fondamentales pour les littéraires, au même titre que le français l'est déjà pour les scientifiques.

La grande modification concernant les enseignements optionnels de la nouvelle série littéraire consisterait à les restructurer autour de « dominantes » identifiables en termes de suites d'études ou de débouchés, qui pourraient à leur tour faire l'objet d'un approfondissement ou d'une spécification à travers un jeu d'options mineures ou complémentaires. Dans cette optique, on pourrait concevoir cinq dominantes qui indiqueraient clairement que le champ des suites d'études possibles est beaucoup plus large que ce qu'on imagine habituellement.

■ *Une dominante « Littératures et civilisations »*

Il s'agirait là du pôle proprement littéraire et « classique » intégrant l'étude des lettres étrangères. L'objectif visé serait une approche culturelle et littéraire, faisant une large place à la traduction. Les langues dont il s'agit peuvent être les langues anciennes et la combinaison de la dominante avec une option mineure doit permettre d'étudier le latin et le grec ou de s'initier à une troisième langue vivante. Cette dominante serait celle de l'ouverture à l'international et notamment à l'Europe, impliquant aussi l'étude de ses racines culturelles à travers l'approfondissement de la connaissance de l'antiquité classique.

■ *Une dominante « Arts et cultures »*

Elle ferait une large place, domaine par domaine, à une approche historique (histoire des arts), sociale (connaissance des institutions culturelles, impact sur l'environnement social), esthétique (grands courants, grands genres) et analytique (fréquentation et analyse des œuvres), ainsi qu'à une pratique créative ciblée dans le domaine choisi. La mineure permettrait, en particulier, d'accentuer fortement la part pratique dans le domaine artistique choisi.

■ *Une dominante « Communication et maîtrise des langages »*

Elle proposerait une première approche du monde de la communication dans toutes ses composantes : presse, médias audiovisuels, publicité, documentation, internet. On chercherait à favoriser une approche critique des phénomènes contemporains de communication et des pratiques sociales, ainsi qu'une mise en perspective historique. Naturellement la maîtrise de la langue, de ses usages, des formes et des figures du discours serait au cœur de cet enseignement.

■ *Une dominante « Sciences humaines »*

Elle comporterait une composante philosophique (fondements des sciences humaines) et une composante mathématique forte (éléments de mathématiques nécessaires aux études démographiques, sociologiques et économiques). Les élèves qui envisagent de poursuivre dans l'enseignement supérieur commercial ou qui visent un IEP seraient invités à choisir cette option.

■ *Une dominante « Institutions et droit »*

Elle comprendrait une initiation au droit public et pourrait aussi se rapprocher de l'option « sciences politiques » actuellement réservée aux élèves de la série ES. Cette dominante aurait pour fonction d'indiquer clairement que des études supérieures dans le domaine du droit et des sciences politiques peuvent être préparées par des études « littéraires ».

Ce troisième scénario n'est pas très éloigné des indications données par le rapport annexé à la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École¹.

Les inspections générales notent finalement que deux arguments plaident en faveur de la rénovation de la série littéraire dans le cadre du maintien de séries diversifiées. D'une part, ce maintien devrait permettre de mieux répondre aux besoins divers des élèves, dans la mesure où les trois séries existantes correspondent effectivement à des approches intellectuelles distinctes et nettement différenciées. D'autre part, il faut

1. « La série L, solidement articulée selon quatre dominantes (langues et civilisations, arts, mathématiques et communication) serait par exemple renforcée par l'introduction, en première, d'une préparation à la philosophie (humanités) et par des enseignements de spécialisation en civilisations étrangères ou antiques, arts, mathématiques et communication. »

garder à l'esprit qu'un cursus indifférencié (surtout s'il ne permet pas d'individualisation interne des parcours) peut aboutir paradoxalement à plus d'exclusion qu'un dispositif diversifié, à condition que celui-ci ne se réduise pas à une hiérarchisation de filières.

Quoi qu'il en soit, c'est donc un retour à une vraie logique de formation générale qui se trouve préconisé pour la voie du second cycle long et qui, seul, peut servir de base à la refondation des études « littéraires » dans notre pays.

Mieux guider les élèves et améliorer le fonctionnement des services d'orientation

La conjonction du mouvement de démocratisation de l'enseignement et de la persistance d'un chômage de masse élevé a fait progressivement de l'orientation une préoccupation centrale pour les élèves et leurs parents, ainsi qu'un enjeu décisif pour le service public de l'éducation nationale. Le dernier baromètre des services publics¹ révèle bien l'insatisfaction à cet égard : « Attente majeure des Français avec l'emploi, l'éducation nationale est un service jugé satisfaisant par ses usagers d'un point de vue global (78 %), mais largement insatisfaisant au niveau de leurs attentes prioritaires ». Si ce service remplit bien désormais sa première mission prioritaire selon les usagers – mission de transmission de savoirs et de connaissances aux élèves –, tel n'est pas le cas de la plupart des autres missions prioritaires qu'ils lui assignent notamment en ce qui concerne l'employabilité future des élèves (à la fois leur « orientation vers les bonnes filières » et leur « insertion professionnelle par les stages et l'alternance ») et le rôle socialisateur de l'École (« inculquer le civisme et la discipline » et garantir « l'égalité entre les élèves »). La prise de conscience de l'importance de l'orientation ainsi que de son fonctionnement peu satisfaisant dans notre système éducatif a conduit les ministres de l'éducation nationale successifs à proposer des améliorations par voie législative ou réglementaire.

En 1989, la loi d'orientation introduisit le concept de « projet personnel » ainsi que le droit à l'éducation et au conseil en orientation. Pour que les élèves puissent choisir l'orientation qui leur convient le mieux, il faut les aider à développer une triple compétence : la connaissance de soi, la connaissance des voies de formation, la connaissance des métiers et du monde économique. Ce triple objectif doit associer tous les membres de l'équipe éducative, tout en faisant participer les partenaires extérieurs.

Quant à la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École d'avril 2005, elle précise dans son article 23 que l'orientation doit prendre en

1. Baromètre BVA/l'institut Paul Delouvrier, « Les services publics vus par leurs usagers », 17 mai 2006.

compte de façon prioritaire « les perspectives professionnelles » et qu'elle est essentiellement une mission partagée, non seulement, en interne, par tous les membres de la communauté éducative, mais encore avec de nombreux partenaires extérieurs à l'éducation nationale ¹.

Mais il est évident que le service public de l'éducation nationale ne peut en aucun cas se décharger de ses responsabilités dans le domaine de l'orientation sur ses partenaires extérieurs, dont la place déterminante et le rôle essentiel sont clairement reconnus par la loi d'avril 2005. Au contraire, l'éducation nationale doit d'autant plus montrer ses capacités d'adaptation et de réactivité face aux demandes et aux inquiétudes des élèves et de leurs parents dans le domaine de l'orientation qu'elle doit agir de plus en plus étroitement avec ses partenaires extérieurs. D'autre part, même si la responsabilité de l'orientation est clairement répartie à l'intérieur du système éducatif entre de multiples acteurs (élèves, parents, chefs d'établissement, professeurs et conseillers d'orientation-psychologues), les services d'information et d'orientation ont un rôle central à jouer qu'il faut déterminer plus précisément. C'est dans cette perspective que les inspections générales ont été amenées à évaluer le fonctionnement des services d'information et d'orientation, en mettant particulièrement l'accent sur la demande d'individualisation, de proximité et d'efficacité que les usagers adressent de plus en plus fortement au service public de l'éducation nationale ².

Des faiblesses préoccupantes à tous les niveaux

Le constat des inspections générales sur le fonctionnement des services d'orientation est très préoccupant, même si ces services ne sont pas les seuls responsables, on vient de le souligner, de l'échec global de la politique publique dans le domaine de l'orientation scolaire. Cependant des carences graves ont été constatées à tous les niveaux de ce dispositif.

L'organisation et le pilotage de la politique de l'orientation : un déficit de cadrage persistant aux échelons national et académique

La réglementation sur l'orientation des élèves est complexe et évolutive ³. Au niveau académique, comme au plan national, des insuffisances, à des degrés variables, dans les directives à donner aux services peuvent être observées.

1. « L'orientation et les formations proposées aux élèves tiennent compte de leurs aspirations, de leurs aptitudes et des perspectives professionnelles liées aux besoins prévisibles de la société, de l'économie et de l'aménagement du territoire. Dans ce cadre, les élèves élaborent leur projet d'orientation scolaire et professionnelle avec l'aide des parents, des enseignants, des personnels d'orientation et des autres professionnels compétents. Les administrations concernées, les collectivités territoriales, les organisations professionnelles, les entreprises et les associations y contribuent. »

2. *Le fonctionnement des services d'information et d'orientation, op. cit.*

3. Plus de dix textes de tous niveaux, depuis 1980, selon la Cour des comptes (relevé de constatations définitives sur « l'information et l'orientation des élèves du second degré » du 1^{er} septembre 2003).

Au niveau national, on constate depuis trop longtemps des impulsions successives sans vision d'ensemble sur les activités des services de l'orientation. Or, s'il est un domaine où un besoin se fait sentir de façon pressante, c'est bien celui du pilotage de la politique nationale d'information et d'orientation. Il dispose d'un *corpus* réglementaire qui, faute d'actualisation, a fini par perdre toute portée : l'imprécision sur le rôle et les missions des différents acteurs de l'orientation est devenue la règle, changeante d'ailleurs selon les académies. La mission placée auprès du directeur général des enseignements scolaires qui devait permettre une approche transversale et non compartimentée de la politique d'information et d'orientation peine à assurer ce pilotage.

Au niveau académique, on relève un manque de fermeté et des approches contrastées. Deux constatations illustrent cette défaillance dans le pilotage académique du système : en premier lieu, aux différents échelons, les rapports d'activité ne sont pas, très généralement, produits ni même demandés ; en second lieu, les autorités académiques visitent rarement les CIO qui relèvent pourtant hiérarchiquement d'elles ¹. L'animation des réseaux de ces centres se ressent bien évidemment de tels flottements dans le pilotage de la politique d'information et d'orientation au niveau national et académique.

Le réseau et le statut des centres d'information et d'orientation : une adaptation très imparfaite aux évolutions en cours

Près de 600 centres d'information et d'orientation (avec leurs annexes) maillent le territoire national, ce qui représente un chiffre considérable. Mais par le nombre des conseillers qui y sont attachés comme par les publics scolaires qui en relèvent, le volume de leurs activités est très inégal et ne correspond plus que très imparfaitement à l'évolution des politiques locales de l'orientation.

Si l'argument de la proximité a un certain poids, il trouve vite sa limite lorsqu'il devient le prétexte au maintien de structures où n'exercent qu'un, deux, voire trois conseillers, créant ainsi une double situation d'isolement professionnel et de réduction du champ de vision sur les parcours scolaires offerts aux élèves par le système éducatif. Les districts scolaires ont fourni le cadre géographique initial pour établir la carte des CIO ². Mais les enjeux du système éducatif ont changé depuis trente ans, en raison du partage des responsabilités avec les collectivités territoriales dans le champ de l'éducation et de la formation. Les approches menées par ces dernières sont dorénavant centrées sur des politiques d'aménagement et de développement de leur territoire, découpé selon d'autres délimitations : celles des zones d'emploi ou des « pays ». D'autres facteurs de changement proviennent de relations plus

1. Cf. article 2 de l'arrêté du 5 mars 1973 portant organisation des centres d'information et d'orientation : « Les centres d'information et d'orientation sont placés sous l'autorité de l'inspecteur d'académie en résidence dans le département... ».

2. Cf. article 5 du décret n° 71-541 du 7 juillet 1971 relatif à l'organisation des services chargés de l'information et de l'orientation : « En principe, dans chaque district scolaire sera créé, par arrêté du ministre de l'éducation nationale, un centre d'information et d'orientation. Dans les districts les plus importants, il peut en être créé plusieurs ».

étroites entretenues avec les partenaires du monde économique, de la diversification des voies de formation, de la multiplication des passerelles, y compris en direction des autres structures de formation initiale (apprentissage et établissements rattachés au ministère chargé de l'agriculture) et de l'accompagnement de l'élève dans la construction progressive de son projet professionnel. Or ni le statut des CIO, ni leur maillage territorial actuel ne permettent véritablement de prendre en compte ces évolutions et de développer de façon satisfaisante ces nouveaux partenariats.

L'activité des CIO et des conseillers d'orientation-psychologues : une absence de hiérarchisation des tâches

Il résulte des différents textes en vigueur que les CIO et leurs CO-P devraient répondre aux besoins de la population du district considéré dans son ensemble :

- accueillir tout public, en priorité les jeunes scolarisés et leur famille, et intervenir de façon ciblée au profit des élèves des classes où s'effectuent des choix scolaires ou professionnels, en cours ou à l'issue de leur formation, des élèves susceptibles de sortir de l'appareil éducatif sans formation professionnelle ou avec une formation professionnelle incomplète, des jeunes adultes en quête de moyens de reconversion, de perfectionnement ou de promotion professionnels, des publics scolaires à besoins spécifiques ;
- informer sur les études, les formations professionnelles, les qualifications et les professions, avec pour objectif de favoriser, à plus ou moins long terme, l'insertion sociale et professionnelle des jeunes ;
- écouter et conseiller la personne, en entretien individuel, afin de l'aider à mieux se connaître, à retenir les informations utiles, à organiser les éléments du choix ;
- observer et analyser les transformations du système éducatif et les évolutions du marché du travail et produire des documents de synthèse à destination des équipes éducatives ou des élèves ;
- animer des échanges et des réflexions entre les partenaires du système éducatif, les parents, les jeunes, les décideurs locaux et les responsables économiques.

À ces missions principales s'ajoutent des sollicitations fréquentes et parfois très prenantes à l'occasion de la création de nouveaux dispositifs. Parmi les plus récentes commandes institutionnelles figure la participation des services d'orientation à la mise en place de l'option de « découverte professionnelle » de trois heures en collègue, même s'il s'agit plus d'une contribution à l'organisation qu'à la réalisation ou la prise en charge de l'option. Plus largement, on peut citer les dispositifs créés en direction des publics à besoins spécifiques tels que les élèves nouvellement arrivés en France ou les élèves accueillis dans les unités pédagogiques d'intégration (UPI), ou encore les élèves susceptibles de relever d'un enseignement adapté. Dans un tout autre domaine, ils sont aussi concernés par les journées d'appel de préparation à la défense (JAPD).

Depuis de nombreuses années, les CO-P sont appelés à participer à la prévention des sorties sans qualification des élèves de plus de seize ans. Ils sont associés, dans le cadre de la mission générale d'insertion (MGI), aux actions menées en établissement scolaire en faveur de la remotivation et de la requalification des jeunes. Ils co-animent, dans certains cas, les réseaux d'insertion des jeunes.

Cette énumération non exhaustive ne peut être close sans souligner que les CIO ont été, pour la majorité d'entre eux, désignés comme points d'information-conseil pour la VAE, ce qui suppose, là aussi, compétences et disponibilité pour accueillir un public dont les situations sont parfois complexes.

Tous les observateurs, y compris les magistrats de la Cour des comptes, dans leur rapport de 2003 sur la gestion du système éducatif, n'ont pas manqué d'exprimer leur inquiétude devant le fait qu'aucune hiérarchisation des missions n'ait été formulée ni même tentée depuis un quart de siècle, malgré la multiplication des tâches et les mutations importantes du système éducatif.

L'organisation du travail des conseillers d'orientation-psychologues : un morcellement sans priorité ni cohérence

L'organisation du travail des conseillers d'orientation-psychologues se caractérise par des emplois du temps éclatés, des activités morcelées, qui entraînent une présence en établissement de plus en plus réduite, les empêchant, comme on l'a vu, de répondre efficacement aux demandes des élèves et de leurs familles. Une part croissante du travail d'information et d'orientation est de ce fait assumée par d'autres acteurs, professeurs, CPE, enseignants documentalistes et personnels de direction. La réponse en urgence des CO-P aux multiples sollicitations des établissements se fait sans réel projet ni ligne directrice.

La formation continue de ces personnels revêt une très grande importance compte tenu de leur mission d'information, mais on est forcé de constater qu'elle manifeste des insuffisances notoires et inexcusables. Pourtant, le volume hebdomadaire accordé aux conseillers d'orientation pour leur perfectionnement individuel (environ neuf heures) permettrait de développer une véritable formation continue, mais à condition de ne plus la laisser à la seule initiative de chacun et de développer un cadrage national.

La nécessité d'une profonde réforme du fonctionnement des services d'orientation

Les constats établis par les inspections générales au cours de leur mission d'observation révèlent un dysfonctionnement global des services d'orientation et appellent une réponse vigoureuse du service public de l'éducation nationale. Il est devenu urgent de réformer profondément le système existant pour que ses finalités soient partagées par les usagers et les personnels et que ses missions soient assurées plus efficacement.

Le pilotage académique des services d'information et d'orientation : une priorité absolue

Le rôle du recteur dans ce domaine est absolument stratégique. La politique de l'orientation doit trouver toute sa place dans le projet académique et faire l'objet d'une attention particulière et d'une évaluation précise. C'est pour souligner cette priorité du pilotage académique que le rapport annexé de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École a prévu la présentation par le recteur d'un rapport annuel sur l'orientation devant le conseil académique de l'éducation nationale ¹.

La restructuration du réseau des CIO : limiter le nombre des centres et envisager la création d'établissements publics régionaux

Tout en conservant la préoccupation de la proximité avec les usagers, l'objectif de la réforme sera de passer des six cents centres existant actuellement, qui connaissent un niveau d'activité très variable, à un réseau national de deux cent cinquante CIO environ, organisés de façon dynamique sur la base de circonscriptions fonctionnelles respectant les grands équilibres démographiques. La meilleure circonscription organisationnelle serait celle du bassin d'emploi, liée à la dimension professionnelle des centres d'information et d'orientation. Les inspections générales proposent, en outre, que cet effort de restructuration du réseau des CIO puisse s'accompagner d'une modification législative visant à faire des centres d'orientation des établissements publics régionaux (EPR). Le fonctionnement de ces EPR pourrait se fonder sur le modèle des EPLE, reposant sur un partenariat entre l'État, qui rémunère les personnels et garantit les missions, et les Départements et les Régions, qui assument les financements du fonctionnement et de l'investissement.

1. « Le recteur d'académie et le directeur régional de l'agriculture et de la forêt devront présenter chaque année au conseil académique de l'éducation nationale un rapport sur les conditions d'orientation des élèves et les résultats effectifs de leur affectation à l'issue des classes de troisième, de seconde et de terminale. Ce rapport comportera notamment un indicateur sur le nombre de jeunes filles inscrites dans les filières de formation scientifique générale et technologique. »

Les missions des conseillers d'orientation-psychologues : fixer un nombre restreint de priorités claires

La mission essentielle des CO-P doit rester le conseil en orientation qui fait appel à l'ensemble de leurs compétences et inclut l'observation, l'aide individualisée aux élèves et leur accompagnement dans l'élaboration de leur projet d'orientation.

La seconde mission prioritaire, mais non exclusivement réservée au conseiller d'orientation-psychologue, est l'information sur les enseignements scolaires et universitaires et les formations tout au long de la vie. Elle peut être facilement partagée, grâce aux technologies modernes d'information, avec les professeurs principaux, comme c'est le cas dans de nombreux pays européens, avec les documentalistes des établissements scolaires et avec les personnels d'autres réseaux, pour la réalisation d'actions collectives notamment.

La troisième mission prioritaire est celle d'expert en insertion professionnelle, personne-ressource auprès de l'équipe de direction de l'établissement. Elle implique un travail avec l'ensemble des membres de la communauté éducative pour l'aide à l'adaptation et l'accompagnement des élèves et des jeunes en voie d'insertion.

La quatrième mission essentielle qui est attendue des conseillers d'orientation-psychologues est celle de l'information sur le monde économique et social et sur les métiers en général. De toute évidence, c'est celle qui peut être la mieux partagée entre les personnels de différentes institutions fonctionnant en réseau, sur des sites multiples ou en un lieu unique, intégrant des ressources et des compétences variées, mises en commun à la disposition des publics concernés. La Cité des métiers de la Villette apparaît, de ce point de vue, comme un excellent modèle à suivre : les CO-P y ajoutent leurs compétences à celles des informateurs jeunesse, des conseillers des missions locales et de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE).

Le recrutement et la formation initiale des conseillers d'orientation-psychologues : définir des modalités plus dynamiques

Trois principes devront inspirer la nécessaire réforme du recrutement et de la formation initiale des CO-P : le maintien de l'unicité du corps et l'absence de spécialisation statutaire, la diversification du recrutement, le maintien à titre individuel du titre de psychologue. Il s'agit, pour l'essentiel, de mettre un terme au monopole des licenciés en psychologie qui, de l'avis de la grande majorité des interlocuteurs rencontrés par les inspections générales, n'est nullement une nécessité professionnelle et a réduit la diversité intellectuelle qui caractérisait le corps avant 1991.

En application de ces principes, le recrutement futur des conseillers d'orientation pourrait être, pour l'essentiel, organisé autour d'un concours externe à deux branches, l'une ouverte aux licenciés en psychologie, l'autre

ouverte, comme c'était le cas avant 1991, à tout titulaire d'une licence d'enseignement supérieur et d'un concours interne véritable, c'est-à-dire s'adressant sans condition de diplôme, contrairement à la réglementation actuelle, aux fonctionnaires et agents des trois fonctions publiques et des établissements publics ayant par exemple cinq ans d'ancienneté dans le service public. On peut supposer que les enseignants constitueraient une composante majoritaire des candidats à ce concours.

S'agissant du lieu de la formation, il faudrait sans doute accompagner la modification du recrutement d'un changement dans l'organisation de la formation, en confiant celle-ci à quelques instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) à déterminer. Quant au nouveau contenu de la formation, il serait prématuré de vouloir le définir précisément en l'absence d'une évaluation nationale rigoureuse et tant que les textes sur le recrutement n'auront pas été modifiés. On peut toutefois faire état des priorités suivantes : une formation en deux ans plus individualisée et diversifiée, une réduction du nombre d'heures consacrées à la psychologie couplée à une augmentation significative de l'horaire consacré à l'économie et à la connaissance du monde professionnel.

Le service des conseillers et les horaires des CIO : aboutir à une plus grande disponibilité pour les publics

La proposition des inspections générales d'aboutir à un réseau d'environ deux cent cinquante CIO doit permettre une présence plus grande des conseillers dans les établissements scolaires. Alors que la répartition moyenne actuelle est à peu près égale entre les établissements et les centres d'information et d'orientation, il faudra aboutir à une présence comprise entre 65 et 75 % du temps de travail des conseillers dans les collèges et les lycées.

Il convient aussi de revoir de façon urgente les horaires d'ouverture des centres pour tenir compte d'une demande forte des parents d'élèves et de l'ensemble des usagers¹. Il est indispensable que des incitations fermes soient faites dans ce domaine par les autorités académiques.

Enfin, pour permettre aussi bien une ouverture mieux adaptée à l'attente des usagers dans les centres qu'une plus grande présence dans les établissements, il serait très utile d'envisager l'annualisation du service des conseillers. Ils pourraient ainsi être amenés à assurer 35 heures de présence effective les semaines où la demande est la plus forte.

La révision statutaire : décider une revalorisation pour les conseillers et les directeurs de CIO

Il faut être conscient que toutes ces mesures représentent un véritable bouleversement des pratiques et des habitudes. C'est pourquoi il est nécessaire de pouvoir en tirer des conséquences statutaires positives pour les personnels

1. Cf. *supra*, 1^{ère} partie, chapitre II.

des services d'orientation. Les inspections générales estiment à cet égard que l'évolution indispensable du fonctionnement des services d'information et d'orientation serait utilement accompagnée par des améliorations statutaires comme la possibilité pour les conseillers d'orientation d'accéder à la hors-classe sans être candidat à la fonction de directeur.

Dans la logique de ce qui précède, il faut également revoir le statut et les conditions de travail des directeurs de CIO. Ceux-ci devraient disposer à terme d'une plus grande autonomie mais aussi d'une réelle responsabilité budgétaire, de moyens plus importants en personnel, enfin d'une autorité et d'une responsabilité accrues en matière d'utilisation de ces moyens et de la capacité à proposer et développer de véritables actions de conventionnement et de partenariat.

Les personnels de documentation : organiser une présence systématique

Dans le cadre d'une organisation articulée sur un réseau resserré de centres, il est indispensable de porter une attention toute particulière à la fonction de documentation. C'est une fonction stratégique pour un centre d'information et d'orientation et c'est un métier qui suppose des qualifications professionnelles spécifiques. Or la plupart des CIO ne possèdent pas de responsable de la documentation. C'est pourquoi les inspections générales estiment que chacun des CIO du nouveau réseau restructuré devrait disposer d'un(e) documentaliste, prioritairement recruté(e) sur un profil de nature économique ou sociologique.

L'orientation : « une mission partagée »

Concernant les partenariats internes à l'éducation nationale, une nouvelle circulaire relative aux missions des services d'orientation pourrait être rapidement publiée avec un double objectif : mieux associer les élèves, les étudiants et les parents d'élèves, travailler plus étroitement avec les chefs d'établissement et la communauté éducative. Il est important de souligner que la création annoncée par le chef de l'État d'un « grand service de l'orientation » devrait permettre d'apporter une réponse globale à cette double préoccupation ¹.

L'éducation nationale ne doit pas en effet ignorer les autres organismes qui contribuent à assurer l'accueil, l'information, le conseil en orientation, l'insertion et l'accompagnement des projets de jeunes : les missions locales, l'ANPE, le réseau associatif de l'information jeunesse et les associations locales qui s'occupent d'accueillir des jeunes et de favoriser leur réussite scolaire et leur insertion sociale et professionnelle, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et les branches professionnelles,

1. Un délégué interministériel vient d'ailleurs d'être nommé.

enfin les collectivités territoriales, communes, syndicats de communes, départements et régions.

Pour fonder et appuyer toutes les initiatives locales concrètes de rapprochement et d'action commune entre les CIO et leurs partenaires, le ministère de l'éducation nationale pourrait prendre l'initiative de rédiger une « charte de l'information et du conseil en orientation partagés » qui installerait solennellement le partenariat sur quelques principes majeurs :

- une ouverture à tous mais une priorité aux plus éloignés de l'information par une présentation simple ordonnée autour des interrogations majeures et récurrentes ;
- un libre accès gratuit en auto-consultation ou sur rendez-vous qui combine le conseil, le fonds documentaire et la rencontre avec les professions ;
- une offre multisectorielle qui couvre toutes les voies d'enseignement et de formation initiale et tout au long de la vie, tous les secteurs professionnels et d'insertion ;
- une approche de service public, soutenue par un multi-partenariat.

On le voit, si le constat fait par les inspections générales des multiples défaillances du fonctionnement des services d'orientation est sévère, les voies de l'amélioration peuvent être tracées et doivent être empruntées sans attendre davantage. Ne bénéficiant ni d'objectifs clairs traçant des perspectives d'avenir, ni d'un cadrage national ou académique digne de ce nom et permettant les nécessaires adaptations, laissés à eux-mêmes sans aucune procédure réelle d'évaluation de leurs activités ni de celles de leurs personnels, les services d'information et d'orientation ont été trop longtemps abandonnés à leur sort par l'État. Ils sont devenus souvent le « bouc émissaire » tout désigné des défaillances du service public. Mais les attentes des familles sont telles dans le domaine de l'orientation que le service public de l'éducation nationale se doit aujourd'hui de réagir.

Poursuivre le travail d'accueil et d'orientation au-delà du baccalauréat

La problématique de l'accueil et de l'orientation des nouveaux étudiants dans les universités françaises s'impose depuis quelques années avec une acuité toute particulière. Là aussi, le service public de l'éducation nationale se trouve confronté à une demande sociale forte, qu'il ne saurait ignorer. Il ne peut plus se contenter d'assumer sa fonction traditionnelle de transmission des savoirs et des connaissances, ni même, pour les universités, de se consacrer à la seule mission de production de connaissances par le biais de la recherche. Il lui faut développer des compétences nouvelles dans les domaines de l'accueil et de l'orientation, mais aussi, comme on aura l'occasion de le souligner plus loin, de l'accompagnement et du soutien de nouveaux publics étudiants qui présentent à la fois des fragilités spécifiques et des attentes fortes.

C'est pourquoi l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche a été amenée, à la demande des ministres, à se pencher successivement en 2005 et 2006 sur les politiques universitaires concernant les conditions d'inscription et d'accueil des étudiants étrangers ¹, l'accueil et l'orientation des nouveaux étudiants issus du lycée ², enfin l'accueil des étudiants handicapés ³.

Les conditions d'inscription et d'accueil des étudiants étrangers

La réflexion sur l'inscription et l'accueil des étudiants étrangers s'impose aujourd'hui pour au moins deux raisons. Tout d'abord notre pays s'est engagé depuis 1998 dans une politique volontariste d'accueil de ces étudiants. Ses objectifs étaient au départ essentiellement quantitatifs, mais aussi géographiques avec la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur, avant de s'infléchir à partir de 2003 dans un sens plus fortement qualitatif. Cette politique a rapidement porté ses fruits sur le plan quantitatif, puisque de 1998 à nos jours, les effectifs ont augmenté régulièrement et de façon significative pour atteindre le nombre de 200 588 étudiants inscrits dans les universités en 2003-2004 et représenter 13,7 % des effectifs de l'université, avec une augmentation de plus de 64 % en six ans.

Dans ce contexte de forte croissance, il devient particulièrement important d'évaluer la qualité de l'accueil et de l'orientation que nos universités sont capables d'apporter à ce public de plus en plus nombreux. Mais il convient à cet égard de distinguer entre les étudiants accueillis à titre institutionnel et ceux qui le sont à titre individuel. La première catégorie, celle des étudiants accueillis dans le cadre de programmes d'échanges ou de partenariat interuniversitaire, ne représente actuellement que 20 % des étudiants étrangers et ne rencontre pas de grandes difficultés d'insertion, au point qu'on peut assimiler leur situation à celles des étudiants français. Mais c'est la masse des étudiants étrangers reçus à titre individuel qui concentre l'essentiel des difficultés : des taux de réussite globalement inférieurs de 40 % à ceux des étudiants français et trop souvent des situations personnelles d'extrême précarité. Ce sont aussi ces étudiants qui formulent le plus de griefs à l'égard de leurs conditions d'entrée, d'accueil et de séjour. L'inspection générale s'est attachée à mieux comprendre les raisons multiples de cette situation préoccupante, et tout particulièrement celles qui relèvent directement de la responsabilité des universités. À cet égard, l'analyse fait apparaître quatre défaillances principales.

1. *Les conditions d'inscription et d'accueil des étudiants étrangers dans les universités*, rapport, IGAENR, juin 2005, consultable en ligne.

2. *Accueil et orientation des nouveaux étudiants dans les universités*, rapport, IGAENR, juin 2006, consultable en ligne.

3. *La politique d'accueil des étudiants handicapés*, rapport, IGAENR, juillet 2006, consultable en ligne.

Une absence de données précises concernant les caractéristiques de la population des étudiants étrangers

Un des constats qui a le plus frappé les membres de la mission d'inspection générale est l'absence de connaissances précises concernant la composition de la population de nationalité étrangère dans la plupart des universités. Cette imprécision concerne aussi bien les types de population accueillie, que les taux de réussite des étudiants étrangers.

Une telle méconnaissance est d'autant plus inadmissible que les tableaux de bord nécessaires à l'établissement d'une politique sérieuse peuvent être obtenus uniquement par l'exploitation de données existantes. Il serait donc coupable, tant pour les responsables des établissements que pour l'administration de tutelle, de laisser perdurer la situation actuelle.

Il conviendrait au moins d'exiger des établissements, lors de la présentation de leurs projets dans le cadre de la politique contractuelle, qu'ils puissent répondre aux trois questions suivantes.

■ *Qui sont les étudiants étrangers ?*

Ils ne constituent pas une population uniforme. L'identification des catégories où se retrouvent ceux qui peuvent rencontrer le plus de difficultés est un préalable à tout accueil véritable. Il convient, pour ce faire, de distinguer d'abord les étudiants étrangers en réelle mobilité des étrangers résidant en France et y ayant passé leur baccalauréat. En effet, la situation de ces derniers par rapport aux études supérieures dans une université française est, en général, plus proche de celle des étudiants français que de celle des étudiants arrivant de l'étranger. Il faut ensuite dénombrer avec précision le nombre d'étudiants individuels parmi les étudiants en mobilité et les distinguer des étudiants venant dans le cadre de programmes d'échanges ou de conventions qui donnent l'assurance d'une certaine sélection et d'une meilleure préparation à la venue dans notre pays. Il est, enfin, nécessaire d'identifier, dans l'ensemble de ces étudiants individuels, les primo-arrivants à l'université et parmi ceux-ci, ceux qui viennent directement d'un pays étranger et ceux qui viennent d'une autre université. Ces distinctions devraient être faites par composante et, à l'intérieur de chacune d'elle, par filière de formation et par cycle.

■ *Quel est leur taux de réussite ?*

Il s'agit de comparer les taux de réussite et d'absentéisme aux examens des étudiants étrangers et des étudiants français. Là encore ces comparaisons doivent être faites par filière et par cycle.

■ *Combien d'étudiants sont-ils en grande difficulté et quels types de problèmes rencontrent-ils ?*

L'université ne manque pas de chercheurs, notamment en sociologie, en psychologie ou en études statistiques et les travaux d'enquête y sont nombreux. Ils peuvent contribuer à améliorer la connaissance des étudiants étrangers au

sein d'un établissement et permettre de mieux identifier et de quantifier ceux qui rencontrent de réels problèmes. De tels travaux seraient incontestablement riches d'enseignements pour traiter le problème de l'accueil au triple plan pédagogique, social et culturel.

Une procédure d'inscription sans véritables critères qualitatifs

Les modalités d'entrée et de séjour des étudiants étrangers comprennent trois étapes qui relèvent d'autorités institutionnelles et de logiques différentes et constituent un parcours très complexe pour le candidat à des études en France : l'inscription à l'université (provisoire, puis définitive), la délivrance d'un visa « étudiant » permettant l'entrée sur le territoire national, enfin l'obtention d'un titre de séjour valant droit de séjourner en France. La première étape de ce processus relève de la seule décision de l'université, en vertu du principe de l'autonomie universitaire. Comme le rappelle Élie Cohen, dans son rapport de juillet 2001 ¹, « cette responsabilité est considérable puisque les établissements d'enseignement supérieur sont les seules institutions disposant d'une telle capacité de déclenchement de la procédure d'attribution d'autorisations d'entrée et de séjour ». Cette décision est soumise à des conditions différentes selon que l'admission est demandée en premier cycle, pour le master ou pour le doctorat. Pour l'admission en premier cycle, la procédure dite de « demande d'admission préalable » est obligatoire pour tous les étudiants étrangers, sauf ceux en provenance d'un pays européen ou issus des lycées français du réseau de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Elle doit permettre de vérifier le niveau de connaissance de la langue française du candidat (au moyen d'un questionnaire à choix multiples et d'une épreuve d'expression écrite), ainsi que son niveau académique.

Mais l'inspection générale a constaté que, fréquemment, le problème de la compétence linguistique des étudiants étrangers était sous-estimé. Quant à la vérification du niveau académique, elle est confiée le plus souvent à une « commission pédagogique ». Cependant l'inspection générale a noté qu'il existait encore de trop nombreuses situations où un seul enseignant (le responsable pédagogique du diplôme demandé par le candidat) procédait à cette vérification. Pour le second cycle, le frêle barrage de la demande préalable disparaît. C'est à ce niveau que se rencontrent le plus fréquemment des exemples de stratégies individuelles ou collectives visant au maintien artificiel de formations incapables d'attirer des étudiants français, par le biais du recrutement massif d'étudiants étrangers. C'est aussi à ce niveau que se retrouve le plus grand nombre d'étudiants accueillis sans véritable contrôle et rapidement en situation de grande précarité. Dans le troisième cycle enfin, qui accueille un nombre important d'étudiants étrangers et qui est celui dans lequel les conditions d'admission devraient être les plus rigoureuses, l'inspection générale a dû malheureusement constater que l'essentiel de la mobi-

1. *Un plan d'action pour améliorer l'accueil des étudiants étrangers en France*, 2001.

lité entrante se faisait en fonction d'une réponse à la demande individuelle et non en fonction de priorités de recherche.

La sélection des étudiants étrangers est bien réelle : seules 10 % des candidatures enregistrées en première et en deuxième années de licence aboutissent à une inscription définitive en université. Malheureusement, il apparaît que la sélection effectuée est peu qualitative et qu'elle obéit essentiellement à des critères quantitatifs et administratifs, en fonction de la capacité d'accueil des établissements. En définitive, l'accueil des étudiants étrangers est encore trop souvent la variable d'ajustement d'une politique essentiellement quantitative. Le constat est cruel : les modalités mêmes de la sélection opérée par les universités ne permettent pas de s'assurer aujourd'hui de la qualité des recrutements.

Une absence de vérification de la cohérence des cursus universitaires

En outre, en aval cette fois, les établissements n'exercent le plus souvent aucun contrôle, ni aucun suivi cohérent du devenir des étudiants étrangers. Il n'existe, on l'a déjà souligné, aucun suivi de cohortes des étudiants quels qu'ils soient, français ou étrangers, et rarement un suivi statistique précis des résultats obtenus par ces étudiants.

À l'absence de suivi s'ajoute l'absence de contrôle réel du sérieux des études qui peut conduire à inscrire des étudiants dans des formations qui n'ont *a priori* rien à voir avec leur cursus antérieur. Cette absence quasi complète de contrôle et de suivi obère lourdement la capacité des universités à mettre en œuvre de véritables politiques d'établissement dans un domaine pourtant prioritaire pour l'attractivité de la France.

Un manque de vision d'ensemble et de leviers au service d'une véritable politique d'accueil d'étudiants étrangers

Le constat fait dans les établissements visités est celui d'une absence quasi généralisée de politique, voire de réflexion de fond sur le thème de l'accueil des étudiants étrangers, pourtant généralement présenté comme une « priorité » dans les documents contractuels. Les pratiques actuelles se situent, pour le moment encore, bien souvent au seul croisement de l'ouverture administrative des procédures (multiplication des visas) et des nécessités matérielles d'occuper des locaux et des enseignants. Mais s'il n'existe pas de politique globale du volet international dans les universités, l'inspection générale a en revanche partout constaté que des initiatives nouvelles commençaient à être engagées : dispositifs de doubles diplômes, diplômes européens, enseignements en anglais, filières délocalisées, etc.

Enfin, il est important de souligner que les universités françaises, à la différence de leurs homologues d'autres pays de la mobilité étudiante, ne disposent ni de la même autonomie ni de tous les leviers nécessaires au développement d'une politique internationale. On ne peut leur demander de

mener une politique active de recrutement et d'accueil sans qu'elles puissent, en particulier, disposer d'un volant de bourses et de logements relevant non pas de leur gestion mais de leur décision propre. Ces questions largement évoquées il y a quelques années semblent actuellement perdues de vue. Elles doivent être remises à l'ordre du jour.

La politique d'accueil et d'orientation des nouveaux bacheliers

La problématique de l'accueil et de l'orientation des nouveaux bacheliers issus du système éducatif français implique l'examen des dispositions prises pour leur assurer un double succès académique et professionnel. Elle concerne toute la chaîne qui va de l'amont (liaison avec le secondaire) à l'aval (insertion professionnelle), tant du point de vue des actions spécifiques développées que de l'adaptation de l'offre de formation à ce double objectif.

C'est pourquoi l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche s'est proposé d'étudier l'ensemble d'une chaîne comprenant :

- l'information des lycéens, mais aussi l'information de l'université au sujet des lycéens de sa zone de recrutement, ainsi que de l'ensemble de son public étudiant, y compris le devenir de ses anciens étudiants ;
- l'orientation, processus continu, déjà présent en amont au niveau de l'information, qui se poursuit tout au long des études supérieures jusqu'à l'insertion professionnelle ;
- l'accueil, nécessairement limité dans le temps, mais qui commence avec l'information et pose la question de la liaison enseignement secondaire-enseignement supérieur ;
- l'insertion professionnelle qui en est l'étape ultime.

L'ensemble de cette chaîne d'accueil et d'orientation doit faire l'objet d'une stratégie globale qui constitue, avec l'enseignement des disciplines et le soutien pédagogique aux étudiants, examiné ultérieurement, le cœur de la politique de formation de l'université. Ce sont bien, en effet, les études qui sont l'objet principal de l'information et de l'accueil ainsi que le facteur déterminant de l'orientation et de l'insertion des étudiants. Dès lors, c'est autour de l'offre de formation et des pratiques pédagogiques qu'elle met en œuvre que toute la chaîne de l'information, de l'accueil, de l'orientation et de l'insertion des étudiants ainsi que les différents services concernés (sites Web, services pédagogiques en ligne, tutorats, service commun universitaire d'information et d'orientation professionnelle [SCUIOP], services des stages, services d'aide à l'insertion, etc.) doivent s'organiser.

Or, on doit admettre que le baccalauréat prépare très inégalement à la poursuite d'études supérieures. Seuls les baccalauréats généraux permettent d'espérer poursuivre des études universitaires avec un taux de succès acceptable. Les baccalauréats technologiques et, *a fortiori*, professionnels conduisent à

des taux d'échecs beaucoup plus lourds. Cependant, on peut constater que, sur la longue période, la part des baccalauréats généraux tend à diminuer au profit des baccalauréats technologiques et surtout professionnels. En conséquence, le nombre de nouveaux étudiants exigeant un accompagnement pédagogique renforcé continue de croître en proportion.

En second lieu, le passage du lycée à l'université est déstabilisant pour les nouveaux étudiants, à la fois pour des raisons très matérielles et parce que l'université est souvent vécue comme un choix par défaut, quand elle n'est pas une solution d'attente en vue d'une réintégration dans une filière sélective. Elle reçoit donc des publics souvent peu motivés et peu informés sur leurs possibilités d'avenir. Un certain nombre d'étudiants s'orientent par défaut vers des disciplines nouvelles dont ils ne savent rien et dans lesquelles ils risquent d'échouer massivement, car l'absence de contrôle sur l'offre de formation comme sur le processus d'orientation conduit souvent à proposer des formations sans débouchés réels en cédant parfois aux effets de mode.

Pour pallier ces difficultés récurrentes, il devient urgent de faciliter la construction d'une politique d'accueil et d'orientation des nouveaux étudiants dans les universités, centrée sur les deux objectifs initialement fixés par le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- accroître significativement le succès académique par la réduction du nombre d'étudiants qui quittent le système sans diplôme ;
- améliorer le taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés.

De tels objectifs supposent de proposer des améliorations qui peuvent être mises en œuvre rapidement, à l'intérieur du cadre actuel de l'enseignement supérieur. C'est pourquoi l'inspection générale a choisi de mettre l'accent sur des recommandations qui offrent un caractère opérationnel, sans attendre la réforme d'ensemble du système universitaire, réforme que la situation des universités rend de plus en plus inéluctable à moyen terme.

Ces recommandations sont au nombre de cinq.

Généraliser les outils performants d'analyse afin de mieux connaître le public étudiant

Il convient tout d'abord d'inciter toutes les universités à mettre en place des outils d'analyse statistique qui leur permettront de connaître en permanence leur population d'étudiants, en amont, en cours de formation et à la sortie (mesure de l'insertion professionnelle), d'évaluer la pertinence de leur offre de formation (contenus d'enseignement, actions pédagogiques de soutien) ainsi que de leurs dispositifs d'accompagnement (orientation et insertion professionnelle).

L'ensemble de ces « observatoires des formations » devrait pouvoir alimenter une base nationale de données (observatoire national ou DEPP), à partir d'un cahier des charges-type qui fixerait le cadre commun requis, chaque établissement étant libre de son mode précis d'organisation.

Accroître l'efficacité des services universitaires d'information et d'orientation

La question de l'orientation des étudiants concerne bien évidemment les deux ordres d'enseignement, le secondaire ¹ et le supérieur. Dans le supérieur, les exemples de bon fonctionnement du système impliquent le plus souvent :

- un bon positionnement institutionnel du service, dont les missions sont soutenues par la présidence et le conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) et qui fonctionne en étroit partenariat avec les équipes de formation ;
- la nomination dans ces services d'un personnel diversifié pour que l'ensemble des profils nécessaires, en termes de compétences statistiques, économiques, psychologiques soit représenté. L'exemple des services universitaires qui fonctionnent bien montre que le mélange de personnels de différentes origines, avec des compétences complémentaires, est un facteur d'efficacité.

Améliorer la liaison secondaire/supérieur en associant les universités à la définition de la politique académique d'information et d'orientation

Il a semblé à l'inspection générale que les projets académiques devaient davantage impliquer à l'avenir les universités et les établissements d'enseignement supérieur dans la définition de la politique d'information et d'orientation. Il serait nécessaire pour ce faire que la périodicité des projets académiques prenne en compte les échéances de la contractualisation des établissements d'enseignement supérieur. Dans cette perspective, le projet académique devrait promouvoir en particulier :

- l'analyse de l'ensemble de l'offre de formation post-baccalauréat (lycées, universités et écoles), des débouchés qu'elle assure et des aptitudes qu'elle suppose, en liaison avec le tissu économique régional, les organismes de recherche, les administrations et les collectivités ;
- la mise en place d'un véritable service partagé d'information, d'orientation et d'insertion professionnelle par la coordination des services académiques d'orientation et des services communs universitaires d'information et d'orientation (SCUIO), sous l'autorité conjointe du recteur et des présidents d'université. Cette collaboration permettra de travailler l'information et l'orientation de la fin de troisième à la sortie de l'enseignement supérieur selon une politique concertée, identifiant les étudiants qui présentent des fragilités par rapport aux orientations choisies et facilitant le développement de l'ambition universitaire des élèves issus des milieux défavorisés. Cette mesure suppose qu'au niveau de chaque établissement, le SCUIO soit correctement positionné, doté des moyens nécessaires, saisi à la fois de l'information, de l'orientation, des stages professionnels mais aussi de l'insertion professionnelle et correctement intégré

1. Cf. *supra*, 1^{ère} partie, chapitre III, 2.

au sein des équipes de formation. Le dispositif devra, naturellement, être adapté à la spécificité de chaque université ;

- l'identification, discipline par discipline, des besoins de mise en cohérence pédagogique des contenus d'enseignement entre le niveau du lycée et la première année de la licence et la mise en place d'équipes mixtes disciplinaires, associant universitaires et professeurs du second degré, chargées de travailler à cette harmonisation ;

- une information mutuelle des enseignants du secondaire et du supérieur sur l'organisation et les contraintes des études au lycée et à l'université ;

- la régulation de l'orientation entre les filières post-baccalauréat des lycées (STS et CPGE) et le niveau L1 des universités, pour permettre une orientation prioritaire des baccalauréats professionnels et technologiques vers les STS ou les IUT et des baccalauréats généraux vers les universités et les CPGE ;

- l'introduction de critères qualitatifs dans les processus d'orientation : les titulaires de baccalauréats technologiques et de baccalauréats professionnels qui s'orientent vers l'enseignement supérieur doivent avoir l'assurance d'obtenir une place dans une STS. Leur présence dans les IUT pourrait faire l'objet d'un financement incitatif. Une proposition alternative – en rapport avec la modification des programmes des baccalauréats technologiques visant à les rendre plus compatibles avec la poursuite d'études dans l'enseignement supérieur – tendrait à réserver l'exclusivité de ces formations aux seuls baccalauréats technologiques et professionnels, ce qui devrait avoir pour effet de diminuer le nombre des orientations vers les bacs S et ES, en limitant celles-ci à la poursuite d'études longues. La première formule est plus facile à mettre en œuvre, car elle ne remet pas en cause l'équilibre entre les filières de l'enseignement secondaire.

Adapter l'offre de formation du niveau de la licence à l'exigence d'une sortie qualifiante

Cette adaptation est d'autant plus importante que les universités sont aujourd'hui très largement engagées dans le processus de recomposition de leurs cursus dans le cadre du dispositif licence, master, doctorat (LMD). Elle passe par deux séries de mesures.

- Il convient d'abord de concevoir les cursus de la licence en termes de débouchés autant qu'en termes de disciplines. On pourrait, en particulier, profiter de la mise en place du LMD pour faciliter les cursus pluridisciplinaires qui favorisent l'élargissement des perspectives d'embauche. Ceux-ci devraient permettre d'éviter l'enfermement dans une discipline, condamnant à un éventail trop restreint de métiers ou à des métiers dont les conditions d'entrée sont très sélectives (comme l'enseignement) ou nécessitent des compétences que la discipline, à elle seule, ne peut faire acquérir. Globalement, le LMD a plus souvent été pensé comme un DML en privilégiant une approche « recherche », alors que la très grande masse des étudiants du niveau L ne se destine pas à poursuivre ses études jusqu'à l'obtention d'un doctorat.

– Les licences professionnelles ne devraient logiquement pas conduire à une poursuite d'études, y compris en master professionnel, dont l'appellation ne recouvre pas la même réalité que celle des licences du même nom. C'est, en effet, à ce stade que la liaison enseignement/recherche prend tout son sens et que l'on entre dans des études longues auxquelles seules les licences générales peuvent permettre de prétendre. Cette proposition complète la précédente en faisant de la licence une voie de détermination entre études universitaires courtes, menant à la vie active, et études universitaires longues. Elle correspond à la réalité de la pratique constatée dans plusieurs universités. Elle prend en compte le fait que des études universitaires longues exigent des qualifications spécifiques. Elle tend à rendre aux licences générales leur caractère propre et à permettre un choix clair en deuxième année de licence.

Systématiser et généraliser les bonnes pratiques existantes dans le domaine de l'orientation et de l'accueil

L'inspection générale préconise enfin que les universités puissent s'inspirer des bonnes pratiques actuellement mises en œuvre par certaines d'entre elles et en propose ci-dessous une première liste indicative :

- concevoir les outils d'accueil et d'orientation en fonction des utilisateurs, notamment les plaquettes d'information, mais aussi les sites Web, pour en faire des outils interactifs de pré-orientation, comportant une information adéquate sur les qualifications requises, les taux de réussite et les débouchés effectifs ;
- généraliser les journées « portes ouvertes » en y impliquant l'ensemble de la communauté universitaire avec l'appui effectif des services académiques, des proviseurs de lycée et des professeurs principaux ;
- organiser en commun avec les services académiques un salon régional des métiers et des formations, voire des salons départementaux, en visant les publics lycéens dès la seconde (classe de détermination) et en invitant les lycées à y préparer leurs élèves ;
- mettre en place des chaînes cohérentes d'inscriptions administratives comprenant l'ensemble des services à l'étudiant, les associations étudiantes et des dispositifs d'entretiens individuels, pour des publics ciblés, permettant d'éventuelles réorientations en STS en accord avec les lycées d'accueil ;
- généraliser le tutorat en liaison avec les associations étudiantes qui devraient s'en faire le relais.

On le constate, là comme ailleurs, des mesures précises et pragmatiques peuvent être engagées, sans plus attendre, afin d'améliorer les conditions de l'accueil et de l'orientation des nouveaux étudiants sortis du lycée. Dans ce domaine, les marges de progression sont très importantes pour les universités et on ne peut que souhaiter qu'elles s'en saisissent pour répondre de façon plus individualisée aux besoins de leurs étudiants les plus fragiles et donner ainsi un nouveau sens à la notion de service public.

La politique d'accueil des étudiants handicapés

L'accueil et l'intégration des étudiants handicapés sont devenus une « ardente obligation » pour les établissements d'enseignement supérieur depuis la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005. Cette loi garantit en effet à toute personne handicapée « l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté », étant entendu que la formation constitue l'un de ces droits, la loi précisant pour la première fois qu'il s'agit de la « formation scolaire, professionnelle ou supérieure ». L'accès à l'enseignement supérieur est affirmé comme un droit pour les personnes handicapées en ces termes : « Les établissements d'enseignement supérieur inscrivent les étudiants handicapés ou présentant un trouble de santé invalidant dans le cadre des dispositions réglementant leur accès au même titre que les autres étudiants et assurent leur formation en mettant en œuvre les aménagements nécessaires à leur situation dans l'organisation, le déroulement et l'accompagnement de leurs études. »

La portée de cette nouvelle loi est considérable pour l'enseignement supérieur et les enjeux en termes d'effectifs sont importants. S'il y a actuellement environ 7 500 étudiants handicapés dans le supérieur, il y a plus de 6 000 lycéens en intégration scolaire individuelle, dont plus de 2 000 en classe terminale. Même avec une hypothèse basse de réussite au baccalauréat et de volonté de poursuite d'études, l'afflux attendu d'étudiants handicapés à la rentrée universitaire de 2006 devait dépasser le chiffre de 1 000 personnes.

Il est évident que le premier accueil à l'université des étudiants handicapés est absolument crucial pour eux, dans la mesure où en dépend directement leur capacité de réussir une adaptation nécessairement spécifique à un environnement et à des conditions de travail totalement nouveaux.

Il serait utile d'appeler spécifiquement l'attention des recteurs et des présidents d'université sur la nécessaire liaison du supérieur avec l'enseignement du second degré pour faciliter cet accueil. L'initiative prise dans l'académie de Clermont-Ferrand de désigner un correspondant « handicap » avec l'université dans chaque lycée de l'académie peut constituer un bon exemple de démarche à généraliser.

Hormis le cas des filières à *numerus clausus*, les bacheliers handicapés doivent pouvoir s'inscrire dans l'université et la filière de leur choix, la loi n'autorisant pas de refus d'inscription au motif du handicap. Mais comme certains choix peuvent entraîner des difficultés sérieuses, ces bacheliers ont besoin d'une aide spécifique pour décider de leur orientation, d'autant plus qu'il ne s'agit pas seulement de leur donner satisfaction pour l'inscription dans une filière, mais d'anticiper leur insertion dans la vie professionnelle. Plusieurs universités se sont mobilisées sur l'insertion professionnelle des étudiants handicapés en proposant de nombreuses actions : bilan de compé-

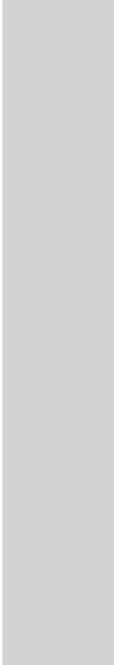
tences, simulation d'entretien, recherches de stages, forums d'emplois, conventions de parrainage avec des entreprises, etc.

Quant à l'accueil proprement dit à l'université, sa réussite repose sur la prise en compte d'une double dimension d'individualisation : la transmission d'informations utiles à l'étudiant sur l'université et son fonctionnement en relation avec son handicap, le recueil par l'université d'informations sur les besoins spécifiques de l'étudiant. Quatre éléments principaux doivent faire l'objet d'une politique volontariste. Il faut tout d'abord mettre à la disposition des étudiants des lieux spécifiques et des horaires de permanence aisément accessibles et identifiables. Un deuxième élément consiste à leur fournir des informations écrites et/ou accessibles par l'intermédiaire des sites internet des universités. Le troisième élément de l'accueil est évidemment celui de la reconnaissance du handicap par les services de médecine préventive des établissements. Enfin il convient d'être en mesure de proposer aux étudiants des contacts individualisés avec toutes les personnes qui pourront leur être utiles pour leur intégration au sein de l'université. Il est particulièrement important, dans cette perspective, de sensibiliser l'ensemble du corps enseignant des universités à l'accueil des handicapés qui ne peut pas reposer exclusivement sur les personnels dédiés à cette tâche et ne peut plus relever simplement d'une bonne volonté plus ou moins partagée.

Ce qui est vrai pour l'étudiant handicapé est finalement tout aussi nécessaire, selon des modalités différentes, pour les étudiants étrangers ou les nouveaux bacheliers et en fait pour l'ensemble du public étudiant. L'enseignement supérieur, mais aussi l'ensemble du système éducatif, sont confrontés à une demande sociale forte de prise en compte des différences individuelles. Transmettre des connaissances, organiser des examens, valider des formations, développer la recherche restent bien sûr au cœur du métier de l'éducation nationale et des universités, mais cela ne suffit plus. Dorénavant le service public doit faire la preuve de sa capacité à prendre en compte et à accompagner de façon adaptée des personnes, chacune avec son histoire, ses projets et ses besoins spécifiques.

Contrairement à ce que certaines analyses superficielles pouvaient laisser croire, l'ère de la démocratisation de l'enseignement secondaire et supérieur n'aboutit pas à une uniformisation massificatrice. Au contraire, elle suppose un renouvellement du service public dans le sens d'une prise en compte de l'individualité des parcours des élèves et des étudiants. C'est le rapport entre la norme forcément impersonnelle et l'individualité nécessairement particularisante qui doit faire l'objet d'une nouvelle définition au sein de notre service public de l'éducation nationale.

On assiste à un changement profond, même s'il demeure encore partiellement masqué : le rôle traditionnel du service public de l'éducation nationale est en train de se transformer sous nos yeux. On ne lui demande plus seulement d'imposer la norme et de traiter tous les « usagers » de façon indifférenciée, sous prétexte d'égalité. Le concept même d'« usager », qui était censé remplacer celui d'« assujetti » ne correspond plus bien à la réalité nouvelle qui est en train de prendre forme. Ce que les Français attendent maintenant de leur service public, n'est-ce pas qu'il soit capable de prendre « un visage humain », c'est-à-dire qu'il manifeste une souplesse, une agilité, une attention sans commune mesure avec son fonctionnement bureaucratique habituel ? Ce qu'ils exigent de leur service public, n'est-ce pas qu'il devienne capable d'aller à la rencontre des personnes dont il a la responsabilité, c'est-à-dire qu'il soit en mesure de les accueillir, de les soutenir et de les suivre individuellement ?



SECONDE PARTIE

Promouvoir l'égalité des chances à l'École



L'École de la République avait primitivement pour ambition proclamée d'être « la même pour tous »¹. Cette égalité des moyens d'enseignement dans une société au demeurant marquée par de profondes inégalités sociales et culturelles restait néanmoins insuffisante pour assurer la maîtrise de l'échec scolaire, notamment dès lors que le système d'enseignement devait connaître, avec la prolongation de la scolarité obligatoire, une massification sans précédent. La loi d'orientation de 1989 tient compte de ce phénomène en appuyant le processus de démocratisation sur le droit à la réussite de tous les élèves² et en imposant au système éducatif le devoir de conduire à ce résultat. La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École, en 2005, va encore plus loin, en précisant que le droit à l'éducation s'exerce dans le respect de l'égalité des chances et que « la répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation, notamment en matière économique et sociale » (article 2, II).

Promouvoir l'égalité des chances, ce n'est donc pas seulement accueillir sur l'ensemble du territoire national les élèves dans des conditions identiques, leur dispenser le même enseignement et leur assurer le même traitement. C'est, désormais, tenir compte des difficultés et handicaps de toute nature pour apporter à chaque élève, de façon différenciée, ce qui lui permettra, à armes égales, de prétendre à la réussite.

Une telle ambition implique pour l'institution d'identifier précisément tous les facteurs discriminants qu'il lui incombe de surmonter. Il lui appartient, ensuite, de dresser un constat objectif et critique des dispositifs aujourd'hui mis en œuvre tant pour créer les conditions de l'égalité des chances que pour réduire l'échec scolaire, permettre l'intégration à tous les niveaux ou offrir, en cas d'abandon de la formation initiale, des parcours substitutifs par une formation tout au long de la vie. Répondant à ce constat critique, une nouvelle politique doit se mettre en place, dans un esprit de cohérence et de détermination, pour atteindre les objectifs que s'est une nouvelle fois fixés la Nation.

1. Loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire.

2. En amenant 100 % d'une classe d'âge au minimum au niveau V.

La triple problématique de l'inégalité

« L'inégalité sociale devant l'École », déjà dénoncée en 1949 par Roger Gal ¹, est, depuis les premières études sociologiques, présentée comme l'un des facteurs essentiels et permanents de l'échec scolaire. Mais l'analyse mérite d'être affinée. On constate alors que la fracture socioculturelle n'est pas la seule composante de l'inégalité. Aujourd'hui fracture territoriale et fracture numérique sont des dimensions à prendre également en compte. De plus, le déterminisme social n'est pas réductible à l'apparente simplicité d'un appareil statistique qui dessine, trop hâtivement, quatre catégories plus « professionnelles » que sociales ou culturelles ² pour rendre compte de la sociologie des populations d'élèves.

La fracture économique, sociale et culturelle

La corrélation n'est plus à démontrer entre la variable socio-économique et la réussite scolaire, l'orientation ou l'intégration professionnelle. Le travail mené sur la ZEP de Brest révèle un recouvrement significatif entre la géographie sociale et celle des résultats scolaires. Dans l'académie de Rouen, les évaluateurs ont été sensibles à la relation qui s'établit entre les caractéristiques sanitaires et sociales de la population et le comportement des élèves (incidents signalés, conseils de discipline, absentéisme). La concentration des indices négatifs est notable sur les établissements urbains ou périurbains qui accueillent des populations défavorisées en proportion importante. Toutefois on relève plusieurs situations atypiques qui semblent indiquer que d'autres paramètres méritent d'être pris en compte comme celui de la situation géographique du collège ou du lycée : les établissements situés en zone rurale, qui accueillent des populations tout aussi défavorisées économiquement, ne paraissent en effet pas confrontés au même type de problème.

Ainsi l'indicateur globalisé « professions et catégories sociales (PCS) défavorisées » gagnerait sans doute, dans nombre de cas, à être affiné. Fondé

1. Créateur du service de recherche de l'institut pédagogique national, devenu plus tard institut national de la recherche pédagogique (INRP).

2. Les indicateurs de pilotage de la DEPP identifient l'origine « sociale » des élèves en quatre catégories : favorisée A, favorisée B, moyenne, défavorisée.

sur l'enregistrement de la seule situation professionnelle du chef de famille, souvent fragilisé par les difficultés de codage et d'interprétation ¹, trop focalisé sur la prédiction d'échec ou de réussite scolaire, il ne traduit qu'imparfaitement la réalité de la difficulté sociale ou culturelle. Il doit être combiné avec plusieurs autres indicateurs pour revêtir toute sa signification et constituer pour le système éducatif un véritable outil de pilotage.

En réalité cette « fracture » résulte de trois déterminants, qui se conjuguent fréquemment, mais pas de façon systématique, en sorte qu'ils donnent naissance à des situations chaque fois particulières qui appellent des traitements différenciés et l'intervention d'une multiplicité d'acteurs (chefs d'établissement, enseignants, personnel médico-social, personnel de vie scolaire, secteur associatif local, collectivité territoriale, police et justice).

À la base, la composante économique est sans doute la plus facile à cerner : revenu moyen, situation de chômage, seuil de pauvreté, ménages sans revenus et, de ce fait, mode et lieu d'habitation. Ces indices se croisent avec un autre, celui du nombre d'élèves boursiers ou de l'utilisation des fonds sociaux des établissements. Les déterminants économiques pèsent lourdement sur la scolarité du jeune, son état de santé, ses conditions de travail à la maison, son accès aux outils de la scolarité (livres, équipement informatique), ses loisirs, ses fréquentations. L'étroite connexion entre le niveau économique et le lieu d'habitation conduit à la concentration géographique des populations confrontées aux difficultés scolaires, en dépit de la diversité des situations et donc des besoins constatés : c'est ce qui explique que le système éducatif ait longtemps cru devoir agir sur ces difficultés selon une logique de zone, dont on mesure aujourd'hui, pour l'éducation prioritaire, la relative inadéquation.

Car la composante économique se double souvent (mais pas toujours) d'une composante proprement sociale, liée à la structure et aux comportements de la famille. La difficulté scolaire est très dépendante de la nature et de la force des liens familiaux : familles monoparentales, familles où le père est totalement absent, familles recomposées, lien familial distendu ou au contraire affirmation de l'autorité patriarcale dans certaines familles d'origine étrangère. Il faut y ajouter, bien entendu, les cas de maltraitance ou les contraintes subies par certains jeunes dans leur famille, qui justifient une intervention des personnels médicaux et sociaux de l'éducation nationale et le plus souvent une procédure de signalement.

Mais la composante la plus déterminante est sans doute la composante culturelle, qui revêt, elle aussi, deux aspects distincts.

1. Voir *La zone d'éducation prioritaire de Brest, op. cit.* p. 56. Un test effectué dans une classe a mis en lumière l'imprécision du codage des enfants de militaires, enregistrés sous le même code, quel que soit le grade ; l'ambiguïté du codage d'enfants dont la situation professionnelle du père est médiocre alors que celle de la mère est nettement supérieure ; enfin les nombreuses approximations ou erreurs dans l'encodage résultant de la difficulté à appréhender exactement le niveau social de la profession déclarée. Au total la marge d'erreur a été évaluée entre 18 % et 36 % sur une classe entière.

Dans la majorité des cas, la marque de ce préjudice culturel s'observe à la fois dans la rencontre précoce de la difficulté scolaire et plus encore dans la détermination des choix d'orientation. Dans le premier cas, le défaut majeur, c'est l'absence d'une transmission, dans l'espace familial, de savoir-faire intellectuels et parfois de savoir-être en société, que l'institution continue à considérer comme des facteurs-clés de la réussite scolaire. Dans le second cas, c'est un modèle familial que l'élève reproduit et qui se traduit par le choix d'une orientation vers les filières courtes de l'enseignement professionnel, voire, souvent pour d'évidentes raisons économiques, vers l'apprentissage. Ce « manque d'ambition » des familles, antienne de l'orientation, cette recherche de solutions de proximité, qui conduisent à des choix « par défaut », sont des résultantes d'une situation initiale inégalitaire. Les familles dites « défavorisées » ont en effet confusément conscience de ne maîtriser ni les termes ni les codes du système éducatif.

Cette inégalité socioculturelle se trouve encore renforcée pour les populations d'élèves immigrés, qu'ils soient primo-arrivants ou issus de l'immigration. Pour les premiers se pose fréquemment le préalable de la langue, condition première de l'accès aux savoirs dispensés par l'École. Il appartient à l'institution scolaire (souvent défaillante à cet égard) ou, plus souvent, au secteur associatif d'offrir une mise à niveau dans le cadre d'un enseignement du « français langue étrangère » (FLE). Toutefois, le plus souvent, cette mise à niveau n'est effectuée qu'en direction des élèves et non de leur famille. Pour le jeune, l'impossibilité de communiquer en français avec ses parents (notamment sur son travail scolaire) et l'impossibilité pour ceux-ci de prendre connaissance, sinon par le truchement de leur enfant, des informations diffusées par le système éducatif et les enseignants peuvent constituer un handicap puissant pour le déroulement de la scolarité et les progrès de l'apprentissage.

Par ailleurs, certaines communautés immigrées, comme on a pu l'observer pour la communauté turque en Haute-Corrèze, tendent à se replier sur elles-mêmes et à conserver leur modèle culturel. Le poids exercé sur les enfants par la famille est considérable, notamment pour les jeunes filles. On a relevé que certaines d'entre elles abandonnent prématurément leur cursus scolaire, soit parce que les familles ne souhaitent pas qu'elles soient pensionnaires, soit parce qu'elles sont « promises » en Turquie. L'inégalité culturelle tangente alors une autre forme d'inégalité plus constante dans le système scolaire et qui affecte le déroulement des parcours comme l'insertion professionnelle : celle qui repose sur le sexe, malgré les efforts déterminants menés ces dernières années pour l'atteinte de la parité.

Enfin les rapports des inspections générales soulignent la position singulière d'une communauté particulière – celle des gens du voyage – lourdement handicapée par son instabilité, même dans le cas de populations partiellement sédentarisées. Cette instabilité se manifeste par l'absentéisme, les ruptures de cursus et le refus généralisé de l'internat : toutes causes de fragilisation des parcours scolaires.

Au total, ce qu'on identifie trop rapidement comme l'effet de l'inégalité sociale recouvre une réalité multiforme, hétérogène, complexe, qui appelle une approche sans cesse plus individualisée. La nécessité, dans chaque cas, d'un diagnostic fin des composantes de l'échec scolaire paraît s'imposer pour mettre en œuvre les remédiations appropriées. La difficulté économique, la souffrance familiale, le préjudice culturel, la méconnaissance de la langue ou le poids des particularismes communautaires ne se combattent pas avec des armes identiques. Dans certains cas, il faudra mettre l'accent sur une aide pour accéder aux ressources, dans d'autres faciliter l'intégration linguistique et culturelle ou pallier le déficit d'accompagnement familial. C'est sur ce constat de la variabilité des aides que se développent d'ailleurs aujourd'hui des dispositifs comme les projets personnalisés de réussite éducative (PPRE), succédant aux programmes personnalisés d'aide et de progrès (PPAP) de l'enseignement du premier degré.

La fracture territoriale

On a souligné plus haut l'importance des territoires et leur extrême diversité. Les types de population présents sur le territoire et leur niveau économique et social, la concentration ou la dispersion de l'habitat, la facilité ou la difficulté des communications, la situation du marché de l'emploi, la nature des activités dominantes, les caractères de l'offre de formation dessinent un paysage territorial très contrasté¹. Avantages et contraintes du territoire se combinent pour créer des spécificités dont les répercussions sur le système d'enseignement et les parcours scolaires sont clairement identifiables. L'École de la République, dont l'ambition est d'assurer également la réussite de tous les élèves, est donc d'entrée de jeu confrontée à ces profondes inégalités territoriales.

La confusion fréquente entre fracture sociale et fracture territoriale conduit à penser que cette dernière est plus particulièrement sensible dans les zones urbaines ou périurbaines, qui cumulent les difficultés économiques et sociales de toute nature. Il est exact que l'effet « ghetto » de certains territoires, lié à la fois à une situation du marché de l'emploi et au type d'habitat, est lourd de conséquences pour les parcours scolaires. La concentration des difficultés y est d'autant plus forte que les stratégies d'évitement de la zone (et de ses établissements scolaires) dès qu'on en a les moyens, s'accroissent peu à peu. On voit s'effacer ainsi progressivement l'étiage minimum de mixité sociale indispensable au bon fonctionnement du système éducatif.

1. En se fondant seulement sur des critères socio-économiques, le CEREQ distingue six grands types de territoire qui façonnent les parcours scolaires des jeunes : tertiaire urbain ; tertiaire, petites entreprises ; industrie dynamique ; industrie en difficulté ; rural industriel ; rural agricole (voir article cité dans *Bref* n° 228, mars 2006 ; voir aussi « Ces territoires qui façonnent l'insertion », in *Formation-Emploi*, n° 87, juillet-septembre 2004, et « Le système éducatif en milieu rural », numéro spécial, *Éducation et Formations*, n° 43, octobre 1995).

Il n'est pas étonnant, dès lors, que ces zones aient bénéficié d'une attention particulière de l'institution. La politique de l'éducation prioritaire et la cartographie des ZEP mises en œuvre depuis vingt-cinq ans témoignent de ce souci de concentrer des moyens supplémentaires, humains et financiers, dans des territoires définis localement, là où les inégalités socio-économiques étaient les plus accusées. Il n'est pas indifférent non plus que la mise en œuvre, aujourd'hui, des programmes de réussite éducative dans le cadre de la loi de cohésion sociale s'inscrive dans la politique de la ville et relève à ce titre des compétences de la délégation interministérielle à la ville et au développement social des quartiers.

Ce faisant, toutefois, on a contribué à accentuer une véritable fracture territoriale, sans doute plus spécifique, celle de la ruralité. Elle concerne pourtant une bonne partie du territoire national. Même si certains territoires d'éducation prioritaire sont définis en milieu rural, l'inégalité est moins liée ici aux difficultés d'ordre socio-économique des populations qu'à un certain nombre de caractères spécifiques de la ruralité, qui pèsent sur le déroulement des parcours scolaires : la décroissance de la population en âge scolaire et l'accentuation du « déficit générationnel » ; la faible densité de la population, la dispersion de l'habitat et celle des locaux scolaires ; la taille souvent modeste des écoles et des établissements ; le « saupoudrage » des moyens et les insuffisances d'équipement (en particulier pour ce qui concerne l'équipement informatique et plus encore la couverture en haut débit du territoire) ; l'éloignement des ressources culturelles (bibliothèques, théâtres, musées, cinémas) ; les contraintes des trajets quotidiens entre le domicile et l'établissement scolaire, voire l'école primaire, qui limitent en particulier les possibilités de suivre une « étude du soir » au-delà de 16 h 30 ou 17 heures ou de bénéficier d'un accompagnement à la scolarité ; l'existence des internats ; la modestie de l'offre de formation, la polarisation de l'orientation sur un ou deux établissements du second cycle et la prévalence des choix de « proximité ». À l'inverse des zones périurbaines où des dispositifs particuliers peuvent être mis en place, le système éducatif ne dispose pas de « remèdes » à la fois efficaces et efficients pour traiter préventivement les inégalités propres au monde rural.

Dans tous les cas, l'attention portée aux zones sensibles semble avoir pour contrepartie un moindre intérêt porté aux territoires ruraux et aux petits établissements : on constate, comme dans les Ardennes, que les conditions d'accueil, d'équipement et de maintenance y présentent souvent d'incontestables faiblesses, que les modes de prise en charge des élèves y sont moins nombreux et moins diversifiés, que la présence de personnels néo-titulaires y est plus fréquente qu'ailleurs et que l'encadrement pédagogique par les corps d'inspection y est plus relâché.

Cette fracture territoriale se trouve encore accentuée hors du territoire métropolitain, dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer : aux caractères spécifiques de la ruralité qu'on retrouve le plus souvent dans ces territoires s'ajoutent des conditions socio-économiques

négatives (revenu minimum, chômage, faiblesse du marché de l'emploi), le considérable éloignement de la métropole et le poids spécifique des cultures locales.

La fracture numérique

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont fait leur entrée dans le système d'enseignement dès la décennie des années quatre-vingt. Longtemps distancée par quelques voisins de l'Europe du nord, la France s'est efforcée depuis lors de rattraper son retard à marche forcée. Dans les écoles et les EPLE, l'effort remarquable d'équipement consenti par les collectivités a permis d'atteindre aujourd'hui, malgré d'évidentes disparités, un niveau global moyen satisfaisant.

Le système éducatif s'est lui-même engagé avec détermination dans l'intégration progressive des dispositifs et des ressources numériques dans les classes. Dans cet esprit, les inspections générales ont contribué à la mise à jour du schéma stratégique des systèmes d'information et des télécommunications (S3IT) du ministère et ont donné un avis prospectif à moyen terme sur la promotion de l'usage des TIC dans les activités d'enseignement (TICE) ¹. Ce travail met en lumière les signes évidents de ce développement des usages au cours des dernières années.

Parallèlement, bien qu'à un degré moindre à l'heure actuelle, l'usage de telles ressources numériques, de produits ou de services adaptés commence à investir, à l'initiative des collectivités territoriales et du secteur associatif, l'univers de l'accompagnement à la scolarité. La nécessité d'encourager ce développement pour asseoir une vraie politique d'accompagnement hors temps scolaire a été, elle aussi, récemment soulignée par les inspections générales ².

Pourtant, en dépit de ces efforts et, paradoxalement, en raison même de tels progrès, de nouvelles inégalités se creusent, qui ne sont exactement superposables ni à la fracture sociale et culturelle ni à la fracture territoriale. Il appartient à l'institution, et plus largement à la société, de les réduire pour éviter que la modernisation de l'outillage éducatif ne se retourne contre le principe d'égalité des chances et ne fragilise le fonctionnement du dispositif d'enseignement dans son ensemble.

Cette « fracture numérique », d'un nouveau type, revêt plusieurs formes.

1. *La promotion de l'usage des TICE dans les activités d'enseignement, avis prospectif à moyen terme des inspections générales (S3IT)*, février 2006. Voir aussi *Rapport du groupe de travail pour le développement des TIC dans l'éducation nationale, plan d'actions*, MENESR, juin 2006.

2. *L'accompagnement à la scolarité*, op. cit.

La première source d'inégalité réside dans l'équipement ou l'usage, considéré sous le double aspect de l'équipement des établissements ou écoles et de celui des familles.

Incontestablement, l'effort soutenu des collectivités territoriales s'est traduit par une progression régulière du volume et de la qualité des équipements. L'accès à l'internet est aujourd'hui assuré dans tous les établissements du second degré et dans près de 90 % des écoles. Avec l'appui de la Caisse des dépôts, du ministère de l'éducation nationale et de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), le développement des ENT dans les établissements du second degré est considérable depuis 2004 et doit concerner, dans les projets en cours de réalisation, 500 000 lycéens et 100 000 collégiens. Ces efforts sont menés en parallèle avec ceux qui visent la généralisation des usages dans la population à travers les espaces publics numériques (EPN).

Pourtant, ils ne suffisent pas à gommer de profondes disparités. La première de celles-ci concerne les territoires, dont les conditions matérielles (équipement et maintenance) sont loin d'être identiques : ce qui est possible pour une grande agglomération urbaine en direction des écoles ne saurait l'être pour une petite école rurale. En outre, la non-rentabilité de la fourniture d'accès à l'internet haut débit dans les zones d'habitat dispersé est dissuasive. De fait il subsiste de vastes lacunes géographiques (estimées au moins à 2 500 communes). Il est clair, en outre, que les débits de 128 kbits/s ou 512 kbits/s, considérés aujourd'hui comme « haut débit », seront insuffisants demain pour certains usages : il en résulte une rupture de l'égalité d'accès aux ressources et donc au savoir.

Cette disparité territoriale en recouvre une autre, d'une nature différente : la disparité entre les niveaux d'enseignement. Contrairement à d'autres pays européens, le développement des TIC dans l'enseignement en France n'a pas marché d'un même pas dans le premier et dans le second degré. Qu'il s'agisse de l'équipement matériel et de l'accès à l'internet, de l'implantation des espaces numériques de travail, dont seuls deux exemples étaient bien développés fin 2005 dans le premier degré, ou du pilotage national par l'institution (notamment à travers le schéma directeur des ENT) : en dépit d'une impulsion forte de proximité et d'efforts récents pour rattraper ce retard, la disparité entre écoles et EPLE subsiste. Elle est due aussi pour partie à la différence de statut de ces deux lieux de scolarisation et de leurs responsables (directeurs d'école et chefs d'établissement) ainsi qu'aux problèmes juridiques qui lui sont consécutifs.

Enfin le recours aux TIC dans les dispositifs d'accompagnement à la scolarité reste très dépendant de l'initiative locale, des ressources et des compétences susceptibles d'être mobilisées. Aussi reste-t-il jusqu'à présent fortement disparate. L'utilisation de logiciels à caractère ludo-éducatif, les lacunes de formation de certains personnels d'encadrement ou d'animation, l'absence fréquente d'évaluation des résultats produits conduisent à s'inter-

roger, ici ou là, sur l'efficacité des dispositifs mis en place. Ceux-ci, par ailleurs, ne bénéficient qu'à une partie très faible, évaluée à 2,5 à 3 %, de la population scolaire totale pour l'ensemble des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS).

L'usage des TIC dans l'enseignement comme dans l'accompagnement à la scolarité pose inévitablement à terme, dans un souci de continuité des apprentissages, le problème de l'équipement des familles et de l'usage des technologies numériques hors temps scolaire. Là encore les inégalités subsistent. Sans doute, au deuxième trimestre 2005, 71 % des foyers avec enfants en âge scolaire étaient-ils équipés d'un ordinateur et la proportion de 80 % pourrait-elle être atteinte avant fin 2007. Sans doute aussi, 85 % des jeunes de 11 à 18 ans (avec une progression de 10 % en trois mois) déclaraient-ils en décembre 2005 utiliser l'ordinateur en dehors de l'école pour du travail scolaire. Il reste néanmoins la question cruciale des 15 % restants et des 20 % à 25 % de foyers non équipés. L'inégalité des chances est d'autant plus forte que ces « laissés pour compte » risquent d'être ceux qui rencontrent par ailleurs le plus de difficultés dans leur cursus scolaire et dont le retard risque, de ce fait, de se creuser.

Ce constat est préoccupant, parce que la fracture numérique n'est pas liée seulement aux défaillances ou aux disparités de l'équipement matériel mais aussi à celles de l'outillage intellectuel et culturel.

Si l'on observe, en effet, un usage de plus en plus généralisé dès le collège de techniques de communication telles que le « blogue » et le SMS, de téléchargement de fichiers, de jeux en ligne et d'images numériques, on ne saurait en déduire que le risque de fracture numérique est désormais dépassé. Les débats récents sur les résultats offerts par les moteurs de recherche et la façon dont ces résultats peuvent orienter ou limiter la pensée montrent que les risques encourus sont d'une autre nature : les facteurs d'inégalité sont étroitement dépendants de la maîtrise ou non d'outils intellectuels permettant d'analyser de façon critique le produit d'une recherche. L'élève doit disposer d'un appareil de références pour évaluer la pertinence d'un document, pouvoir comparer les informations issues de plusieurs sources et situer, dans ces différents usages, les droits et devoirs de l'individu vivant dans une société. De façon plus générale, on perçoit ici l'impérieuse obligation, pour tous les élèves, d'une réflexion sur la validité des résultats des traitements informatisés de données et sur les droits et libertés des citoyens. Dans ce domaine, la fracture numérique recouvre en partie la fracture socioculturelle liée aux apports, ou non, de la famille. Elle impose à l'institution, en particulier, dans le cadre scolaire ou en relation avec les dispositifs d'accompagnement, de veiller à la validation des compétences « citoyennes » du B2i. Hors temps scolaire, tout particulièrement, il est souhaitable que l'autonomie du travail des jeunes sur les ordinateurs puisse être soutenue, chaque fois qu'ils le demandent ou chaque fois que le besoin s'en fait sentir, par des animateurs formés à ce type d'activité.

En allant plus loin, c'est toute la maîtrise de la méthodologie du travail intellectuel et la perception des champs culturels accessibles qui sont ici mises en cause. Le risque est grand aujourd'hui de voir se développer une pratique du plagiat intellectuel grâce à l'internet. Les élèves présentent trop souvent des travaux écrits ou oraux constitués d'une juxtaposition de documents hétérogènes, soutenue par une argumentation distendue et irrationnelle, mais dans la présentation impeccable permise par les logiciels existants. Le contenu fait place à la forme, la raison à la communication, le savoir au « voir ». Des élèves, en nombre croissant, n'hésitent plus à présenter des « œuvres personnelles » sans avoir « lu » ce qu'ils ont écrit. Sur ce point, les inspections générales invitent à réfléchir non seulement à la conception de logiciels spécifiques développant le sens de l'argumentation et de l'esprit critique et rationnel, mais aussi au rôle indispensable de médiation de l'adulte.

En effet, sur ce dernier point, les changements qui s'opèrent ne sont pas exempts de risques. Il suffit, à cet égard, de mesurer un impact moins visible, mais néanmoins bien réel, du développement de l'usage des TIC pendant le temps scolaire et hors temps scolaire : c'est la progressive érosion de l'autorité du savoir entre le maître ou les parents et l'élève, ou, plus précisément, l'inversion du lien symbolique et familial de sa transmission. En effet, les adolescents, qui surfent, « tchatent », téléchargent, rédigent des blogues, sont réputés connaître tout cela bien mieux que leurs aînés et se mettent souvent en position d'apprendre le maniement de l'instrument à leurs parents, voire à leur enseignant.

Dans cette inversion des rôles, les effets de l'inégalité socioculturelle s'accroissent. Car l'essentiel n'est pas, bien entendu, la maîtrise technique et manipulative des appareils. Les aînés ont une place (à la fois symbolique et réelle) irremplaçable pour contribuer à *penser* le processus comme les résultats de la technique. C'est à eux qu'il revient d'apprendre aux adolescents à exercer un regard critique sur les contenus virtuels et d'offrir les outils nécessaires pour prendre de la distance face à l'évidence de l'immédiat.

Ainsi, par un surprenant paradoxe, le développement de l'usage des TIC, plus attractives et plus faciles d'accès pour les jeunes, peut comporter des dangers. Il risque de fragiliser les équilibres traditionnels du système éducatif, notamment pour les jeunes qui ont sans doute le plus besoin, pour réussir un parcours scolaire, d'une telle autorité et d'une telle confiance mutuelle (celle de l'enseignant ou des parents en l'élève et celle que celui-ci leur porte). La prise de conscience du phénomène doit conduire l'institution à écarter les risques d'une fracture numérique d'un nouveau type. Pour cela, il lui faudra éviter les dérives que la seule aisance manipulative pourrait susciter chez les jeunes et reconfigurer les rôles de chacun pour que la chaîne de la transmission du savoir soit restaurée avec de nouveaux équilibres.

Des dispositifs correctifs aujourd'hui insuffisants...

Devant cette triple fracture – économique et sociale, territoriale, numérique –, l'institution n'est pas demeurée sans réactions. Pour conjurer les risques et atténuer les effets de l'inégalité, elle a mis en place, au fil des années, de multiples dispositifs destinés soit à créer les conditions de l'égalité, soit à réduire l'échec et favoriser l'intégration à tous les niveaux, soit encore à offrir un substitut aux abandons ou aux échecs de la formation initiale. Ces divers dispositifs correctifs s'avèrent toutefois insuffisants.

... Pour créer les conditions de l'égalité

Les structures d'enseignement et de prise en charge des élèves

La difficile appréciation du système français d'éducation prioritaire

Parmi les dispositifs correctifs destinés à créer les conditions de l'égalité, la politique d'éducation prioritaire s'inscrit à l'évidence au premier rang. Cette politique est, en effet, née du constat, incontestable, de la gravité des inégalités sociales, dont les inégalités devant l'École ne sont qu'une composante parmi d'autres, mais néanmoins essentielle pour le système éducatif. Pour remédier à cette situation, on a jusqu'alors imaginé une forme de discrimination positive collective consistant :

- à concentrer des moyens supplémentaires, humains et financiers, dans des territoires définis localement, là où les inégalités socio-économiques sont les plus accusées (actions positives plus que discrimination positive) ;
- à mutualiser ces moyens entre tous les intervenants par le partenariat, en estimant que ces inégalités n'étaient pas la seule affaire de l'École ;
- à déconcentrer les décisions de délimitation des zones, de répartition des moyens, d'élaboration des projets d'action, en estimant que ce sont les acteurs de proximité qui sont les plus à même de déterminer ce qui convient le mieux ;

– à faire confiance à l'imagination des enseignants, à « la liberté pédagogique » pour concevoir les procédures éducatives les plus appropriées, en préservant le même niveau d'exigence scolaire et les mêmes programmes.

En agissant ainsi, on espérait réduire, sinon supprimer les inégalités constatées et, sur le plan scolaire, offrir à tous les élèves la possibilité de suivre l'enseignement tel qu'il est défini par les programmes nationaux. Vingt-cinq ans plus tard, ces objectifs ont-ils été atteints ? Dans quelle mesure l'éducation prioritaire a-t-elle contribué et contribue-t-elle à l'égalité des chances des élèves ? C'est à ces questions qu'ont tenté de répondre les inspections générales.

Comme le souligne leur rapport ¹, le caractère novateur de la notion de discrimination positive pour une institution comme l'éducation nationale, la complexité des problèmes pédagogiques et éducatifs posés dans les ZEP ainsi que la faiblesse conceptuelle et pratique de l'évaluation mise en œuvre rendent délicate une appréciation raisonnable, lucide mais juste du système français de l'éducation prioritaire.

Tout d'abord, la mesure de la performance a été, jusqu'à ce jour, objectivement difficile : en effet, la politique de l'éducation prioritaire n'a pas été suffisamment définie à tous les niveaux – national, académique ou départemental – pour que les objectifs opérationnels et des indicateurs aient pu être mis en place. De plus, on n'a jamais décidé à quelle aune on devait se mesurer : fallait-il comparer les résultats obtenus dans l'éducation prioritaire (EP) et hors de celle-ci ou bien les ZEP entre elles ou encore les publics défavorisés entre eux, qu'ils soient en EP ou hors EP ? Ensuite, les écarts de performance, s'ils sont constatés, ne sont pas assez souvent analysés et compris et l'absence de suivi de cohorte rend impossible l'examen des performances individuelles. Enfin, l'efficacité de la politique, c'est-à-dire le lien entre les moyens octroyés et les résultats, n'a jamais été évaluée.

La politique de l'éducation prioritaire ne peut donc que susciter de multiples questions auxquelles des réponses doivent être apportées pour qu'elle puisse progresser : son objectif est-il l'équité du système éducatif français et, par là, l'égalité maximale des acquis ou des réussites scolaires au moins jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, relié à la réduction des inégalités sociales ? Ou bien est-il devenu, au cours des temps, plus un objectif de scolarisation que d'égalité des résultats, destiné à rendre plus supportables les inégalités, à développer la cohésion, mais aussi à garantir la paix sociale ? Dès lors, n'a-t-on pas mis en place des politiques de « pansement » ou de compensation, surajoutées les unes aux autres au fur et à mesure des crises ou des changements politiques ? Enfin, l'objectif actuel d'accès aux formations d'excellence est-il également un véritable objectif d'égalité des chances ou sert-il à repérer dans les classes sociales défavorisées les individus les

1. *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*, note d'étape, novembre 2005, puis rapport, IGEN-IGAENR, octobre 2006, consultable en ligne.

mieux armés et à leur faire rejoindre des formations qui resteraient par ailleurs fermées ?

En tout état de cause, les chercheurs aussi bien que les autorités ministérielles s'accordent à dire que ni l'efficacité globale de l'éducation prioritaire, ni sa capacité à corriger l'inégalité des chances n'ont été clairement établies. Ainsi, elle n'a produit que peu d'effets tangibles sur les écarts constatés entre les résultats scolaires des élèves en éducation prioritaire et hors éducation prioritaire. Quant aux moyens supplémentaires attribués aux ZEP, ils n'ont pas réussi à augmenter sensiblement les performances des élèves ; mais peut-on faire porter l'évaluation seulement sur des corrélations entre les moyens et les résultats quand on sait que c'est la qualité du diagnostic et du remède qui produit des effets ?

Néanmoins, l'éducation prioritaire a réussi à maintenir les mêmes écarts de résultats, tout en diminuant la proportion des élèves en retard, alors que, aux dires de beaucoup, la situation sociale s'aggravait. Elle a également amélioré l'ambiance et la vie scolaire des établissements les plus difficiles. Enfin, on a pu constater qu'à publics sensiblement équivalents, il existe des zones ou des réseaux qui réussissent quand d'autres échouent, ce qui signifie qu'il n'y a pas de déterminisme de l'échec.

Par ailleurs, les postulats de départ n'ont pas été remis en cause : on a toujours maintenu le choix de la discrimination collective (par zones et non par établissements) plutôt qu'individuelle (par le public) ; celui d'une démarche fondée sur le projet des équipes et le partenariat, qui a peu à peu évolué vers une logique de compensation des difficultés ; celui enfin, jusqu'en 2006, de la déconcentration de toutes les décisions plutôt qu'un fort pilotage national.

La mise en œuvre a donc reposé sur des contenus très stables, mais qui se sont progressivement étendus à tout le système. Ainsi, l'inflation progressive de la carte de l'éducation prioritaire a vidé de son sens la discrimination par zones, ces zones très hétérogènes n'étant plus objectivement comparables : une éducation prioritaire qui scolarise aujourd'hui un cinquième des écoliers et des élèves est-elle prioritaire ?

Aussi est-on en droit de se poser bien des questions. A-t-on véritablement réussi à concentrer des moyens supplémentaires suffisants (tout en subodorant qu'en deçà d'un certain seuil il y a peu d'effets) et pourquoi n'a-t-on pas estimé utile jusqu'à présent d'étudier le seuil des moyens supplémentaires à partir duquel ils sont susceptibles de produire des effets ? Peut-on espérer compenser les conséquences des inégalités économiques et sociales uniquement par des moyens supplémentaires en éducation (sans objectifs et sans contrats) plutôt que par des contenus d'enseignement, des modalités pédagogiques et des objectifs à atteindre ? Une politique d'éducation dont l'objet principal est de définir son périmètre et de donner des moyens supplémentaires sans définir son contenu pédagogique est-elle une véritable politique d'éducation ?

Par ailleurs, a-t-on réussi (et l'a-t-on voulu ?) à mettre les « meilleurs enseignants » dans ces zones et quels sont d'ailleurs ces « meilleurs » ? À quelle raison impute-t-on le fait que les formations initiales et continues ne répondent qu'imparfaitement aux difficultés des enseignants ? Est-on véritablement parvenu à mutualiser les moyens de tous les intervenants ou y a-t-il eu juxtaposition, voire concurrence ? Cela pose le problème du partenariat, de sa réussite, voire de son bien-fondé. D'autant que les politiques éducatives locales croissent en importance, mais de façon très inégale, ce qui peut contribuer à creuser encore les inégalités.

Enfin, a-t-on eu raison de tabler sur la déconcentration des décisions, plutôt que de mener une politique nationale définissant les zones et les moyens d'intervention et de faire confiance à la liberté pédagogique des enseignants plutôt que de prescrire des contenus et des méthodes pédagogiques ? Mais était-on capable de le faire ?

Ceci conduit à s'interroger sur l'efficacité de l'injonction pédagogique. Fallait-il maintenir intégralement les mêmes programmes pour des élèves en grande difficulté, plutôt que de se concentrer sur les apprentissages fondamentaux ? Mais en ce cas lesquels ? Devait-on privilégier de plus en plus fortement le niveau du collège au détriment du premier degré, alors que c'est à ce stade que se construisent une partie des difficultés scolaires définitivement irréparables ? Enfin, a-t-on eu raison, jusqu'à maintenant, de ne pas s'intéresser en matière d'éducation prioritaire et d'égalité des chances à l'enseignement supérieur ?

Les inspections générales soulignent également que, de fait, la spécificité de la politique de l'éducation prioritaire paraît avoir presque disparu. Les deux nouveautés essentielles de 1981, la discrimination positive et la territorialisation des décisions, ont été étendues à tout le territoire. En effet, les composantes sociales des publics scolaires interviennent désormais fortement dans la distribution des moyens à tous les niveaux et la gestion de l'ensemble du territoire a connu des phases de déconcentration massive. Aussi seules les indemnités supplémentaires versées aux personnels sont-elles aujourd'hui spécifiques de l'éducation prioritaire.

Enfin, force est de constater que les décisions concernant le contenu même de la politique d'éducation prioritaire sont devenues contradictoires entre elles et se sont donc partiellement neutralisées. Comment, en effet, peut-on définir des zones prioritaires et les enfler jusqu'à y faire entrer un cinquième des élèves ; mettre des moyens humains et financiers supplémentaires et ne pas se préoccuper de la stabilité ou des compétences des personnels mis en place ; empiler des partenariats sans les évaluer ou encore enjoindre de travailler sur projet sans donner d'autonomie ? Tout ceci laisse à penser que l'effort et la volonté de bien faire étaient présents mais que, le cœur de cible n'étant pas touché, la qualité du diagnostic et l'adaptation des pratiques pédagogiques, l'efficacité et l'efficience de cette politique ne

pouvaient être à la hauteur des moyens octroyés. Étaient-elles toutefois suffisamment recherchées ?

De ce fait, la politique d'éducation prioritaire semble bien avoir été et être encore le miroir grossissant des ressources et des failles de notre système, avec toutes ses initiatives particulières et toutes ses incohérences collectivement assumées. Malgré ces interrogations, son importance symbolique et politique reste entière.

La pédagogie dans les écoles et les collèges relevant de l'éducation prioritaire

Jusqu'à présent, si l'on exclut la première période 1981-1984, pendant laquelle les objectifs étaient clairement la réduction des inégalités scolaires, la politique d'éducation prioritaire a plus consisté à diminuer les effets pervers sociaux et scolaires de la massification de l'enseignement et augmenter la cohésion sociale par des empilements historiques de remèdes ou de sparadraps qu'à s'attaquer au cœur de cible : quels véritables handicaps socioculturels combler ? Quel est l'impact propre de l'environnement et notamment des groupes d'élèves sur la réussite scolaire ? Quel enseignement donner pour que la prégnance des origines sociales s'estompe dans les résultats ? N'admet-on pas trop facilement l'équation difficultés sociales/difficultés scolaires ?

De fait, la pédagogie, avec ses exigences temporelles et ses cadres didactiques, n'a sans doute pas eu la place qui aurait dû être la sienne dans les écoles et les collèges relevant de l'éducation prioritaire. Ce qui faisait l'originalité des établissements classés en ZEP et REP s'est dilué dans l'ensemble du système éducatif. Des inspecteurs aux professeurs, tous doivent s'interroger sur leurs pratiques pédagogiques et, avec rigueur, rechercher plus directement les moyens, notamment didactiques, qui permettraient de renouer avec le progrès des élèves et de diminuer les déterminismes sociaux dans la réussite scolaire.

Le contexte social, en effet, a des répercussions proprement scolaires qui expliquent que les écarts puissent se creuser en dépit de l'action conduite. C'est le langage qui est en cause en premier lieu. L'usage de la langue dans les familles limite le lexique acquis dans les échanges spontanés et la pratique de certaines fonctions du langage les plus utiles en milieu scolaire. Les conditions des acquisitions linguistiques et langagières en sont profondément affectées dès l'école maternelle ; le chemin à parcourir est plus long et il est encore plus difficile quand les classes ont une grande homogénéité, parce que l'effet d'entraînement des plus fragiles par les plus avancés ne s'exerce guère.

Ces difficultés sociales ont aussi des répercussions sur le comportement des élèves en classe, parfois agités, parfois manquant de matériel, parfois très réactifs pour des motifs divers. Le règlement des débordements individuels et des conflits affecte, tout particulièrement au niveau du

collège, la conduite du travail qui manque souvent de sérénité et parfois de continuité.

Ces difficultés réagissent sur la pédagogie adoptée par les professeurs au collège, qui peut aboutir à deux types de dérives. D'une part, l'enseignant a envie que son cours « marche », que les élèves parviennent à réaliser les tâches demandées ; il a tendance alors à parcelliser à l'extrême les consignes, transformant un exercice en une suite de micro-activités. Aussi, faute d'avoir été confrontés à un vrai problème à résoudre, les élèves n'ont-ils pas nécessairement construit de connaissances ou de compétences. D'autre part, l'agitation tant redoutée des élèves conduit les enseignants à individualiser au maximum les modalités d'enseignement : peu ou pas de moments d'échange collectif pour discuter de ce qu'on va faire, de ce qu'il faut apprendre ; peu ou pas de moments de synthèse collective après la réalisation des tâches individuelles, mais au contraire une aide extrêmement individualisée.

Les difficultés sociales objectives ont enfin des répercussions sur les attentes des enseignants qui finissent par limiter leurs exigences. À l'extrême, l'école peut réduire ses demandes en matière d'apprentissages pour éviter certains problèmes. Au collège, les professeurs peuvent également avoir tendance à limiter leurs exigences, disent que les programmes ne sont pas faits pour leurs élèves, ne demandent pas de travail à la maison. Lors des observations menées sur le terrain, au moment des échanges avec les professeurs, les inspecteurs entendent souvent s'exprimer leur étonnement : les enseignants sont surpris qu'on discute avec eux de contenus, de didactique, de pédagogie et pas seulement de problèmes sociaux, de gestion de classe, de violence, comme s'ils avaient oublié, ou plutôt relégué au second plan, la réflexion sur ce qu'ils ont à enseigner.

À partir d'observations de terrain, des rapports d'inspection et des travaux de recherche, les inspections générales se sont attachées à décrire les principales caractéristiques du fonctionnement des classes en ZEP, à l'école et au collège, même si ce fonctionnement ne présente pas de différences majeures avec celui des autres classes. Elles ont analysé les difficultés pédagogiques qui y sont le plus fréquemment rencontrées, dans cinq domaines :

- le langage, la culture et l'exercice de la pensée ;
- le sens et la compréhension des enjeux scolaires ;
- les activités et les apprentissages ;
- la gestion du temps et la progression des apprentissages ;
- l'évaluation.

■ *Le langage, la culture, l'exercice de la pensée*

L'école maternelle est très loin de compenser les écarts culturels, linguistiques et langagiers initiaux. C'est vrai dans les écoles où la mixité sociale est la plus faible et, là, on n'a pas trouvé de bonnes modalités de travail pour obtenir les effets que des pratiques intéressantes, mais sans doute trop ponctuelles, pas assez denses et systématiques, permettraient d'espérer.

Dans des écoles où subsiste une certaine mixité sociale, il peut arriver que les écarts se creusent très fortement entre enfants, les plus proches des normes et des attentes de l'école profitant nettement plus vite et plus aisément des situations scolaires quand la différenciation est faible ou inexistante. De manière générale, il reste difficile de travailler le langage oral pour permettre l'accès à ce que le programme de 2002 appelle « langage d'évocation ».

À l'école maternelle et encore à l'école élémentaire, quoique de manière moindre sans doute, les méprises des enseignants ont été maintes fois analysées par des chercheurs. Ainsi, pour compenser un déficit de socialisation, réel ou supposé, les interventions des maîtres visent davantage à réguler les comportements que le fonctionnement intellectuel. Or, les apprentissages sont le moyen privilégié dont dispose l'École pour permettre aux élèves d'éprouver leur capacité à penser et par conséquent pour favoriser la socialisation. Autre attitude fréquente : pour s'adapter à ce qui est interprété comme des « rythmes individuels de développement », et en s'appuyant sur une conception erronée de la pédagogie par cycles, de nombreux maîtres se montrent patients, voire attentistes. Enfin, et de manière complémentaire, pour pallier le déficit supposé de motivation, on s'attache à varier les tâches, à enjoliver leur présentation, ce qui encourage une motivation externe alors que la motivation ne peut être tenue pour un pré-requis de l'activité.

À l'école élémentaire, la priorité, marquée par un temps supérieur à ce que prévoient les horaires officiels, est réellement donnée à l'enseignement du français et des mathématiques, mais les pratiques sont variées, parfois mal coordonnées d'une classe à l'autre dans la progression et/ou la cohérence méthodologique et les résultats inégaux. La conséquence de cette organisation du temps est de réduire les autres champs disciplinaires et donc de priver les élèves d'un ensemble de connaissances et des acquis lexicaux correspondants, qui seraient de nature à réduire les écarts culturels tout en répondant à la curiosité et en activant la soif de savoir, l'une et l'autre bien réelles chez les élèves de ZEP.

Les activités culturelles et artistiques, souvent conduites avec le concours d'un intervenant extérieur, sont rarement exploitées du point de vue cognitif et éducatif. La justification de ces activités, voire de leur multiplication, s'enracine dans la volonté de compenser des déficits d'expériences. C'est un louable souci, mais le véritable profit de ces activités tient à la nature du traitement cognitif qui leur est appliqué, insuffisamment travaillé en classe quand bien même il est mis en place ; c'est aussi vrai pour les expériences scientifiques ou technologiques que pour les sorties ou activités artistiques.

Au collège, l'usage de la langue scolaire, au-delà des deux pôles traditionnels qui différencient « français langue maternelle » et « français langue étrangère », pose problème à la plupart des élèves, même aux élèves francophones : lexique très pauvre, quasi-absence d'échanges en dehors du groupe des pairs, donc manipulation d'un code unique, difficulté à admettre qu'on

n'est pas compris en dehors du cercle restreint, langue scolaire isolée dans le contexte de la journée, de la semaine, la simple imprégnation ne suffisant pas à son acquisition. Cet usage scolaire du langage, qui n'a guère d'équivalent naturel dans les milieux défavorisés, est à la fois essentiel à la réussite du parcours scolaire et largement laissé dans l'ombre au niveau des apprentissages : l'École peine à faire entrer les élèves dans l'usage scolaire de la langue.

Il est clair que des élèves, après une dizaine d'années passées dans l'univers scolaire, ne parviennent pas à s'exprimer correctement à l'oral, à l'écrit, ni à comprendre véritablement ce qu'ils lisent. La recherche des causes est complexe, mais les chercheurs incriminent de plus en plus un certain abandon, voire un abandon certain d'un enseignement systématique de la langue. Les difficultés liées à l'expression, principalement à l'expression écrite, créent un cercle vicieux : parce que les élèves rédigent avec difficulté, on souhaite ne pas ralentir le cours en les faisant écrire ; autrement dit, les élèves qui auraient particulièrement besoin d'exercer cette compétence sont souvent ceux chez lesquels on la sollicite le moins.

■ *Le sens et la compréhension des enjeux scolaires*

À tous les niveaux mais surtout dans les premières classes, de nombreux enseignants de ZEP indiquent que leurs élèves ne savent pas pourquoi ils sont là et peinent à décoder les attentes de l'École, tout en reconnaissant qu'« une fois mis au travail, ils ont des capacités comme les autres ». Pourtant, de manière fréquente, on observe une forme d'« effet Pygmalion à l'envers » : il y a sous-estimation des capacités d'apprentissage des élèves. La représentation que les maîtres se font des capacités des élèves les conduit trop souvent à abaisser leur niveau d'exigence, qu'il s'agisse des savoirs visés, de la qualité formelle du travail écrit, des attentes en matière de mémorisation, etc. Parfois aussi, on baisse les bras parce que manqueraient des « pré-requis », non supposés par les programmes de l'École mais invoqués par les enseignants.

Pour pallier peut-être le déficit de sens de l'activité scolaire, il est fréquent d'observer, d'entendre, de lire une conception du style pédagogique qui convient aux classes de ZEP dans laquelle on peut repérer une « incantation du sens ». C'est valable dans deux acceptions très souvent associées : d'une part, il faut que les activités aient une signification pour les élèves et, d'autre part, il faut que les élèves accèdent à la compréhension des textes, du monde, etc. Cette valorisation du sens constitue souvent une forme de dévalorisation des activités systématiques indispensables dans les apprentissages. Par ailleurs, en lecture, de manière plus spécifique, l'incantation néglige trop souvent la réflexion sur le travail explicite à conduire pour faciliter l'accès au sens des textes ; ce travail est très rarement distingué de celui qui permet la maîtrise des stratégies efficaces pour contrôler la compréhension et qui suppose une prise de distance, une analyse pour identifier les procédures mises en œuvre afin de les mobiliser de manière consciente ultérieurement.

Comme dans le premier degré, les élèves des collèges défavorisés éprouvent des difficultés à repérer ce que le professeur veut leur faire étudier et ce qu'on attend d'eux. On peut identifier plusieurs causes de cette situation. D'une part, les attentes de l'institution ne sont pas toujours explicitées. L'image du « bon élève », faute d'être analysée par le professeur avec ses élèves, peut faire écran à une juste compréhension des efforts à fournir, des attitudes à adopter. D'autre part, la réussite d'un parcours scolaire repose sur un équilibre entre ce qui se passe dans le temps scolaire et ce qui se passe hors temps scolaire. Les élèves dont les familles sont en connivence avec l'École savent très tôt qu'à la maison, on relit un cours, on fait l'exercice donné en classe, on révise pour un contrôle. Ils comprennent très vite également qu'entrent en ligne de compte dans leurs résultats des choses qui ne sont ni des exercices à faire à la maison, ni des leçons à apprendre, mais, par exemple, le fait de lire, le fait d'assumer un effort et un engagement dans le temps, le fait d'exercer sa curiosité. Les enseignants le savent, mais leurs attentes dans ce domaine ne sont pas forcément claires.

■ *Les activités et les apprentissages*

Dans les classes de ZEP, souvent on cherche beaucoup et on manipule, parfois on expérimente sur la base de réelles hypothèses. La répétition, la densité de ces manières de faire produisent ce qui s'apparente, pour l'observateur, à une dérive activiste dans laquelle on n'aboutit que rarement à la formalisation qui stabilise les savoirs à retenir : on tente parfois et sans succès. Souvent, on évite la phase de structuration, car on craint le passage à l'abstraction, considérant que sa difficulté dépasse les élèves.

S'il n'y a guère de différences entre les élèves au cours des situations d'action et des expériences, il y en a beaucoup quand on affronte la phase de décontextualisation, d'institutionnalisation du savoir. Faute de liens explicites solides avec l'action, le savoir qui en est abstrait se situe dans un registre étanche et ne sera pas mobilisé ultérieurement. Par ailleurs, on accorde peu de temps aux exercices et aux activités d'entraînement, indispensables pour permettre maîtrise et capacité à transférer les acquis, alors que les élèves de ZEP, qui manquent de renforcements externes le plus souvent, auraient davantage de besoins en la matière.

La différenciation pédagogique pratiquée présente deux caractéristiques majeures : on gomme les obstacles plus qu'on n'aide les élèves à les surmonter, ou bien on pratique un guidage précis qui conduit à la réussite sans créer ensuite les conditions pour que les élèves réussissent seuls le même type de tâche et parviennent à mobiliser de manière autonome leurs acquisitions. L'encadrement, qui est positif dans l'immédiat, a un effet limité. On peut sans doute expliquer la faiblesse des résultats de certains élèves à l'arrivée au collège par la perte de l'étayage mis en place à l'école primaire.

En ZEP comme ailleurs, la différenciation a bénéficié de l'effort important d'animation pédagogique et de formation suscité par le « plan de prévention de l'illettrisme » mis en place à partir de 2002 au cours prépara-

toire et plus largement au cycle des apprentissages fondamentaux, après un travail de nature semblable en faveur des PPAP, pour les élèves en difficulté à l'évaluation en CE2. L'analyse des erreurs commises, l'attention aux procédures mises en œuvre se développent ; les outils diffusés par le ministère (le livret *Lire au CP* en particulier) ont apporté des aides importantes pour la compréhension des difficultés des élèves et pour concevoir des situations de remédiation. Mais l'organisation du dispositif de travail dans la classe demeure le problème majeur des enseignants pour conduire régulièrement une différenciation efficace.

Comme dans le premier degré, l'enseignement dans les collèges difficiles se caractérise souvent par une inflation de micro-activités, dont le signe est, en cours de français par exemple, la distribution en début de séance d'une longue liste de consignes. Deux résultats sont ainsi obtenus : d'une part, les élèves sont actifs et à peu près silencieux ; d'autre part, ils réussissent à peu près à répondre aux consignes. Professeur comme élèves peuvent avoir le sentiment que le cours s'est bien déroulé, que l'objectif a été atteint. Mais, dans une telle conduite de cours, on remplace toute phase de réflexion collective précédant l'activité et, ainsi, on ne fait pas réfléchir les élèves à ce qu'on va leur faire faire. On remplace de même toute phase de structuration collective après l'activité. Surtout, on remplace toute confrontation des élèves à un vrai problème, à une vraie difficulté intellectuelle par une suite d'opérations simples, voire simplistes, à propos de laquelle le professeur est toujours prêt à aider individuellement tout élève au moindre signe de difficulté. Plus tard, dans un exercice d'évaluation, ou l'année suivante, l'élève privé de la liste des consignes et de l'aide individuelle du professeur ne sera pas en mesure de refaire seul ce qu'il avait réussi à faire une première fois. Les connaissances et les compétences construites de cette façon fragile ne sont pas mobilisables, encore moins dans un autre contexte.

On comprend les raisons qui conduisent un enseignant à vouloir baliser l'activité des élèves pour éviter tout bruit ou tout débordement et pour faire en sorte qu'ils réussissent. C'est ce que les chercheurs pointent dans les pratiques des enseignants qui ont tendance à « simplifier les tâches pour combler des manques supposés ou repérés ». Mais à s'en tenir étroitement à la correction de micro-activités, sans laisser place à la recherche, au questionnement, à la confrontation, à l'élargissement vers le sens, vers l'abstrait, c'est d'emblée la finalité de la formation intellectuelle qui est laissée de côté. Il y a un vrai risque, que nul ne saurait nier, à laisser les élèves être davantage en activité de recherche, car on ne peut jamais programmer le déroulé exact du cours dans ce cas.

■ *La gestion du temps et la progression des apprentissages*

Les enseignants rencontrent des problèmes dans la gestion du temps, ou n'ont pas toujours la rigueur qui conviendrait pour éviter d'en perdre. Souvent en ZEP, le temps réel d'apprentissage est érodé progressivement : il faut prendre en compte la gestion des incidents, le déficit d'organisation des élèves, la régu-

lation de l'entrée en classe. De ce point de vue, nombre de classes manquent de rituels d'entrée dans le travail, mais on observe aussi de bonnes pratiques.

Plus difficile à réguler, le temps individuel d'attention, de mobilisation sur le contenu des activités scolaires, peut être parasité plus ou moins durablement par des perturbations vécues avant d'arriver à l'école. Dans les secteurs les plus difficiles, il y aurait sans doute à créer des espaces d'accueil et d'échanges avec des personnels spécialisés pour que les enfants en souffrance puissent exprimer leurs soucis ou leurs angoisses avant de s'engager dans le travail scolaire.

Dans la gestion du temps, il faut aussi compter parfois avec une lenteur de la progression, avec une entrée différée dans des apprentissages systématiques et structurés (en particulier au CP) sous prétexte qu'il faut « respecter les rythmes des enfants ». Enfin, la continuité des enseignements n'est pas toujours bien réglée, en particulier entre maternelle et cycle des apprentissages fondamentaux. À cet égard, quand elle existe, la liaison maternelle-CP s'apparente encore davantage à une découverte matérielle des lieux grâce à des rencontres conviviales qu'à l'organisation rigoureuse de la progression des activités en vue d'apprentissages cohérents et continus.

Dans les écoles en ZEP, on observe un réel travail collectif des équipes pédagogiques, sans doute plus qu'ailleurs, mais les contenus ne sont le plus souvent pas proprement pédagogiques. La gestion des élèves et l'organisation de l'école passent avant la réflexion qui serait nécessaire sur les progressions, sur le choix des outils didactiques, sur la cohérence méthodologique des apprentissages, sur les liaisons inter-cycles.

Tous les inspecteurs ont rencontré, chez les jeunes enseignants en particulier, cette obsession d'aller vite pour faire tout ce qui est prévu. La tentation est grande d'aller d'autant plus vite à l'essentiel, au cœur de l'apprentissage du jour, dans des classes dont les difficultés sont *a priori* source de lenteur dans la progression. Paradoxalement, si on va vite dans le cours, on va lentement dans l'année. Entre rapidité, qui ne laisse pas de temps aux phases de recherche, d'expérimentation, d'entraînement, et lenteur, qui ne permet pas de respecter les exigences des programmes, les enseignants des collèges de ZEP sont confrontés à une réflexion délicate, qui touche la didactique comme la pédagogie : il s'agit de savoir comment enseigner les mêmes programmes à des élèves qui ont, pour certains, besoin d'un rythme particulier d'acquisition, pour d'autres, besoin de consacrer encore du temps à des apprentissages fondamentaux, pour d'autres enfin, de consacrer davantage de temps à des apprentissages relevant du savoir-être et du comportement scolaire. On peut difficilement laisser un enseignant improviser seul une solution à ce problème complexe.

■ *L'évaluation*

La pratique régulière de l'évaluation s'est développée en ZEP comme ailleurs : il s'agit le plus souvent d'une évaluation sommative en fin de période ou de

trimestre, mais il existe aussi des évaluations en cours d'apprentissage afin d'en réguler la progression. De nombreux inspecteurs ont contribué à développer des évaluations formatives en grande section et en cours préparatoire, en prenant appui sur les ressources nationales, depuis le « plan de prévention de l'illettrisme ». Il n'est que trop rarement tenu compte des résultats pour organiser une régulation du parcours d'apprentissage, alors que le début du CP est un moment très sensible de ce point de vue. En méconnaissant les besoins révélés par les résultats, on creuse très souvent les écarts initiaux.

Les indicateurs les plus souvent utilisés localement pour situer les performances des élèves de ZEP par rapport à leurs homologues des écoles ordinaires restent les résultats aux évaluations nationales en CE2 et en sixième – quand les écoles peuvent obtenir les données relatives à leurs anciens élèves. Ces évaluations constituent des références communes et externes qui aident à trouver des repères quand on risque de perdre de vue les « exigences moyennes ». Les situations sont très contrastées. Les scores moyens par école peuvent être plus ou moins éloignés des moyennes nationales ; mais les scores individuels sont souvent extrêmement dispersés, ce qui rend le raisonnement sur les moyennes très peu pertinent pour prendre des décisions pédagogiques.

Au cours des observations de terrain, les inspecteurs généraux ont souvent rencontré des enseignants qui ne connaissent pas ou ne veulent pas connaître les résultats de leurs élèves aux évaluations nationales. Ainsi, des professeurs disent ne pas accorder de crédit aux résultats de l'évaluation de sixième et ne pas tenir compte des résultats au brevet des collèges, au prétexte que ce qui compte, c'est le passage en seconde.

En raison des difficultés rencontrées par les élèves, de leur niveau de départ qui peut être bas, les professeurs évaluent leurs classes de façon formative. Cette pratique est nécessaire pour permettre aux élèves, à leurs parents, aux enseignants eux-mêmes, de mesurer le chemin parcouru et à parcourir, d'identifier au plus tôt les nœuds de difficulté, en un mot de lutter contre la spirale de l'échec. Pour autant, il existe des étapes obligées de confrontation aux résultats obtenus, donc à une évaluation sommative (examens, orientation). Les observations de terrain font apparaître deux situations diamétralement opposées : dans certains collèges, on ne sait pas qu'on obtient de bons résultats (par comparaison avec d'autres établissements et des indicateurs académiques ou nationaux), tant l'image d'un collègue en difficulté est prégnante ; dans d'autres, on ignore que les résultats se sont effondrés dans les trois dernières années, par exemple, faute d'une prise d'information collective. Cet enfermement d'un collègue sur lui-même est dommageable.

Les évaluations internes à la classe, quant à elles, permettent aux professeurs d'avoir un retour sur l'efficacité de leur enseignement. Encore faut-il qu'il s'agisse de véritables évaluations. Là encore, le pointillisme des consignes, le choix d'exercices « à trous » plutôt que de réponses rédigées en

autonomie par les élèves eux-mêmes, l'adéquation entre l'évaluation et ce qu'elle est destinée à éclairer doivent faire l'objet d'une réflexion particulière en ZEP.

Par ailleurs, les inspecteurs généraux ont constaté que les questions posées aux recteurs concernant les écarts, chez les élèves relevant de l'éducation prioritaire, entre les notes obtenues aux épreuves ponctuelles et au contrôle continu pour l'obtention du brevet ne trouvaient pas toujours réponse. D'un bout à l'autre du système, souhaiterait-on en ZEP ne pas savoir ce que l'évaluation des élèves peut signifier ?

Mais, dans ce contexte de difficultés, les inspecteurs de toutes les disciplines témoignent de la réussite, souvent remarquable, d'enseignants en collège ZEP ou « ambition réussite ». Il y a donc, en ZEP, des lieux où l'enseignement est de grande qualité, des professeurs qui réussissent à conduire leurs classes en maintenant l'exigence des programmes. Mais ces réussites ne vont pas de soi et ne tiennent pas du miracle ; elles dépendent en partie de la qualité de la formation continue, en partie de l'encadrement de proximité.

S'agissant de la formation continue, les inspections générales soulignent que celle-ci ne porte pas nécessairement sur les conditions particulières d'enseignement en ZEP ; les enseignants disent avoir besoin d'approfondir ou de renouveler leurs connaissances didactiques et pédagogiques en général et de conserver des liens avec l'enseignement en milieu ordinaire. Néanmoins, ils seraient preneurs, pour nombre d'entre eux, de stages relatifs à la didactique du français lorsqu'il n'est pas la langue première des élèves. C'est dans ce domaine qu'ils situent leurs problèmes majeurs.

La lecture des plans de formation académiques montre qu'il n'y a guère, ou pas du tout, d'entrée « éducation prioritaire » dans les offres de formation. Un tel choix peut s'expliquer (par le désir de ne pas stigmatiser un public particulier, par exemple) ou se justifier (il existe ainsi des stages sur la gestion des conflits, sur les interactions entre l'enseignant et le groupe-élèves). Mais un enseignant, et plus encore un jeune enseignant, qui se pose la question de savoir comment on enseigne l'anglais ou les mathématiques, en sixième ou en quatrième, dans un collège difficile risque fort de ne pas trouver de stage de formation qui réponde à son interrogation.

De plus, les inspecteurs responsables des circonscriptions du premier degré n'accordent pas, pour la majorité d'entre eux, de priorité à la ZEP, surtout s'ils n'en ont pas la responsabilité. L'analyse des résultats aux évaluations nationales donne lieu à quelques constats, sans plus de conséquences en ZEP qu'ailleurs. Enfin, des équipes de circonscription réduisent leurs ambitions, limitent leurs exigences à l'égard des maîtres travaillant en ZEP parce qu'elles mesurent les difficultés réelles d'exercice pour les équipes pédagogiques.

Un rapport ¹ notait déjà en 1997 la rareté des inspecteurs sur le terrain des ZEP. Lors des observations menées en 2005-2006, le même constat a été fait : les principaux comme les enseignants disent ne pas rencontrer particulièrement les inspecteurs ; les inspecteurs disent ne pas intégrer particulièrement le suivi des enseignants de ZEP dans leur plan de travail. On comprend donc qu'en l'absence des corps d'inspection les enseignants de ZEP se plaignent le plus souvent de leur isolement, du « silence du ministère » à leur égard. De fait, ils sont globalement laissés à eux-mêmes. On a beaucoup « joué » sur la capacité d'initiative, la créativité des maîtres ; elles sont inégalement partagées, il faut bien l'admettre, comme il faut reconnaître qu'inventer en permanence sa pratique, l'évaluer et la rectifier demandent beaucoup d'énergie et des compétences très affûtées.

Les structures d'accompagnement à la scolarité

L'accompagnement à la scolarité est une notion largement ouverte, qui désigne l'ensemble des actions menées par des associations, des collectivités ou des entreprises privées et visant à offrir, aux côtés de l'École, l'appui et les ressources dont les enfants ont besoin pour réussir et qu'ils ne trouvent pas toujours dans leur environnement familial et social. Ces actions, qui ont lieu en dehors du temps scolaire, sont centrées sur l'aide aux devoirs et les apports culturels nécessaires à la réussite scolaire.

Comme le souligne le rapport que les inspections générales ont consacré à ce sujet ², offrir à tous les élèves d'égales chances de réussite suppose une identification des lacunes et des atouts de chacun et, par différence, de ses besoins spécifiques. De fait, les multiples acteurs de l'accompagnement à la scolarité se sont souvent spécialisés dans la prise en charge de publics particuliers. La cible première est constituée par les enfants de milieux défavorisés, du point de vue économique, social ou culturel.

Comme on l'a déjà souligné, cette catégorie est à l'évidence hétérogène. Les besoins des jeunes issus de familles aux revenus faibles, de ceux issus d'une immigration récente ou de ceux issus de familles monoparentales ne sont nullement identiques et ne sauraient être traités de la même façon. Toutefois, ces publics ont le plus souvent pour point commun d'être rassemblés dans un même quartier. De ce point de vue, il est logique de voir se multiplier les actions dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et les zones d'éducation prioritaire. Les évaluations qui ont été conduites sur l'éducation prioritaire ont montré les limites de la prise en charge institutionnelle sur une logique de zone ; en revanche, des démarches partenariales exemplaires, conjuguant les efforts de l'École et des associations de quartier au plus près de chaque élève, ont été citées. Chaque fois, la réussite

1. *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*, rapport, IGEN-IGAENR, septembre 1997.

2. *L'accompagnement à la scolarité*, op. cit.

est étroitement corrélée à une bonne collaboration entre les enseignants et les accompagnateurs : identification des élèves à prendre en charge et de leurs besoins, information réciproque sur les objectifs et méthodes ou sur les consignes, etc.

Mais, à côté de ces situations où la prescription institutionnelle a une présence notable, une part importante de la consommation en accompagnement à la scolarité – pris dans son acception la plus large – est spontanée, surtout au niveau du second degré et plus particulièrement du lycée. Elle est le plus souvent motivée par des résultats scolaires insuffisants ou en baisse et une inquiétude entretenue par les représentations qu'ont les familles des enjeux de l'orientation. Dans ce cas, elle concerne un public bien plus ouvert, qui déborde le cadre précédent. La consolidation des savoirs, l'acquisition des méthodes indispensables pour un travail plus efficace et donc une réussite plus assurée aux examens deviennent les objectifs principaux et l'aide aux devoirs, généralement associée à la reprise des notions du cours, est fréquemment la prestation attendue. Les milieux concernés sont souvent prêts à investir financièrement, induisant ainsi une relation de responsabilité et de contractualisation entre parents, enfants et accompagnateurs. Mais, là aussi, cet investissement représente un effort très inégal selon les familles.

Tous les interlocuteurs rencontrés par les inspecteurs généraux confirment le peu d'efficacité des dispositifs d'accompagnement à la scolarité pour les élèves en très grande difficulté. Ceci tient à la nécessité, pour les cas les plus lourds, d'une prise en charge pédagogiquement adaptée, au besoin par des personnels spécifiquement formés. L'accompagnement à la scolarité n'a ni vocation ni aptitude à se substituer à la mission d'enseignement de l'École. En effet, il se situe en prolongement du travail de fond réalisé en milieu scolaire, ce qui suppose de pouvoir prendre appui sur un minimum d'acquis. Au-delà, il peut donc concerner des élèves dont les niveaux de compétences sont très variés.

On le voit, le public de l'accompagnement à la scolarité est tout sauf homogène et ne saurait l'être. Même dans le cadre scolaire, où les conditions d'enseignement sont identiques pour tous, la nécessité d'une prise en charge différenciée est une préoccupation constante. *A fortiori*, dès lors que l'on considère que le travail hors temps scolaire a un impact important sur les apprentissages, l'extrême hétérogénéité des conditions dans lesquelles il se réalise ne peut laisser indifférent.

C'est, à l'évidence, la raison d'être de l'accompagnement à la scolarité. Mais encore faudrait-il que la réponse qu'il apporte soit adaptée à la diversité du public. Or, souvent, les prestataires se spécialisent non seulement dans un profil de population-cible, comme cela a été dit plus haut, mais également dans un mode de prise en charge uniforme. On n'observe que rarement une véritable évaluation diagnostique permettant d'identifier des besoins spécifiques, notamment par manque d'articulation avec le milieu scolaire et de concertation avec les enseignants.

L'ensemble du dispositif montre, de ce point de vue, une faible efficacité : beaucoup de dispersion et, de ce fait, une individualisation mal outillée. Il est clair qu'une politique publique de l'accompagnement à la scolarité se devra d'identifier les cibles prioritaires sur lesquelles l'effort national devra se concentrer. Mais sur quels critères définir ces cibles ? Si la population touchée par les dispositifs d'accompagnement à la scolarité est de l'ordre de 2,5 à 3 % de la population scolaire totale des écoles élémentaires et des collèges, la proportion d'élèves en difficulté ou socialement démunis est estimée à environ 10 à 15 % de cette population totale. Ce sont donc au minimum 700 000 élèves (et leurs familles) qui ne bénéficient pas de l'accompagnement dont ils pourraient tirer profit.

Par ailleurs, les différents publics décrits ci-dessus, notamment ceux que l'on peut considérer comme prioritaires, sont abondants en zones urbaines et périurbaines, mais ne sont nullement absents des zones rurales qui ont leur part de familles défavorisées. Sans doute, certains territoires d'éducation prioritaire sont, comme on l'a vu, définis en milieu rural. Mais la ruralité présente des caractéristiques spécifiques qui ne facilitent pas la mise en œuvre des actions menées aux côtés de l'École.

Pourtant dans ces zones rurales comme partout ailleurs, de nombreux élèves en équilibre fragile pourraient, grâce à un accompagnement efficace, retrouver la motivation et les acquis nécessaires pour une scolarité réussie. Or, si le secteur marchand du soutien scolaire a su diffuser son offre de façon très large, grâce à un réseau dense de professeurs itinérants, il n'en est pas de même du secteur associatif qui reste principalement actif dans les villes. À la difficulté de recruter des bénévoles ou de recourir à des étudiants, en raison de l'éloignement des universités, s'ajoutent les frais de transport qui alourdissent le budget limité des associations. Les communes rurales, isolément, ne peuvent apporter à leurs partenaires un soutien aussi important que celui dont sont capables les grandes communautés urbaines et l'intercommunalité en matière d'éducation est loin d'être généralisée. En outre, les ministères sociaux qui prennent une part active et justifiée dans les dispositifs d'accompagnement destinés aux élèves des ZUS et des ZEP/REP contribuent par différence à entretenir cette inégalité.

L'accompagnement numérique en ligne est souvent évoqué, mais il nécessite en préalable une couverture du territoire par l'internet à haut débit. En outre, il ne résoudra pas tous les problèmes, des études convergentes mettant en relief la nécessité d'un adulte accompagnateur. Si l'on ajoute à ce constat la difficulté évidente que rencontrent les dispositifs les plus aidés à couvrir déjà les besoins des villes, on ne peut que s'interroger sur l'aptitude du système actuel à assurer un accompagnement à la scolarité en milieu rural.

À cette inégalité entre zones rurales et urbaines s'ajoute un déséquilibre entre le premier et le second degré. En effet, à l'école élémentaire, les parents s'investissent personnellement dans l'accompagnement de la scolarité de leurs enfants, pour une très large majorité d'entre eux. Une récente

note d'information de la DEPP¹, reprenant les données d'une enquête menée par l'INSEE en octobre 2003, précise que, pour 90 % de la population de l'école élémentaire, la famille – les mères principalement – assure le suivi scolaire quotidien et le contrôle des devoirs. Ces élèves sont présentés comme ne rencontrant que peu ou pas de difficultés scolaires.

Au collège, en revanche, la même note met en évidence un recours plus important aux dispositifs gratuits (12 %) et à des prestations payantes (8 %). Ces chiffres traduisent à l'évidence une perception accrue de la pression scolaire, dans une population décrite comme socialement défavorisée et pour des élèves en difficulté perceptible. D'une part, les parents s'estiment plus souvent dépassés par les contenus enseignés et, d'autre part, la menace des redoublements et les enjeux de l'orientation se font plus fortement sentir.

La même tendance se retrouve fortement accentuée dans les lycées, notamment dans les voies générale et technologique, où pour 15 % des élèves il est fait appel à des prestations payantes et où 8 % bénéficient des dispositifs de soutien ou d'accompagnement à la scolarité financés par l'État ou les Régions, 2 % cumulant les deux types d'aides. L'offre marchande est, cette fois, sollicitée une fois sur quatre pour de bons élèves, dans le but d'améliorer encore leurs performances et de les élever à la hauteur de leurs ambitions ou de celles de leur famille. Elle reste toutefois majoritairement orientée vers le rattrapage de déficits scolaires.

Ces chiffres montrent clairement que l'effort public en direction des élèves en difficulté, notamment ceux de milieux défavorisés, est – en proportion du moins – largement plus présent sur le second degré. Or, même si les parents disent constater les effets positifs des aides apportées, quelles qu'en soient les modalités, les difficultés de leurs enfants auraient souvent gagné à être traitées plus en amont, dès l'école élémentaire.

Il apparaît à l'évidence que cette nécessité n'a pas encore fait l'objet d'une prise de conscience collective. Si le secteur marchand a concentré son offre sur le second degré et notamment les lycées d'enseignement général et technologique, c'est clairement parce que les élèves et leurs familles y disposent plus souvent des ressources financières nécessaires, mais aussi sont plus sensibles aux enjeux. Parallèlement, les enseignants proposent plus fréquemment le recours à l'accompagnement ou au soutien.

Dans le premier degré, la réussite est un objectif au moins aussi prégnant, mais ce niveau d'enseignement présente des caractéristiques (âges des enfants, polyvalence des maîtres, présence d'enseignants spécialisés, etc.), qui font de l'école elle-même l'endroit privilégié pour le traitement de la difficulté scolaire. Certains élèves pourraient cependant tirer profit d'une aide complémentaire que des actions conduites en dehors du temps scolaire pourraient leur apporter. Or, celles-ci sont insuffisamment pratiquées

1. *Les aides aux devoirs en dehors de la classe*, DEPP, note d'information 06.04, février 2006.

actuellement : seule une volonté politique permettra de développer l'accompagnement à la scolarité en faveur des élèves de l'école élémentaire.

En résumé, la diversité constatée des dispositifs d'accompagnement à la scolarité pourrait apporter une réponse à celle des situations, donc des besoins et des demandes d'accompagnement. Mais, dans les faits, l'offre d'accompagnement traduit plus les compétences et les motivations des accompagnateurs que la recherche d'une adéquation à des besoins, au demeurant souvent mal identifiés. D'autre part, elle se trouve logiquement orientée vers les publics et les secteurs où la demande est concentrée et pour lesquels la prise en charge est facilitée par l'abondance des ressources humaines et financières, autrement dit les zones urbaines. En outre, c'est au niveau des classes charnières qu'apparaît le plus souvent la conscience d'un besoin d'accompagnement, notamment entre le CM2 et la sixième : les premières années du premier degré, lors desquelles se joue la réussite ultérieure de l'enfant, sont peu prises en compte par comparaison aux niveaux du collège et du lycée. Enfin, même dans les secteurs où l'accompagnement à la scolarité est actif et organisé, force est de constater qu'il ne touche qu'un très faible pourcentage d'élèves et pas nécessairement ceux qui en auraient le plus besoin.

Tout ceci montre bien les limites d'un système qui accorde largement l'initiative à l'offre, notamment associative : le pari, certes justifié, sur la réactivité et la diversité des réponses, laisse forcément de vastes zones d'ombre. Dans l'état actuel, il est même permis de s'interroger parfois sur la contribution de l'accompagnement à la scolarité pour une meilleure égalité des chances.

Les structures d'apprentissage des technologies de l'information et de la communication

Dans les classes des écoles, des collèges et des lycées, la montée en puissance de l'utilisation des TIC dans l'enseignement est, comme on l'a souligné, encore limitée et inégale, mais très nette. Toutefois, si 80 % des enseignants utilisent l'ordinateur et l'internet pour préparer leur travail, les utilisations en classe, quoique en vive progression, restent encore loin de ce niveau, quelle que soit la façon dont on les mesure. Dans l'enquête qu'elles ont menée sur la mise en œuvre du brevet informatique et internet (B2i)¹, les inspections générales soulignent le nombre encore faible, malgré une incontestable progression, des professeurs qui utilisent les TIC dans l'enseignement de leur discipline. Cette observation montre combien la généralisation des usages des TIC dans les pratiques disciplinaires reste encore lointaine.

1. *La mise en œuvre du brevet informatique et internet dans les collèges au cours de l'année 2004-2005*, rapport, IGEN-IGAENR, septembre 2005.

On peut penser que la mise à disposition d'ordinateurs dans des salles spécialisées, parfois peu accessibles, est un obstacle à une utilisation intégrée aux activités de la classe. Il demeure que les utilisations en progrès évident sont celles où l'ordinateur est un outil de production ou de recherche (traitement de texte, moteurs de recherche) ou celles encore dans lesquelles il apporte des champs nouveaux à la discipline (traitement numérique de données expérimentales, cartographie, création graphique et musicale). Les apports des logiciels aux apprentissages sont encore peu analysés. Ainsi, l'usage du correcteur orthographique pour la maîtrise de la langue à l'école n'a fait l'objet que de peu d'études et peu de résultats sont diffusés. De même, l'usage de l'ordinateur pour répondre aux difficultés spécifiques de tel élève (pratique d'une pédagogie différenciée) est rare, alors qu'il pourrait être à cet effet un outil remarquable.

Un essor réel mais encore limité dans l'accompagnement à la scolarité

Si elles ne sont pas la panacée, il est clair que les TIC peuvent constituer un levier puissant des politiques d'accompagnement à la scolarité, comme d'ailleurs plus globalement des politiques éducatives, et qu'elles peuvent contribuer à « universaliser » le soutien scolaire pour tous à des coûts et des conditions de solvabilité jugés intéressants, à terme, par nombre d'interlocuteurs de la mission que les inspections générales ont conduite sur ce sujet. En effet, la mobilité des outils et des dispositifs, l'interactivité, l'individualisation des procédures d'acquisition, le développement de l'autonomie, la compréhension des échecs et des remédiations sont des atouts des TIC qui, en accompagnement à la scolarité, peuvent donner toute leur mesure dans des situations individuelles ou collectives.

Toutefois, leurs apports restent encore modestes, du fait d'un certain nombre de difficultés. Comme indiqué précédemment, la question de l'équipement des établissements et surtout celui des familles reste un problème. Néanmoins, il faut désormais dépasser le stade de l'équipement matériel, qui est une condition évidemment nécessaire mais non suffisante, pour s'intéresser aux services et aux usages. Ce n'est pas tellement l'équipement qui fait problème y compris dans les lieux d'accompagnement situés hors des écoles et des collèges, ce sont les outils pédagogiques eux-mêmes et leur maîtrise. Ceux que l'on trouve dans les lieux d'accompagnement à la scolarité sont parfois de faible qualité et inadéquats pour un travail profitable en matière d'éducation. Ils ne présentent pas forcément toutes les garanties scientifiques, ne sont pas toujours adaptés aux programmes ni aux finalités de l'accompagnement et mettent en avant de manière inutile et gratuite leur caractère ludique. Ils sont, de ce fait, d'une efficacité limitée et apparaissent pour le coup souvent comme des *gadgets* destinés à meubler le temps en tirant prétexte qu'on se sert d'un clavier.

Il existe pourtant, dans certains domaines, des produits performants en ligne et hors ligne aussi bien dans l'offre publique que privée, mais leur

nombre est encore insuffisant. L'enquête des inspections générales fait apparaître que l'édition de logiciels et la mise en ligne de produits destinés à l'accompagnement à la scolarité sont encore peu développées.

On pourrait penser que les grands éditeurs présents dans ce secteur axent leurs projets et leurs préoccupations sur le produit. Toutefois, l'analyse des entretiens conduits avec eux montre qu'ils conçoivent peu l'usage de leurs produits comme indépendant de la présence d'un adulte et que certains estiment que l'utilisation sera meilleure si elle a lieu dans le cadre de la journée scolaire. On voit s'amorcer, là où peut-être on l'attendait le moins, la réflexion sur la nécessité de dispositifs d'accompagnement qui ne se limitent pas à des produits.

L'usage des TIC dans l'accompagnement à la scolarité ne saurait, en effet, avoir pour objectif premier la maîtrise des outils informatisés et le rôle des accompagnateurs ne saurait se limiter à être des animateurs d'espaces publics numériques. Tout comme à l'intérieur de l'École, il convient maintenant d'accentuer la réflexion sur la nature des apprentissages mis en œuvre dans cet accompagnement, qui est bien un accompagnement à la scolarité et à la réussite scolaire de l'élève. Comment concevoir des logiciels qui ouvrent sur des apprentissages sans nécessairement utiliser des pratiques pédagogiques scolaires avec lesquelles, précisément, le public visé est en difficulté ? Comment concevoir, dans l'usage de ces logiciels, la relation avec les parents (qui souhaitent aider leurs enfants) et avec les enseignants (évaluation des besoins et des résultats des élèves) ? On constate trop souvent une faible mobilisation de l'éducation nationale dans ces dispositifs. C'est pourtant en concertation étroite avec les enseignants que doivent être définis les objectifs des actions de soutien, le choix des logiciels ou des produits en ligne, le suivi des élèves qui bénéficient du soutien et l'évaluation des résultats.

Les espaces numériques de travail : des dispositifs pour demain

Les espaces numériques de travail, dont on a précédemment souligné le rôle dans le rapprochement de l'École et des familles, sont également porteurs de nouvelles conditions d'usage des TIC en éducation. Leurs fonctionnalités font, en effet, apparaître des modalités inédites d'aide et de soutien scolaire. Les possibilités d'accompagnement individualisé par le professeur permettent de compenser certaines difficultés rencontrées en classe entière pour différencier l'enseignement en fonction des besoins de chacun. Le travail commencé en classe peut être repris, prolongé, et ce d'autant plus facilement que les productions réalisées ont été sauvegardées, mises en ligne et rendues accessibles sur des espaces personnalisés. Les principales notions traitées en cours, les supports utilisés peuvent être retrouvés par l'élève qui veut consolider ses acquis entre deux séances. En outre, les ENT facilitent l'accès autonome aux savoirs et aux sources d'information et permettent ainsi une éducation de l'esprit critique.

Toutefois, comme le montre le rapport que les inspections générales ont consacré aux ENT pour l'année 2004-2005¹, il ne semble pas que l'ensemble de ces atouts soit encore pleinement exploité. Tout d'abord, le développement des ENT demeure limité : fin février 2005, seulement 120 000 comptes étaient ouverts, même si la signification de ce nombre, qui n'est pas celui des usagers réels, doit être relativisée. Ensuite, si certains ENT ont été d'abord conçus comme des espaces pédagogiques, destinés à fournir aux enseignants et aux élèves un ensemble structuré de services et de ressources surtout utilisables en classe, d'autres, en revanche, ont mis en avant les fonctionnalités de vie scolaire. Enfin et surtout, comme il a déjà été souligné, l'ensemble des familles ne disposant pas d'une connexion internet, le problème récurrent de l'égalité d'accès des élèves à l'ENT continue de se poser.

Par ailleurs, les inspections générales soulignent que, si les ressources en ligne sont, dans l'absolu, abondantes et variées, elles sont, de fait, relativement peu utilisées en classe et il ne semble pas que les ENT en aient pour le moment sensiblement accru l'emploi en dehors de quelques établissements pilotes. De plus, ces ressources posent plusieurs problèmes. Ainsi, l'accès aux offres commerciales des éditeurs multimédias est souvent limité à l'établissement, ce qui réduit fortement une des ambitions majeures des ENT : l'implication des familles et le prolongement du travail hors de la classe. Les ressources gratuites et libres de droits accessibles sur la « toile » sont sources de difficultés d'un autre ordre : celui de la validation des sites et des informations qu'ils proposent. Quant aux ressources mises en ligne par les professeurs, leur développement se heurte à plusieurs obstacles : le temps et les compétences techniques nécessaires à leur réalisation, qui dépassent de beaucoup ceux d'une simple édition sur papier ; l'utilisation fréquente de supports non dégagés de droits et, à l'inverse, la réelle difficulté à obtenir les autorisations légales ; la visibilité, qui nécessiterait une profonde évolution des mentalités.

Dans l'ensemble, les inspections générales constatent que la valeur ajoutée pédagogique que peuvent apporter les ENT n'est pas toujours perçue par les acteurs de terrain. En particulier, on ne peut affirmer qu'il existe une adhésion massive de la part des élèves, qui considèrent parfois l'ENT comme une source de travail ou de contraintes supplémentaires, même si l'on constate dans certains cas un fort indice de satisfaction et si la possibilité de retrouver des informations hors de l'établissement est souvent citée comme une véritable valeur ajoutée. Quant aux enseignants, même quand ils déclarent utiliser l'ENT, ils ne semblent pas toujours bien identifier les potentialités qu'il recèle. Trop souvent, les usages qu'ils en font se résument à un simple partage de ressources numériques qui aurait aussi bien pu se faire à partir d'un réseau local classique. Fréquemment aussi, le plein usage de l'ENT est perçu comme très lourd et ce d'autant plus que les avantages escomptés sont peu explicités et, de toute façon, peu mesurables.

1. *Les espaces numériques de travail. Année 2004-2005, op. cit.*

C'est même parfois la valeur ajoutée de l'action pédagogique permise par l'ENT qui peut être contestée. Par exemple, l'opportunité de l'offre commerciale de l'accompagnement individuel en ligne, qui est parfois une des ressources proposées dans les ENT, soulève de nombreuses questions. La forte distance entre le cadre d'enseignement dans l'établissement, l'organisation de la progression des apprentissages, d'une part, et les devoirs prescrits en dehors de la classe, les méthodes de travail, le formalisme, etc. d'autre part, fait obstacle pour l'instant à l'intégration harmonieuse de ces ressources externes standardisées dans l'espace scolaire de l'élève.

Cette nouvelle forme de préceptorat est même accueillie avec beaucoup de scepticisme par certains inspecteurs qui portent un regard critique sur les qualités fonctionnelles et pédagogiques des solutions proposées. Il convient donc d'être réaliste en ce qui concerne les avantages pédagogiques spécifiques des ENT constatés pour le moment, mais aussi de faire poursuivre les évolutions positives qui commencent à se faire sentir, dans ce qui reste encore une phase d'exploration et d'appropriation. Loin d'être l'outil intégrateur attendu entre les différentes modalités de l'accès au savoir et aux apprentissages, l'ENT reste un support technique parmi d'autres, utilisé en classe. Certes, il contribue à développer la présence des TIC dans l'enseignement, mais une part importante des objectifs visés reste du domaine du futur.

... Pour réduire l'échec et favoriser l'intégration à tous les niveaux

Le système éducatif a mis en place des dispositifs visant à réduire l'échec lorsqu'il menace et à le compenser lorsqu'il s'est manifesté : c'est dans cet esprit que s'inscrivent le développement récent d'un réseau d'assistants pédagogiques, les mesures prises pour traiter les sorties sans qualification, ou encore pour réorienter les étudiants en situation d'échec.

Les assistants pédagogiques

Dans l'effort mené pour promouvoir l'égalité des chances et réduire l'échec s'inscrit la mise en place, à la rentrée 2005, de 1 500 assistants pédagogiques dans un peu plus de 300 lycées, recensés parmi les plus défavorisés. L'objectif était de recruter des assistants au profil nouveau, déjà diplômés et se destinant aux métiers de l'enseignement, avec pour mission de jouer auprès des élèves en difficulté un rôle de nature proprement pédagogique. Les inspections générales ont été invitées à observer la mise en place de ce dispositif¹.

1. *Les assistants pédagogiques, op. cit.*

La mise en place du nouveau dispositif

En avril 2006, sur 1 500 recrutements autorisés pour l'ensemble de la France, 1 324 avaient été réalisés (écart : -176). Aucune académie autorisée à recruter plus de 35 assistants n'y était parvenue. Le vivier est donc très limité ou du moins s'est trouvé très limité au moment où les textes, tardifs, ont permis d'opérer les recrutements.

La raison principale de ce constat est à rechercher sans doute dans l'insuffisante attractivité de l'emploi proposé. Le succès est au rendez-vous quand le marché locatif permet de se loger décentement (Clermont-Ferrand), malgré une rémunération modeste, ou quand la situation de l'emploi est si mauvaise que beaucoup sont prêts à se contenter d'un statut modeste (La Réunion). En région parisienne, en revanche, coûts du logement et difficultés de transport sont dissuasifs et la concurrence de « petits boulots » mieux rémunérés et aux horaires plus souples se fait sentir.

En outre, le dispositif a rarement été bien encadré. On peut regretter, notamment, la faible implication des corps d'inspection dans le recrutement, le pilotage, le suivi et l'évaluation. Les personnels d'encadrement pédagogique sont pourtant les plus à même de contrôler l'utilisation effectivement pédagogique des moyens attribués.

Des exceptions existent, en particulier dans les académies accueillant un fort effectif d'assistants. Un « cahier des charges » y a alors été défini, avec l'aide des corps d'inspection et de chefs d'établissement, pour le recrutement et la définition des tâches des assistants. Ces derniers ont pu bénéficier de séances de formation sur les thèmes du soutien et de l'aide aux élèves en difficulté.

L'exercice de la fonction

Les assistants pédagogiques exercent leurs tâches dans des conditions très diversifiées. Leur rôle se dessine par tâtonnements.

■ *Le profil*

Beaucoup d'établissements ont tenté de définir en fonction des besoins des élèves des profils de recrutement qui se regroupent autour des apprentissages fondamentaux (dont le français langue étrangère en lycée professionnel) et du soutien méthodologique.

Les trois grands types de profils sont celui des lettres (lettres-histoire et lettres-anglais), celui des sciences (mathématiques, formation d'ingénieur) et, dans les lycées professionnels, celui des disciplines du tertiaire. Bien que souvent recherchés, les profils scientifiques et technologiques industriels sont plus rares.

■ *Le positionnement*

Ni enseignants, ni aides-éducateurs, ni surveillants, ni assistants d'éducation au sens usuel, les assistants pédagogiques peuvent avoir du mal à se situer par rapport aux élèves comme par rapport aux enseignants.

Dans le meilleur des cas, des réunions de travail, organisées par l'équipe de direction, entre professeurs et assistants, ont aidé ces derniers à définir ce positionnement : le respect par les élèves du vouvoiement, en particulier, contribue à les faire basculer du côté des enseignants et non du côté des surveillants, même si leur jeunesse leur assure une plus grande proximité avec les élèves.

Certains professeurs ont manifesté quelque défiance vis-à-vis des assistants pédagogiques, considérant que l'institution tentait de recruter, à travers eux, « des enseignants au rabais ». Parfois, une réticence explicite s'est manifestée vis-à-vis d'une présence jugée trop envahissante.

Dans les établissements où les assistants sont relativement nombreux (cinq à neuf), ils ont vite réussi à se rassembler et à former une sorte de groupe de pression allant vers les enseignants, leur proposant une meilleure coopération et créant une véritable dynamique.

Partout on constate que les assistants pédagogiques fréquentent plus volontiers la salle des professeurs et les enseignants que leurs collègues de la vie scolaire (assistants d'éducation, MI-SE¹). Ils ont de fréquents échanges entre eux et confrontent leurs premières expériences.

■ *Les modalités d'intervention*

L'astreinte horaire à laquelle sont soumis les assistants pédagogiques est variable : en général de 17 heures à 20 heures par semaine. Tous bénéficient de quelques heures réservées à la concertation et à la préparation.

Divers modes d'intervention se rencontrent, selon les établissements et les souhaits des enseignants :

- certains assistants sont présents lors d'un cours et reprennent ensuite la leçon à l'intention d'un groupe d'élèves ;
- dans d'autres cas, la classe est partagée en deux groupes et l'assistant prend en charge le groupe qui ne l'est pas par le professeur ;
- l'assistant peut faire de la remédiation en très petits groupes, voire du soutien individuel, pour des élèves volontaires ou désignés par l'enseignant ;
- il arrive fréquemment que l'intervention de l'assistant se fasse de manière parallèle au cours de l'enseignant, sans suffisamment de liens qui permettraient la remédiation ou le rattrapage.

Le niveau d'intervention le plus fréquent est celui de la classe de seconde. Il s'agit alors de mettre en place des études encadrées, de réaliser un contrat de réussite conclu entre le lycée, l'élève et sa famille, ou encore

1. Ce sigle désigne les anciens corps de maîtres d'internat et de surveillants d'externat.

d'intervenir en soutien dans le cadre du dispositif « École ouverte ». En terminale, il s'agit davantage de soutien, organisé compte tenu des notes obtenues aux devoirs.

La relation professeur-assistant pédagogique se concrétise généralement par l'usage de fiches navettes.

Les interrogations qui subsistent

■ *Une interrogation sur le rôle attendu*

Les pratiques observées montrent une hésitation entre deux rôles possibles, hésitation qui se cristallise dans la relation avec la discipline enseignée. Dans les disciplines générales des lycées professionnels, l'assistant est un « grand frère généraliste » qui aide l'élève là où il est en difficulté, quelle que soit la discipline. Dans les lycées d'enseignement général, comme dans les disciplines professionnelles des LP, il apporte au contraire une aide spécifique, ciblée, dans sa discipline de spécialité ou dans un groupe de disciplines proches (par exemple l'ensemble du champ scientifique).

Pris dans cette contradiction, les assistants manifestent souvent un désarroi entre le souci d'être utiles à tous et la crainte de s'écarter de leur strict domaine disciplinaire. Il conviendra de lever cette ambiguïté sur le rôle attendu de la fonction.

■ *Une interrogation sur le mode d'intervention*

La pratique, souvent observée, d'un dédoublement de classe grâce à l'assistant pédagogique, appelle la réflexion. Cette pratique est satisfaisante lorsque les deux groupes font la même chose, le travail de l'assistant pédagogique avec l'un des deux groupes étant dicté et contrôlé par le professeur, ou lorsque le groupe des élèves les plus « forts » se livre à des entraînements supplémentaires avec l'assistant pendant que le professeur prend en charge les élèves en difficulté.

En revanche, lorsque les élèves d'une moitié de classe, les plus faibles, sont confiés à l'assistant pendant que l'autre moitié reste avec le professeur, la critique de « l'enseignement au rabais » devient difficilement évitable. Le danger existe alors de voir l'assistant devenir un auxiliaire de confort pour le professeur, sa présence pouvant conduire à l'exclusion des élèves dont celui-ci préfère ne pas assumer la charge. Il y a là un risque de dérive à prendre en compte.

■ *Des besoins d'accompagnement à satisfaire*

Les assistants pédagogiques doivent être mieux accompagnés à leur entrée en fonction comme dans l'exercice de leurs tâches.

Souvent, ils n'ont reçu aucune formation spécifique préalable, alors même qu'elle aurait été nécessaire (prise en charge de la difficulté scolaire, techniques de remédiation, etc.). Les académies doivent pouvoir répondre à

ce besoin – qui est aussi une demande forte – par des dispositifs souples et de courte durée. Elles doivent aussi accompagner la formation professionnelle des assistants, particulièrement la préparation des concours d'enseignement, en veillant à faciliter l'insertion de chacun d'eux et à éviter l'« enkystement » de certains jeunes dans un dispositif qui doit fonctionner comme un tremplin professionnel.

Il faut redire combien serait nécessaire une meilleure implication des corps d'inspection dans le pilotage, le suivi et l'évaluation du dispositif.

Il eût été prématuré, au moment de l'enquête des inspections générales, de prétendre mesurer l'influence des assistants pédagogiques sur les résultats scolaires des élèves qu'ils ont pour mission d'accompagner. C'était, plus subtilement, dans les changements de comportement, dans la remotivation des décrocheurs ou une plus grande sérénité dans le climat de l'établissement que l'on pouvait déjà apprécier le résultat d'un travail de soutien individuel (un proviseur signalait, par exemple, une baisse de fréquentation de l'infirmerie).

L'instauration de ces nouveaux intervenants que sont les assistants pédagogiques est en tout cas pleine d'intérêt. Elle introduit dans les établissements des ressources humaines nouvelles et originales. Centrée sur la fonction de soutien pédagogique, elle s'inscrit au cœur de la mission de l'École et s'adresse moins à l'enfant ou au jeune qu'à l'élève lui-même.

Il importe donc que cette innovation ne soit pas dévoyée et pour cela qu'elle soit mieux encadrée et accompagnée. C'est à ce prix que le dispositif pourra donner toute sa mesure au service des élèves et de leur réussite.

La prise en charge des sorties sans qualification

À la demande du ministre, les inspections générales ont étudié la question des sorties sans qualification ¹.

Les élèves qui sortent du système éducatif sans qualification témoignent d'un double échec : le leur et celui du système éducatif lui-même. Après une période de réduction du nombre de ces sorties sans qualification, le système de formation a du mal à franchir de nouveaux seuils. L'objectif affiché par la loi d'orientation de 1989, puis par la loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle de 1993, enfin par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École de 2005, de ne plus laisser un jeune quitter le système scolaire sans qualification, reste à atteindre. Il n'est pas

1. *Sorties sans qualification. Analyse des causes, des évolutions, des solutions pour y remédier*, rapport, IGEN-IGAENR, juin 2005, consultable en ligne.

facile de procéder à un décompte rigoureux, mais on peut estimer à 7 % la proportion des élèves qui achèvent leur formation initiale sans être parvenus à un niveau minimum d'études et de qualification. Depuis plusieurs années, cette proportion ne diminue pas. Or, la fragilisation des personnes sans qualification scolaire s'est accrue en raison de l'élévation générale du niveau d'études de la population. En effet, lorsque le chômage est fort, les emplois ont tendance à être occupés par des personnes surqualifiées, tandis que l'accroissement de l'emploi non qualifié ne se fait pas toujours au profit des personnes de bas niveau de qualification scolaire.

Un phénomène difficile à appréhender

Qu'est donc un élève « sans qualification » ? La définition n'est pas aisée et il n'est pas toujours facile de fonder l'analyse sur des bases communes. Il conviendrait, par exemple, de séparer ce qui relève de l'abandon en cours de cycle et ce qui relève de l'échec aux examens. Il faut distinguer aussi compétence et qualification, cette dernière constituant la reconnaissance ou la certification d'une compétence.

On s'en tiendra à l'approche de la DEPP qui, dans ses enquêtes, considère comme sortant sans qualification « les jeunes qui ont interrompu leur formation initiale, pour la première fois et pour un an au moins, après des enseignements des niveaux de formation VI et V bis, c'est-à-dire après une classe de premier cycle de l'enseignement secondaire, une classe correspondante de l'éducation spéciale, avant l'année terminale d'un CAP, d'un BEP ou en deçà ». Sur la base ainsi définie, les sorties sans qualification sont en moyenne, comme on l'a dit, de l'ordre de 7 %.

Au-delà des questions de définition commune, il y a une réelle difficulté à repérer et recenser, effectivement, les jeunes sortis du système scolaire sans qualification reconnue et l'absence de certification doit être nuancée. Il convient de distinguer en effet absence de diplômes et absence de compétences.

Selon certaines classifications, les « sortants sans qualification » sont les élèves qui ont interrompu leur formation au cours du collège, en fin de troisième ou après quelques mois de préparation du CAP ou du BEP. Ce type de classification distingue par ailleurs les jeunes « sans qualification mais avec le diplôme national du brevet » (DNB). Le nombre total des jeunes sortant sans qualification, avec ou sans le DNB, est ainsi évalué à 60 000.

Toujours selon ce type de classification, les « sans diplôme » sont des jeunes qui sortent des classes terminales de CAP ou de BEP, c'est-à-dire qui ont suivi une scolarité jusqu'à son terme mais qui ont échoué à l'examen du brevet, du CAP ou du BEP. Ces jeunes sont considérés comme qualifiés bien que sans diplôme. Leur nombre est évalué à 47 000.

On aboutit ainsi à un total de l'ordre de 110 000 jeunes sans qualification certifiée.

Mais ces chiffres ne représentent qu'une partie de la réalité et ne donnent qu'une image approximative de la situation, la totalité des jeunes dans l'ensemble des systèmes de formation n'étant pas suivie. Le CEREQ, pour sa part, estimait à 167 500 le nombre de jeunes sans qualification reconnue en 2001.

Au-delà de la question du dénombrement des jeunes concernés, une autre question à se poser est celle de l'amont : que se passe-t-il avant le « décrochage » ? Quels sont les moyens de repérage des élèves à risques ? À qui cette responsabilité du repérage incombe-t-elle principalement ?

Une troisième question est celle de la période qui suit le décrochage : combien de jeunes sont-ils réellement concernés ? Comment suit-on les jeunes décrocheurs et comment peut-on savoir s'ils abandonnent ou non la recherche d'une qualification ?

Chaque établissement est tenu de suivre lui-même les élèves qui l'ont quitté, mais un recensement proprement dit, systématique, des abandons d'études n'est pas toujours organisé au niveau académique. En outre, les établissements ont du mal à suivre les élèves qui les ont quittés malgré l'obligation qu'ils ont, réglementairement, de le faire durant un an : s'ils arrivent en général à connaître leur orientation immédiate, ils ne savent pas ce qu'ils deviennent ensuite, qu'ils soient en situation d'abandon définitif ou en poursuite de formation qualifiante. Il est vrai que, même si l'on peut en l'occurrence la regretter, la non-traçabilité des individus n'en constitue pas moins l'une des composantes de nos libertés publiques.

Un traitement complexe

■ *Le repérage des élèves à risques*

Le premier problème, le repérage des élèves à risques, est relativement bien maîtrisé par les établissements.

Les démarches adoptées s'inspirent de principes généraux : renforcement de la relation entre CPE et professeurs principaux, examen des cas signalés en équipe de direction (éventuellement élargie à l'infirmière et l'assistante sociale), liaison avec des institutions périscolaires, réunion avec le jeune et sa famille pour tenter de mieux analyser les raisons du décrochage et rechercher des solutions.

Le décrochage constitue un moment crucial. Phénomène de décrochage et sorties sans qualification sont évidemment liés : le décrochage et l'abandon prématuré du système scolaire nourrissent largement les sorties sans qualification. C'est donc, d'abord, aux élèves à risques, au décrochage précoce et à la rupture avec le système qu'il convient de s'attacher.

Le phénomène se manifeste de manière diverse, mais les trois mêmes signaux d'alerte reviennent invariablement : l'absentéisme, les problèmes de comportement dans la classe, les conduites à risques. L'observation du cursus antérieur de l'élève décrocheur montre souvent, par ailleurs, un

retard de scolarité accumulé très tôt, notamment un retard de deux ans à son entrée en sixième. Difficultés sociales, perturbations familiales, défaillances de santé sont souvent associées, plongeant l'élève au cœur de problèmes inextricables qui le conduisent vers un risque fort de décrochage et dans une véritable « spirale de l'échec ».

■ *La prévention des sorties prématurées*

Dans l'éducation nationale, nombreux sont les dispositifs spécifiques visant à traiter le problème des sorties sans qualification. Leurs caractères sont variables en fonction de la durée des interventions au sein du temps scolaire (quelques heures, mi-temps, emploi du temps aménagé, etc.), du lieu de scolarisation (au sein des établissements de l'éducation nationale ou en dehors de ces établissements) ou encore des modalités différentes d'enseignement.

❖ L'action de la mission générale d'insertion

Dans ce domaine, la MGI exerce un rôle essentiel, entre prévention et remédiation.

L'activité de la MGI ne doit pas constituer une entité à part mais une mission intégrée aux établissements eux-mêmes. Le bilan national conduit en 2003 a fait apparaître que 29 % des établissements publics du second degré ont mis en place une cellule de veille et de prévention des sorties. Cette dynamique de prévention concerne d'abord les lycées professionnels et dans une moindre mesure les LEGT, tandis qu'elle ne touche encore qu'à peine un collègue sur quatre.

La moitié des actions de la MGI mises en place sont des dispositifs d'accueil et de remobilisation. Ce sont principalement des cycles d'insertion préprofessionnelle par alternance (CIPPA) destinés à permettre un retour en formation initiale. Les actions préparant au diplôme, qualifiantes et de certification, représentent près du tiers des dispositifs mis en œuvre. Elles recouvrent les modules de repréparation d'examen par alternance (MOREA) et les parcours adaptés (PA). Enfin, les actions d'accompagnement vers l'emploi représentent environ 15 % des actions. Ce sont, majoritairement, les formations complémentaires d'initiative locale (FCIL).

❖ Les actions locales

Dans leur rapport, les inspections générales ont choisi de mettre aussi l'accent sur des exemples d'actions conduites par les académies, les départements ou les établissements, actions originales ou visant à adapter des dispositifs connus.

En matière de prévention, les initiatives qui se sont le plus développées dans les académies sont les actions de veille. La plupart ont pour objectif de réagir à l'absentéisme scolaire. Dans nombre d'établissements, le contrôle réglementaire des présences est effectué plusieurs fois par jour. Les équipes « vie scolaire » peuvent ainsi repérer les élèves souvent absents ou les menaces de décrochage et engager un dialogue constructif avec ces élèves et

leurs familles. Cette veille est souvent exercée sur des publics ciblés : élèves objets d'une exclusion par les conseils de discipline, élèves nouvellement arrivés, élèves ayant échoué aux examens, etc.

■ *Les actions de remédiation*

On peut distinguer plusieurs types d'intervention.

❖ Des actions portant sur les apprentissages fondamentaux

Le constat que les élèves sortis sans qualification ont souvent achevé leurs études primaires sans avoir atteint un niveau de compétences suffisant en français et en mathématiques devrait mobiliser les différents acteurs de l'éducation nationale et ne pas les conduire à se rejeter mutuellement la responsabilité de l'échec.

❖ De nouvelles pratiques pédagogiques permettant de porter un nouveau regard sur l'élève

Elles sont rares : l'approche disciplinaire demeure la culture dominante et les méthodes pédagogiques, comme les méthodes d'évaluation des élèves, ont du mal à se diversifier pour répondre aux besoins nouveaux des publics.

Les exemples rencontrés visent tous à développer des démarches qui prennent en compte l'élève dans sa globalité. Le plus fréquent est la mise en place de parcours individuels pour des élèves en décrochage scolaire, avec un emploi du temps individualisé comprenant une immersion importante en entreprise dans le but de redéfinir un projet professionnel. Le jeune reste scolarisé dans sa classe d'origine mais en bénéficiant d'un emploi du temps allégé.

❖ Des actions de formation qualifiante et de découverte du monde professionnel

On a vu que les actions qualifiantes et de certification sont organisées dans le cadre de la MGI (modules de préparation d'examen par alternance, parcours adaptés).

En matière de formation en alternance, la mission d'inspection a été sensible aussi à d'autres pratiques. Elle a relevé ainsi l'exemple original d'un dispositif d'orientation et d'insertion par alternance mis en place dans un département rural depuis 1994. Il s'adresse à des jeunes de plus de quatorze ans scolarisés dans les collèges et chez lesquels on constate un besoin de remobilisation pour l'enseignement. L'action de l'éducation nationale est menée en partenariat avec les chambres de commerce, des métiers et d'agriculture ainsi qu'avec la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Un parcours individuel de formation est élaboré et un contrat signé. Ce parcours prévoit des périodes en entreprise et obligatoirement une ou plusieurs périodes en lycée professionnel ou en centre de formation des apprentis (CFA). Le bilan des dix dernières années a démontré l'efficacité du dispositif.

Les nouveaux étudiants : accompagnement, aide et soutien

Important facteur de cohésion sociale, la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur est nécessaire à la compétitivité du pays en raison de l'accroissement du niveau de formation requis par l'économie mondiale.

Cette massification de l'enseignement supérieur a été très marquée au cours des dernières décennies : 2 240 000 étudiants en 2004-2005 contre 850 000 en 1970. Elle doit se poursuivre : l'objectif national arrêté à l'occasion du vote de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École est que 50 % d'une classe d'âge soit diplômée de l'enseignement supérieur. Ce taux étant actuellement légèrement inférieur à 40 %, il sera nécessaire d'attirer de nouveaux publics dont le vivier se trouve surtout parmi les titulaires de baccalauréats technologiques et professionnels, moins bien préparés aux études supérieures. Le besoin de soutien pédagogique et d'encadrement ne pourra dès lors que s'accroître.

L'ouverture à de nouveaux publics pose en tout cas avec plus d'acuité le problème de l'échec à l'université : la question de sa prévention et de son traitement devient essentielle si l'on veut que la démocratisation ne soit pas un leurre. Cette question a été abordée par l'IGAENR à l'occasion du travail qu'elle a mené sur l'accueil et l'orientation des nouveaux étudiants ¹.

Cette étude montre que, pour réduire les risques d'échec à l'université, il importe, en amont de l'enseignement supérieur, de préparer le futur étudiant à y accéder ; à son entrée à l'université, de favoriser son intégration ; en cours de formation, de l'aider à surmonter ses éventuelles difficultés.

En amont, préparer le futur étudiant à l'accès à l'université

Beaucoup d'étudiants arrivent à l'université sans projet et sans motivation forte pour réussir. C'est dire l'importance du travail à accomplir en amont de leur entrée à l'université. Or, ce travail reste largement à organiser.

■ *La liaison lycée-université*

La liaison entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, capable d'assurer continuité et cohérence, est indispensable. Elle est loin d'être réalisée. Les enseignants du supérieur regrettent que le lycée prépare mal les bacheliers au travail universitaire fondé sur l'autonomie de l'étudiant et la recherche personnelle, notamment documentaire. Quelques initiatives intéressantes méritent toutefois d'être signalées, lorsque s'organise un travail en commun des enseignants des universités et du second degré. On trouve ainsi dans certaines académies, sous l'impulsion des IA-IPR, des ateliers thématiques disciplinaires qui permettent aux uns et aux autres de travailler ensemble pour réduire les écarts dans les contenus et les méthodes.

1. *Accueil et orientation des nouveaux étudiants dans les universités, op. cit.*

■ *Les entretiens individuels*

Une des mesures les plus intéressantes pour réduire les risques de l'échec consiste à organiser, avant ou au moment de l'inscription, des entretiens individuels. La mission en a recueilli plusieurs exemples. Ces entretiens portent sur les projets et les motivations des futurs étudiants. Ils donnent lieu à un avis sur la probabilité de réussir les études envisagées et proposent parfois d'autres orientations. Ces pratiques prouvent qu'une information personnalisée à grande échelle est possible et qu'elle constitue un moyen efficace de lutte contre l'échec. On ne peut pas parler de sélection mais d'une orientation partagée, construite en commun par l'enseignant et par l'élève. La limite du système est qu'il repose, du côté des enseignants comme des élèves, sur le volontariat ¹.

À l'entrée à l'université, favoriser l'intégration

Le tutorat d'accueil est une disposition très répandue qui permet à des étudiants volontaires d'aider les nouveaux venus à se familiariser avec l'environnement universitaire et à maîtriser l'espace du campus. Il aide à surmonter la phase de déstabilisation que représente l'entrée à l'université.

Le premier semestre est une période-clé, durant laquelle le risque de décrochage est maximal. Certaines universités, conscientes de l'aspect perturbant des cours en amphî pour un nouvel étudiant, s'efforcent, à des degrés divers, de les limiter, voire de les supprimer au premier semestre (S1), soit en les dédoublant, soit en instaurant des cours/travaux dirigés (TD). De fait, une vision de la gestion du temps pédagogique doit présider à l'organisation même du cursus en privilégiant, notamment, en début de formation, les enseignements en groupes restreints. Mais cette organisation ne peut naturellement se faire à moyens constants : elle induit une augmentation des coûts, qui peuvent être multipliés par deux ou trois.

L'organisation de modules d'initiation au travail universitaire est également pratiquée. Ils sont destinés, dès le premier semestre, à faire acquérir aux nouveaux étudiants une méthodologie et une autonomie indispensables à la poursuite d'études supérieures.

En cours de formation, aider l'étudiant à surmonter ses éventuelles difficultés

Le taux d'échec à l'université reste trop important en début de cursus. On est heureusement en deçà du chiffre, souvent médiatisé, de 50 % d'échecs en premier cycle. Le taux d'échec est cependant lourd. La proportion des jeunes qui quittent l'enseignement supérieur sans diplôme s'établit entre 20 % et 24 %. Une action est donc indispensable. Elle est inégalement menée selon les établissements et les disciplines.

1. Les mesures récemment annoncées par le ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche devraient à l'avenir conforter cette pratique.

■ *La disparité entre les établissements*

Cette disparité dans la façon d'aborder la question de la prévention et du traitement de l'échec répond d'abord à un effet de discipline. C'est dans les universités scientifiques que l'on rencontre les efforts les plus importants en termes d'information en provenance et en direction du public entrant, en termes de soutien pédagogique, de développement des projets personnels et d'insertion professionnelle. Les lettres et sciences humaines présentent un tableau beaucoup plus contrasté avec des efforts très inégaux et plus dispersés. Quant au droit, qui ne connaît généralement pas de problèmes de recrutement et ne souffre pas de concurrence extérieure, il apparaît en retrait. Les composantes juridiques développent rarement des modules de projet personnel et professionnel : la notion même paraît y être inconnue.

La taille de l'établissement est également un facteur décisif. Plusieurs points, en particulier, peuvent être mis à l'actif des universités de proximité :

- elles permettent d'attirer de nouveaux étudiants. Leur existence même est un facteur d'élévation de l'ambition sociale des familles (de ce fait, elles ont un taux de boursiers sur critères sociaux très supérieur à la moyenne) ;
- elles entretiennent une meilleure liaison avec le secondaire ;
- elles assurent un meilleur encadrement et un suivi plus efficace des étudiants. Leur taille permet une proximité avec les étudiants de nature à faciliter leur suivi et l'intervention en temps utile en cas de décrochage. C'est aussi là que l'on trouve, en matière d'accueil et d'orientation, les dispositifs les plus aboutis ;
- elles sont souvent très fortement professionnalisées, avec des taux d'insertion élevés.

Fréquemment dépréciés pour leur absence de taille critique en matière de recherche, ces établissements trouvent sur le créneau de l'accueil, de l'orientation et de l'insertion des nouveaux étudiants un domaine d'excellence favorisé précisément par leur « proximité ».

■ *Les dispositifs de soutien*

L'instauration du système LMD s'accompagne en principe de la mise en place de diverses formes de soutien pédagogique.

De nombreux dispositifs s'attachent, de fait, à prendre en compte les difficultés rencontrées par les étudiants. Certaines universités ont mis en place des formules de soutien et de lutte contre l'échec. Elles prévoient par exemple l'organisation de plusieurs entretiens obligatoires au cours de la première année, avec un bilan de fin d'année, ou encore un semestre, voire une année, de mise à niveau. D'autres privilégient une remise à niveau plus progressive, intégrée au cursus normal.

■ *Le tutorat d'accompagnement*

Dispositif très largement répandu, il est plébiscité par ceux qui en bénéficient comme par ceux qui l'exercent. Partout où il a été évalué, il a eu un effet

positif sur le niveau des étudiants concernés. Il s'agit, au-delà de l'entrée à l'université, de permettre à des étudiants qui rencontrent des difficultés en cours d'année de bénéficier de l'aide et du conseil d'autres étudiants plus avancés.

Pour pleinement porter ses fruits, le tutorat exige toutefois deux conditions : être clairement intégré dans les équipes pédagogiques, être rendu obligatoire pour ceux qui en ont besoin.

■ *La réorientation des étudiants en situation d'échec*

Tous ces exemples prouvent que certains établissements se montrent très volontaires et créatifs dans la lutte contre l'échec, qui n'est pas perçu partout comme une fatalité. Lorsque l'échec survient néanmoins, il est indispensable d'offrir une seconde chance à l'étudiant en permettant sa réorientation.

Ce besoin de réorientation concerne inégalement les différentes filières universitaires. Il touche des disciplines pas ou peu enseignées au lycée (psychologie, sociologie...) et qui attirent un grand nombre d'étudiants sans véritable projet. Ceux-ci les ont choisies parce que leur niveau dans les autres matières enseignées au lycée était faible. Il résulte aussi de la forte sélection opérée – en raison d'un *numerus clausus* – dans les formations du domaine sanitaire (médecine, odontologie, pharmacie) : elle oblige à trouver des voies de réorientation pour nombre d'étudiants de bon niveau.

Comme on l'a dit, le problème de la réorientation se pose différemment depuis la mise en place du dispositif LMD. Celui-ci autorise en principe à recommencer son premier semestre (S1) dès le mois de février ou de commencer son S2 sans avoir validé la totalité du S1. La plupart des universités, dans ce cadre, ont mis en place des parcours basés sur l'orientation progressive, au cours des premiers semestres de la licence, qui raréfie les besoins de réorientation.

C'est dire aussi que la mise en œuvre du LMD exige un important renouvellement des approches pédagogiques et des dispositifs d'accompagnement, d'autant que des contraintes de moyens, de locaux, de calendrier et de personnel rendent difficile son application.

Accueil, accompagnement, aide, soutien, réorientation : l'enseignement supérieur, lui aussi, et de plus en plus, a le souci de la réussite de tous.

La prévention et le traitement de l'échec à l'université sont en effet des conditions indispensables pour atteindre les objectifs ambitieux que le pays s'est fixés dans ce domaine. L'université n'a pas seulement le devoir d'accueillir de nouveaux étudiants, elle a aussi celui de tout mettre en œuvre pour les faire réussir.

... Pour offrir un substitut aux abandons ou aux échecs de la formation initiale

Les abandons ou les échecs de la formation initiale ne doivent pas figer indéfiniment le devenir des individus. Des dispositifs existent qui leur permettent, au-delà de ces abandons ou de ces échecs, d'accéder à une qualification et à la certification.

Dans ce registre s'inscrivent les travaux menés par les inspections générales tant sur la situation des GRETA que sur la validation des acquis de l'expérience.

Les GRETA : un dispositif ancien qui doit impérativement évoluer

La loi fondatrice du 16 juillet 1971 instituant la formation continue en France avait pour ambition d'offrir à des salariés en activité une seconde chance d'accéder aux diplômes qu'ils n'avaient pas obtenus en formation initiale.

Dans ce nouveau mode d'accès à la qualification, on peut distinguer trois voies différentes :

- la formation continuée, qui s'adresse à des jeunes sortant de la scolarité classique, n'ayant pas encore travaillé, et qui sont pris en charge dans un dispositif de formation complémentaire ;
- l'insertion professionnelle, qui concerne des personnes ayant perdu leur emploi, en difficulté de réinsertion professionnelle et qui leur permet d'acquérir les éléments minimaux pour un retour à la vie active ;
- enfin, la formation continue proprement dite (« diplômante » lorsqu'elle s'adresse à des actifs qui recherchent une évolution de leur carrière, « qualifiante » lorsqu'elle a pour but d'adapter aux évolutions technologiques les salariés à leur poste de travail ou de former les nouveaux embauchés aux techniques ayant cours dans l'entreprise).

Aujourd'hui, les données environnementales ont changé (l'éducation et la formation tout au long de la vie, en particulier, font partie des responsabilités nouvelles confiées aux collectivités territoriales), mais l'objectif d'offrir une seconde chance demeure.

Pour mettre en œuvre dans ce domaine une politique volontariste, le ministère de l'éducation nationale a délibérément choisi de s'appuyer sur une organisation déconcentrée et de développer une structure en réseau afin, d'une part, de répondre au plus près aux besoins locaux, d'autre part, de mettre en synergie les différents moyens humains et matériels répartis sur l'ensemble du territoire, en s'appuyant sur les établissements scolaires (lycées et collèges).

Or, les potentialités du dispositif des GRETA ne sont pas entièrement mises à profit, en raison notamment d'un déficit de pilotage. Il en résulte une inadaptation coûteuse. Ce constat, comme la réalité actuelle de l'environnement politico-économique, plaide en faveur d'une évolution du statut des GRETA.

Telle est la conclusion à laquelle est parvenue la mission d'inspection appelée à réfléchir, à la demande du ministre, à la situation des GRETA ¹. Son diagnostic a mis en évidence les forces, et plus encore les faiblesses, de l'organisation actuelle au regard de l'évolution des textes relatifs à la formation continue des adultes.

Les déficits du pilotage

■ *Le pilotage national est peu marqué*

La politique ministérielle dans le domaine de la formation continue est mal identifiée par les acteurs académiques. Au-delà des références habituelles à la « formation tout au long de la vie », qui relèvent d'une application française des directives européennes, il ne semble pas que ceux-ci aient une vision précise des choix effectués par l'autorité politique. Ils perçoivent les services centraux comme uniquement chargés de contrôler *ex post* l'activité et de suivre l'équilibre financier au travers des enquêtes diligentées chaque année.

À l'exception des textes réglementaires en vigueur, d'ailleurs souvent peu ou mal connus, personne n'est en mesure d'indiquer un texte national récent sur la base duquel puisse se décliner une politique académique. D'où un certain sentiment d'abandon.

■ *L'impulsion académique reste limitée*

Les lois de 1971 et leurs décrets d'application ont confié aux académies une charge nouvelle qui s'est progressivement développée en marge des préoccupations essentielles des recteurs.

De toute évidence, rares sont les recteurs à considérer la formation continue comme une priorité de leurs missions. La plupart du temps, ils délèguent fortement en la matière. Ils confient le pilotage de la formation continue à leurs délégués académiques à la formation continue (DAFCO), lesquels s'investissent dans leur mission au point de prendre un « pouvoir » quelque peu délaissé par l'autorité rectorale. La fonction de DAFCO est actuellement particulièrement ambiguë dans de nombreuses académies, sorte d'hybride administratif entre conseiller technique du recteur et véritable chef de service. La délégation dont bénéficient les DAFCO s'est ainsi souvent transformée en une grande autonomie.

Le regroupement des fonctions de DAFCO et de délégué académique à l'enseignement technique (DAET) en délégué académique aux for-

1. *La situation des GRETA*, rapport, IGEN-IGAENR, juin 2006.

mations professionnelles initiale et continue (DAFPIC) devait permettre aux recteurs de disposer d'un seul conseiller technique pour ces deux domaines complémentaires que sont la formation initiale et la formation continue. Cette initiative présentait, également, l'avantage de désigner un interlocuteur unique pour la collectivité régionale désormais compétente dans ces deux domaines.

On observe cependant que cette innovation ne répond pas toujours aux attentes des recteurs dans la mesure où les DAFPIC ont trop souvent tendance à privilégier la mission de chef de service au détriment de celle de conseiller technique.

■ *Le fonctionnement des GRETA eux-mêmes manque de lisibilité*

La structuration du dispositif de l'éducation nationale mise en place il y a environ trente ans ne répond plus au nouveau contexte, en particulier pour présenter une offre de formation globale à l'autorité régionale.

❖ Un statut peu approprié

Entités propres sur le plan administratif, les GRETA ne disposent pas de la personnalité morale et ne jouissent donc pas de la capacité juridique : c'est le conseil d'administration de l'établissement support qui prend toutes les décisions qui ont des effets juridiques et financiers pour le compte du GRETA. Cette absence de personnalité juridique ne contribue pas à la visibilité de ce dernier.

❖ Une organisation en inadéquation avec les évolutions du marché de la formation continue

Cette organisation, qui a confié à un établissement support la gestion administrative et financière des actions communes, n'est plus satisfaisante. Ses effets ont été surtout de déresponsabiliser les adhérents et d'établir un écran avec les responsables académiques.

En outre, la création des groupements d'intérêt public pour la formation continue et l'insertion professionnelle (GIP-FCIP) a compliqué le paysage. Tous les GRETA ne sont pas administrateurs de ces GIP, certains n'ayant même aucune relation directe avec eux.

❖ Un fonctionnement des instances peu satisfaisant

Le conseil d'administration de l'établissement support se montre généralement peu préoccupé par les questions de formation continue. Quant au conseil de perfectionnement du GRETA, initialement prévu pour permettre la consultation de l'environnement externe, il n'est pratiquement jamais réuni.

❖ Des « groupements » qui méritent généralement mal leur nom

L'adhésion des EPLE aux GRETA est basée sur le volontariat. Mais ce principe a montré ses limites : une part importante du chiffre d'affaires est

réalisée par l'établissement support et les collègues s'investissent peu dans le dispositif parce qu'ils ont du mal à gérer la présence d'adultes dans leurs murs.

On constate en effet que les collègues n'ont que très rarement trouvé leur place dans les GRETA, malgré d'indéniables atouts (localisation, matériels et locaux, compétences humaines) et que les LP et les LEGT se sont partagé la part la plus importante de l'activité. On est loin de la notion de groupement qui devait être la force du dispositif, mais comment pourrait-il en être autrement entre des acteurs pour qui la formation continue est « un plus » ou « un à-côté » et des personnels du GRETA dont c'est la raison d'être ? Si tous les observateurs estiment que le réseau des EPLE constitue une force indiscutable et inégalée, tous les adhérents des GRETA sont loin d'y contribuer au même niveau.

Une inadaptation coûteuse

Le mode de fonctionnement au sein de l'éducation nationale, qui a calqué la formation continue sur l'organisation de la formation initiale, est marqué par une lourdeur génératrice d'une certaine inertie.

Dans un marché de plus en plus réactif, le processus de prise de décision apparaît long et inefficace et laisse le champ libre à d'autres acteurs et notamment, puisque l'on se situe dans un secteur marchand, aux opérateurs privés.

■ *Un gâchis de compétences*

Les compétences ne manquent pas au sein des GRETA. Quoique reconnues, elles n'en apparaissent pas moins inadaptées ou mal employées.

Tel est particulièrement le cas des conseillers en formation continue (CFC) souvent affectés à des activités qui ne correspondent pas à leurs missions réglementaires. Celles-ci sont, en théorie, déclinées dans une lettre de mission annuelle qui constitue un véritable contrat d'objectifs. Dans les faits, les activités menées au quotidien sont surtout des tâches administratives et de gestion ou de « suivi scolaire » des stagiaires en formation, au détriment des actions liées au développement.

■ *Une inadaptation à un environnement qui a évolué*

L'environnement a beaucoup évolué.

La formation continue des adultes fait aujourd'hui intervenir un nombre important d'acteurs : l'Europe, l'État, les collectivités territoriales, les entreprises et les salariés.

L'intervention de l'Europe se mesure au niveau des principes et des financements. La stratégie de Lisbonne sur l'éducation et la formation tout au long de la vie a abouti à retenir l'objectif de faire participer au moins 12,5 % de la population des 25 à 64 ans à l'éducation et à la formation tout au

long de la vie. Aujourd'hui, un grand nombre d'actions de formation continue des adultes sont, pour cette raison, éligibles à un cofinancement européen, en particulier du fonds social européen (FSE).

Au niveau national, de nombreuses lois ont changé les conditions de pilotage de la formation continue des adultes. Plusieurs facteurs, en particulier, sont venus substantiellement modifier et complexifier la formation professionnelle continue :

- Le renforcement de la compétence de la Région

Depuis la loi de décentralisation de 1983, complétée par la loi quinquennale de 1993, l'importance de la compétence de la collectivité régionale dans le pilotage de la formation professionnelle n'a fait que se renforcer, notamment par l'institution d'un plan régional de développement des formations professionnelles (loi du 27 février 2002 dite de démocratie de proximité).

- La décentralisation des compétences de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a parachevé le dispositif en transférant à la Région l'organisation et le financement des stages organisés par l'AFPA au plus tard au 31 décembre 2008.

- L'évolution des règles des marchés publics

Sur un marché qui s'est très largement ouvert à des intervenants privés et qui devrait encore évoluer avec le transfert de la gestion des activités de l'AFPA aux Régions, le réseau des GRETA doit évoluer dans son mode de fonctionnement, intégrer les nouvelles conditions de passation des marchés publics et être en capacité de réagir plus vite aux évolutions de la demande et de la concurrence.

La nouvelle réglementation sur les marchés publics interdit l'attribution d'actions de formation par simple subvention. En effet le nouveau code des marchés publics de 2001, complété en 2004, impose la passation d'un marché public (avec appels d'offres) pour répondre à tout besoin public, telle une action de formation. Cette évolution nécessite de repenser la construction de la réponse de l'éducation nationale en matière de formation continue.

- L'évolution du droit à la formation professionnelle continue pour les salariés et les employeurs

Les nouvelles conditions de réalisation de la formation professionnelle induites par la loi du 4 mai 2004 sur la formation professionnelle, qui tendent à réduire les durées moyennes de formation, vont modifier la demande qui sera faite aux organismes de formation dont les GRETA. Quant à la loi du 17 janvier 2002 dite de modernisation sociale, qui concerne notamment la VAE, elle conduit à l'apparition d'un nouveau public pour la formation continue.

Ces changements induisent la nécessité d'un pilotage plus fort par le niveau académique, prenant en compte les spécificités et les complémentarités des GRETA, pour construire une offre académique structurée, cohérente et lisible. Ils nécessitent également une clarification et une simplification du processus de prise de décision, que ce soit au niveau stratégique ou opérationnel. Sans abandonner une logique de service public, les GRETA doivent améliorer leur organisation, responsabiliser l'ensemble des acteurs et formaliser leurs pratiques afin de répondre mieux et plus rapidement à l'évolution des attentes de leurs clients et de leurs partenaires dans un contexte de concurrence accrue.

L'évolution préconisée : une intégration de la formation continue au sein du GIP-FCIP

■ *Les objectifs visés*

La question essentielle est de savoir comment donner aux acteurs les moyens d'assurer leur mission dans un contexte modifié.

La grande majorité des acteurs actuels de la formation continue s'accordent sur le handicap majeur que constitue l'absence de personnalité juridique des GRETA. L'activité de formation continue peut se réaliser dans des cadres juridiques très divers, mais son efficacité dépendra fortement du statut choisi. La solution préconisée par les inspections générales est de faire évoluer l'organisation de la formation continue d'une structure sans personnalité morale basée sur une convention vers une structure juridique dotée de la personnalité morale.

Les principes sous-jacents à la solution imaginée ont été les suivants.

❖ La prise en compte de la territorialité

Il existe actuellement 258 GRETA répartis sur le territoire national et métropolitain. La moyenne départementale, qui se situe à 2,5, est en baisse, car on assiste depuis quelques années à un fort mouvement de regroupement des GRETA tendant dans un premier temps vers une organisation monodépartementale.

Deux logiques s'affrontent au sein des académies. Dans celles dites « rurales », on trouve une forte volonté de maillage territorial qui plaide en faveur d'une organisation dispersée afin de maintenir une relation de proximité, sachant que le découpage des marchés recouvre en effet rarement le découpage administratif. En revanche, les autres académies ont mis en place une logique de branche avec une organisation au plus près des bassins d'emploi. La structure proposée doit être suffisamment souple dans son organisation opérationnelle et structurelle afin de satisfaire à ces deux logiques.

❖ La nécessité d'un pilotage fort

La mission d'inspection a insisté sur cette nécessité d'un fort pilotage académique. Les responsables rencontrés dans les conseils régionaux ont émis le

vœu de n'avoir qu'un seul interlocuteur académique pour les régions comprenant plusieurs académies (Île-de-France, Rhône-Alpes et PACA) ou régional pour les autres.

Cette unicité de structure académique en fera un partenaire incontournable qui renforcera le rôle de l'éducation nationale, même si certains conseils régionaux voient dans un tel dispositif une forme de contre-pouvoir à leurs attributions en matière de formation continue et une reprise en main par l'État d'un domaine ayant fait l'objet d'une forte décentralisation.

❖ Le besoin d'une structure souple

La nouvelle structure doit permettre des configurations variables selon les régions ou les académies et offrir notamment la possibilité de regrouper diverses personnes publiques ou privées. Elle doit ainsi permettre le regroupement de tous les EPLE, d'établissements de l'enseignement supérieur, d'opérateurs d'autres ministères, de collectivités territoriales, d'associations et éventuellement de sociétés civiles ou commerciales. Pour cette raison, il paraît difficile de retenir une structure qui figerait dans un décret la composition du conseil d'administration.

■ *La préconisation retenue : intégration de la formation continue au sein du GIP-FCIP*

Après avoir exploré diverses solutions, la mission d'inspection n'a finalement formulé qu'une recommandation unique : celle de l'intégration du dispositif de formation continue au sein du GIP-FCIP académique.

La solution de l'extension du champ de compétences du GIP-FCIP qui intégrerait l'activité des GRETA est apparue en effet comme la solution la plus simple à mettre en œuvre. Ce choix a été conforté par le fait que l'établissement public est un mode d'organisation qui comporte de trop nombreuses contraintes : son processus de création exige la publication d'un décret, ce qui implique des délais importants ; de plus, il est peu adapté à la réalisation d'une coopération entre personnes publiques et moins encore avec des partenaires privés.

Le GIP-FCIP, dont le conseil d'administration est présidé de droit par le recteur, aurait une triple mission : mise en œuvre des orientations stratégiques définies par le recteur, gestion des ressources humaines, gestion financière et comptable.

Dans le nouveau dispositif envisagé, la définition de la stratégie académique « formation professionnelle initiale et continue » est assurée par le recteur. Celui-ci est conseillé par un DAFPIC, dont la fonction est généralisée (par fusion des fonctions traditionnelles de DAET et de DAFCO) et recentrée sur la mission de conseil. Il travaille dans le cadre d'une politique nationale explicite, en relation avec les partenaires régionaux.

■ *Les avantages de la solution préconisée*

Le GIP-FCIP permet la mutualisation des services communs, la rationalisation des tâches de gestion et le recentrage de certains personnels administratifs sur les actions des dispositifs.

Il rend possible une gestion académique des emplois et, partant, une plus grande flexibilité, une meilleure utilisation des ressources et une mobilité plus aisée des personnels. Il permet également une meilleure organisation du service des personnels et répond ainsi aux contraintes du marché de la formation continue.

La structure juridique du GIP favorise la mise en commun de moyens de différents partenaires publics et privés en vue de développer l'activité de formation continue.

Sa surface financière offre une meilleure capacité de réponse aux appels d'offres internationaux et notamment aux projets européens.

Le GIP-FCIP introduit une plus grande lisibilité pour les partenaires extérieurs : l'interlocuteur académique des représentants de l'État et de la Région pour la définition de la politique régionale sera le DAFPIC, par délégation du recteur, la mise en œuvre opérationnelle de la formation continue des adultes étant assurée par le directeur du GIP-FCIP.

Enfin, le GIP doit faciliter le développement de l'ingénierie de formation et la production de ressources formatives pour satisfaire la demande. Il devrait permettre notamment un développement de la formation continue à distance.

La validation des acquis de l'expérience : une innovation à parfaire

À travers la VAE, ceux qui n'ont pu accéder à la certification par la formation initiale se voient offrir une deuxième chance destinée à compenser les handicaps ou à rattraper les échecs antérieurs. L'égalité des chances passe ici par une redistribution des cartes et de nouvelles règles du jeu : la conviction de base est que les savoirs et les savoir-faire s'acquièrent aussi à travers la pratique et le temps. De même qu'elle s'efforce de donner plus à ceux qui ont moins (comme dans le cas des ZEP), l'institution se doit de reconnaître autrement ce qui a été acquis différemment.

Cette démarche, peu familière à la culture éducative française, rejoint une préoccupation communautaire. L'une des recommandations de la commission européenne pour la mise en œuvre des objectifs du sommet de Lisbonne, en 2000, est en effet la reconnaissance des acquis non formels et informels, c'est-à-dire ceux de l'expérience. Dans la perspective d'une « économie de la connaissance la plus compétitive dans le monde à l'horizon 2010 », la formation tout au long de la vie s'impose comme une exigence

sociale et économique pour développer le niveau de qualification de la population active.

Des interrogations surgissent d'emblée. Si l'examen sanctionne traditionnellement les acquis d'une formation, comment sanctionner ceux des apprentissages « non formels et informels » qui résultent de l'expérience ? Comment apporter la preuve de ces acquisitions sans recourir aux épreuves familières de l'examen ?

De la validation des acquis professionnels à celle des acquis de l'expérience

En développant, dès 1992, la validation des acquis professionnels (VAP), la France a ouvert une voie originale. La loi 92-678 du 20 juillet 1992 relative à la valorisation des acquis professionnels pour la délivrance des diplômes dispose en effet que « toute personne qui a exercé pendant cinq ans une activité professionnelle en rapport avec l'objet de sa demande peut demander la validation des acquis professionnels qui pourront être pris en compte pour justifier d'une partie des connaissances et des aptitudes exigées pour l'obtention de diplômes de l'enseignement technologique. [...] Le jury apprécie la demande au vu d'un dossier constitué par le candidat. Il détermine les épreuves dont le candidat est dispensé pour tenir compte des acquis ainsi validés. »

Dans un pays qui a toujours largement valorisé le diplôme de première qualification à l'issue de la formation initiale et qui a tendance à considérer que la validation de connaissances et de compétences ne peut valablement s'opérer qu'après une formation, cette loi a constitué une innovation majeure. Reconnaître que les situations de travail permettent d'acquérir des connaissances et des compétences identifiées dans les référentiels des diplômes professionnels a représenté, à l'époque, une véritable « révolution culturelle ». En effet, la validation des acquis par un examen terminal avait jusque-là toujours été l'aboutissement logique d'un parcours de formation pour les élèves comme pour les stagiaires de formation professionnelle.

Dix ans plus tard, en instituant la validation des acquis de l'expérience, la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a réaffirmé le droit du salarié et assoupli les conditions de délivrance des diplômes et certifications professionnels : tous les diplômes et titres à finalité professionnelle sont désormais ouverts à cette voie de certification ; l'expérience minimale exigible est ramenée de cinq à trois ans ; enfin la loi prévoit la délivrance de la totalité des unités constitutives du diplôme postulé (et non plus seulement la délivrance de dispenses pour les unités acquises).

La VAE à l'éducation nationale

Le ministère de l'éducation nationale, sur la base de son expérience, a conduit un important travail d'ingénierie pour développer des outils conceptuels ainsi que des modalités d'organisation de la certification.

Le parcours du candidat comprend quatre étapes principales : l'information, l'étude de recevabilité du dossier, l'accompagnement, enfin la validation par le jury. Au regard des textes, cette validation, qui est une certification sur dossier, n'exige pas un entretien avec le jury. Si cet entretien reste facultatif, il est, dans les faits, demandé par la quasi-totalité des jurys et représente, pour de nombreux candidats au CAP ou au BEP, un obstacle difficile à franchir.

Un premier bilan de la mise en œuvre du dispositif fait apparaître que la VAE est une réalité en expansion mais qui demeure quantitativement modeste. Certes, le nombre des personnes accueillies et informées par les dispositifs académiques de validation des acquis (DAVA), mis en place par l'éducation nationale, a crû de 44 % entre 2002 et 2004, pour s'élever, cette année-là, à 84 000. En trois ans, le nombre de dossiers déposés a plus que triplé et celui des certifications délivrées a été multiplié par 2,5. Pourtant, le nombre de ces dernières ne représentait encore, en 2004, que 30 % des diplômes délivrés aux stagiaires de formation continue dans les GRETA. Quant aux candidats informés, ils ne représentaient que 0,5 % de la population active.

Le candidat-type à une demande de validation des acquis à l'éducation nationale en 2004 est une personne de sexe féminin, âgée de 30 à 45 ans, à qui a été délivrée la totalité du diplôme – un BTS tertiaire – après un parcours d'une durée moyenne d'un an (entre le premier contact et la délibération du jury) et qui a bénéficié d'un conseil personnalisé et d'un accompagnement.

Quoique facultative, cette étape de l'accompagnement est déterminante. Or, l'observation fait apparaître des pratiques très hétérogènes conduisant à instaurer une inégalité entre les candidats. En outre, l'accompagnement est une prestation le plus souvent payante.

S'il est manifeste que l'éducation nationale joue un rôle moteur dans la VAE, notamment par l'implication – voire le militantisme – de ses représentants, comme par les résultats obtenus, le dispositif ne répond donc que partiellement aux attentes et à l'enjeu. On envisagera plus loin les moyens d'améliorer son fonctionnement.

Pour une politique déterminée de promotion de l'égalité des chances

Les axes et la démarche

Éducation prioritaire, prise en charge de la difficulté scolaire, résorption progressive des sorties sans qualification, orientation, traitement du handicap, accueil et réorientation des étudiants, accompagnement à la scolarité, validation des acquis de l'expérience pour un nouveau départ dans la vie professionnelle, usage des nouvelles technologies : les constats effectués sur le terrain montrent que, sur tous ces points, il existe aujourd'hui une multiplicité de dispositifs ou de solutions, diversement mis en œuvre, parfois sous des responsabilités différentes ou partagées (ministère de l'éducation nationale, ministères sociaux, établissements publics, collectivités territoriales, secteur associatif, etc.). Si bon nombre d'aspects sont positifs, les résultats obtenus sont encore insuffisants pour promouvoir une réelle égalité des chances et faire en sorte que l'École devienne ou redevienne cet « ascenseur social » que la République voit en elle. Autour de cet objectif d'équité, les mesures prises au cours des vingt dernières années sont multiples, mais ne paraissent pas toujours s'articuler dans un ensemble politique cohérent.

Les propositions et préconisations du corpus de rapports des inspections générales de l'année 2005-2006, qui touchent à cette problématique ¹, dessinent les grands axes d'une politique et font entrevoir les prémisses d'un « discours de la méthode ».

1. *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*, op. cit. ; *Synthèse nationale des visites d'EPLÉ effectuées en 2004-2005. Une analyse des facteurs de la performance scolaire*, rapport, IGAENR, octobre 2005, consultable en ligne ; *Synthèse des observations des inspections générales relatives au déroulement de la rentrée scolaire 2005*, op. cit. ; *Sorties sans qualification. Analyse des causes, des évolutions, des solutions pour y remédier*, op. cit. ; *Le fonctionnement des services d'information et d'orientation*, op. cit. ; *La politique d'accueil des étudiants handicapés*, op. cit. ; *Accueil et orientation des nouveaux étudiants dans les universités*, op. cit. ; *L'accompagnement à la scolarité. Pour une politique coordonnée, équitable et adossée aux technologies de l'information et de la communication*, op. cit. ; *La validation des acquis de l'expérience à l'éducation nationale*, op. cit. ; *La situation des GRETA*, op. cit. ; *La promotion de l'usage des TICE dans les activités d'enseignement, avis prospectif à moyen terme des inspections générales (S3iT)*, op. cit. ; *Les espaces numériques de travail. Année 2004-2005*, op. cit.

Prendre appui sur le nouvel arsenal législatif

Si l'égalité des chances à l'École ne fait pas l'objet d'un texte législatif particulier, la mise en œuvre d'une politique dont elle constitue l'ambition peut opportunément s'adosser à un arsenal législatif récent.

Le nouveau cadre budgétaire défini par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 privilégie désormais le pilotage par les résultats, déconcentre la gestion et responsabilise les acteurs de terrain. Il paraît donc pertinent pour aider à conduire le changement, à stimuler l'initiative locale, à fixer des objectifs et à évaluer leur degré d'atteinte : toutes conditions requises pour la mise en place d'une politique ambitieuse et coordonnée de promotion de l'égalité des chances.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, outre les dispositions prévoyant le transfert aux collectivités territoriales de la compétence sur les personnels techniques, ouvriers et de service de l'éducation nationale, renforce certaines dispositions antérieures pour confier aux régions une responsabilité accrue en matière d'information et de conseil pour la VAE, dispositif dont le pouvoir correctif des inégalités a déjà été souligné.

La promotion de l'égalité des chances constitue le titre III de la loi de programmation pour la cohésion sociale, du 18 janvier 2005. Son chapitre II vise notamment, à travers les dispositifs de réussite éducative, l'accompagnement des élèves en difficulté. Par ailleurs, la loi, dans le cadre de la mobilisation pour l'emploi (titre I), s'est attachée plus particulièrement à l'insertion professionnelle des jeunes, à la prévention et au traitement des sorties sans qualification. C'est enfin dans le cadre de la mise en œuvre de cette loi qu'ont été créés de nouveaux « emplois aidés », proposés aux personnes confrontées à des difficultés d'insertion professionnelle : le ministère de l'éducation nationale a ainsi entrepris d'implanter 45 000 « emplois vie scolaire » dans le premier et le second degré avant la fin de l'année 2005-2006. Les inspections générales, dans un rapport récent¹, ont analysé les conditions de ce déploiement pour en souligner les aspects positifs – une réponse à une demande sociale et aux besoins des établissements – mais aussi les fragilités – distorsion des dotations entre académies, volet « formation » insuffisamment pris en compte, maquis des statuts des personnels éducatifs auxiliaires, pérennité incertaine du dispositif.

Parfois ces personnels recrutés sur des « emplois aidés » ont été affectés à l'aide aux élèves handicapés. À cet égard, le dispositif législatif a été développé, complété et précisé par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Le chapitre I^{er} du titre IV, consacré à la scolarité, l'enseignement supérieur et l'enseignement professionnel, prévoit les modalités d'accompagnement, de suivi et d'intégration des élèves et étudiants en situation de handicap.

1. *Rapport sur la situation des « emplois vie scolaire »*, rapport, IGEN-IGAENR, mars 2006.

Mais le texte le plus déterminant reste la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École du 23 avril 2005, dont l'ambition majeure est d'assurer la réussite et l'accomplissement de tous les élèves. Elle fixe, dans ses dispositions législatives et dans son rapport annexé, un certain nombre de principes qui constituent le cadre des évolutions à venir.

Avant tout, une École plus juste doit être une École de la confiance entre les personnes. L'égalité des chances ne saurait demeurer un principe abstrait. Elle doit se traduire par des processus d'accueil, de prise en charge, d'accompagnement et de suivi, nécessairement individualisés. Si l'objectif de justice aboutit à la définition d'un socle commun de connaissances et de compétences indispensables qui doit être maîtrisé par tous les élèves à l'issue de la scolarité obligatoire, l'objectif de confiance implique en corollaire la mise en place d'aides spécifiques, sous la forme notamment de programmes personnalisés de réussite éducative.

Pour la loi, l'égalité des chances à l'École n'appelle pas seulement un traitement social, mais prioritairement une réponse de nature pédagogique. Socle commun, PPRE, principe de « liberté pédagogique de l'enseignant », création du conseil pédagogique des EPLE, cahier des charges national de la formation des maîtres, visant notamment le traitement de l'hétérogénéité : toutes ces dispositions de la loi font de la pédagogie, sous de multiples formes, l'outil essentiel pour triompher des inégalités dans l'espace éducatif.

La mise en œuvre d'une telle ambition exige de l'institution scolaire à la fois efficacité et ouverture.

L'efficacité, garante de la qualité du service public de l'éducation nationale, procède non seulement d'un partage plus clair des responsabilités entre l'administration centrale, les services académiques et les établissements eux-mêmes, mais aussi d'un souci constant d'évaluation quantitative et qualitative des résultats obtenus au regard des objectifs initiaux.

L'ouverture et la capacité d'écoute du système, quant à elles, se traduisent par l'ancrage de l'action éducative dans un réseau partenarial large, associant au premier chef les collectivités territoriales et les élus, mais aussi le monde associatif, l'environnement économique et, bien sûr, comme l'ont souligné dans leurs travaux les inspections générales, les parents d'élève. Ce multi-partenariat s'accompagne aussi d'une ouverture décisive sur l'espace européen, notamment à travers l'enseignement des langues vivantes.

Redonner toute sa place à l'éducatif et au pédagogique dans le traitement global des inégalités

L'ensemble de l'arsenal législatif récent en apporte la preuve : la lutte contre l'inégalité des chances est ouverte sur plusieurs fronts. Elle appelle, de ce fait, des modes d'intervention interministériels – notamment entre les ministères « sociaux » et le ministère de l'éducation nationale – ou partenariaux – sous la forme de contrats passés entre l'État et les collectivités territoriales, principalement les Régions.

Qu'on analyse le fonctionnement de l'éducation prioritaire ou celui de la formation continue des adultes, qu'on examine les problématiques de l'accompagnement à la scolarité, de la lutte contre les sorties sans qualification ou de la prise en charge du handicap, la dimension sociale du problème posé n'échappe pas à l'observateur. On mesure bien par ailleurs que les causes des difficultés scolaires et de nombre de « décrochages » en cours de scolarité sont souvent d'ordre familial, social, médical et psychosocial ou plus simplement économique et donc de nature exogène au système d'éducation.

L'importance reconnue de ces facteurs exogènes et de la dimension socio-économique des inégalités à l'École a fréquemment conduit à privilégier un traitement social et à confier le pilotage des dispositifs mis en œuvre aux ministères sociaux, aux collectivités ou à des structures interministérielles¹.

Tout en soulignant le caractère indispensable d'un traitement global, coordonné et partenarial de l'égalité des chances, les inspections générales, dans plusieurs rapports récents, ont insisté sur la nécessaire prise en compte, à côté des facteurs socio-économiques, des facteurs endogènes de l'échec scolaire et donc de la dimension pédagogique et didactique du problème posé. Une telle démarche conduit à redonner toute sa place au système éducatif dans la lutte pour l'égalité des chances.

Ainsi, en matière d'éducation prioritaire, il s'agit avant tout, pour le ministère de l'éducation nationale, de réduire les inégalités d'acquis scolaires par des mesures qui touchent à l'enseignement, sans préjuger du poids respectif des deux causes possibles, et non exclusives, qui expliquent les différences de résultats : les handicaps socioculturels des enfants et l'inadaptation de l'enseignement. En conséquence, au problème de la grande difficulté scolaire, la réponse de l'École est avant tout une réponse pédagogique et didactique, même si, bien entendu, elle s'insère nécessairement dans un éventail de mesures complémentaires à caractère social. Or, jusqu'à présent, les mesures organisationnelles et quantitatives (carte de l'éducation prioritaire, distribution de moyens) ont toujours primé sur les objectifs pédagogiques. Il n'est pas sûr que, ce faisant, en « territorialisant » la politique de l'éducation prioritaire et en fondant le système d'attribution sur des critères locaux (considérations socio-économiques ici, critères de résultats scolaires ailleurs), l'éducation nationale ait réellement favorisé l'égalité des chances au niveau du pays. Aussi les inspections générales ont-elles été amenées à proposer de restaurer un vrai pilotage national – incluant les recteurs – qui porterait, d'une part, sur la définition du périmètre de l'éducation prioritaire et, d'autre part, sur les protocoles ou sur les outils pédagogiques ou didactiques nécessaires.

Le problème récurrent des sorties sans qualification, qui est connexe à l'éducation prioritaire, dépasse lui aussi le cadre strict de l'École. Il est devenu un véritable problème social, au cœur des préoccupations politiques

1. Comme la délégation interministérielle à la famille (DIF), pour le pilotage de l'accompagnement à la scolarité ou la délégation interministérielle à la Ville et au développement social des quartiers, pour la mise en œuvre des dispositifs de réussite éducative.

affichées par tous, au niveau de l'État et de l'action interministérielle comme au niveau décentralisé (à travers les missions locales notamment). Quoi qu'il en soit, le ministère de l'éducation nationale tient une place prépondérante dans la définition de la lutte contre les sorties sans qualification. Les investigations menées par les inspections générales montrent en effet un ancrage précoce des conduites scolaires menant vers un décrochage et soulignent que l'orientation scolaire, dont il a la charge, est souvent citée comme l'un des facteurs-clés de la perte d'intérêt pour l'École. Il apparaît donc souhaitable que ce soit le ministre de l'éducation nationale lui-même qui fixe le plan de mobilisation de tous les recteurs d'académie et de tous les cadres du système éducatif pour cerner la réalité du problème et prendre les mesures concrètes qui s'imposent. Bien entendu, compte tenu des intrications fortes de cette problématique avec les dispositifs qui relèvent du médical, du social et du judiciaire, cette démarche devra se fonder sur des convergences politiques fortes et une action partenariale.

Le constat et les conclusions sont identiques lorsqu'on examine le fonctionnement de la formation professionnelle continue, la diversité des acteurs qui y interviennent, le poids et les compétences des Régions et qu'on est conduit à s'interroger sur le bien-fondé d'une offre de l'éducation nationale en la matière. Cette fois encore, il apparaît souhaitable que le système éducatif public occupe une place, non pas dominante, mais importante sur un marché où il dispose d'un avantage considérable : la couverture exhaustive du territoire, qui constitue un facteur capital de réduction des inégalités, car la mobilité pour suivre une formation est croissante avec le niveau d'étude. Aujourd'hui l'augmentation quantitative de la formation sous l'effet des mutations technologiques, les capacités offertes par les lycées des métiers, la part croissante des salariés de PME auxquels la densité du maillage des EPLE offre des opportunités, les évolutions du droit à la formation professionnelle continue, enfin la priorité donnée à la cohésion sociale dans les préoccupations des pouvoirs publics justifient pleinement la poursuite, dans un cadre stratégique et juridique renouvelé, de l'activité de formation professionnelle continue développée, à l'éducation nationale, par les groupements d'établissements (GRETA).

De la même façon, les compétences, l'expertise pédagogique, le souci d'assurer la continuité des apprentissages, l'ambition d'œuvrer à la réussite de tous les élèves, sans discrimination, sont autant de caractères du système éducatif qui sembleraient justifier, aux yeux des inspections générales, comme on le verra ci-après, qu'il prenne une part plus déterminante dans le pilotage et le fonctionnement de l'accompagnement à la scolarité.

Ainsi, à bien des égards, la réduction des inégalités paraît impliquer que l'École ne demeure pas, sur toutes ces grandes problématiques, dans une position relativement marginale. Elle doit au contraire construire et coordonner en partenariat avec les multiples acteurs à l'œuvre une politique éducative plus exigeante et plus globale, dans un objectif commun d'équité et de réussite individuelle de chaque élève.

Concilier l'autonomie des échelons locaux avec un pilotage national fort

Une telle politique doit savoir conjuguer deux exigences apparemment contradictoires : un renforcement de l'autonomie et de la capacité de mise en œuvre des échelons locaux, notamment des établissements, et un pilotage plus affirmé qu'il ne l'est souvent aujourd'hui au niveau national.

La prise en charge de l'hétérogénéité, à l'aide de dispositifs pédagogiques adaptés, relève prioritairement de l'initiative des établissements, dans le cadre de leur marge d'autonomie, et constitue souvent la pierre angulaire des projets d'établissement. Les visites d'EPLÉ effectuées par l'IGAENR en 2004-2005¹ soulignent les importants écarts de réussite selon les collèges et établissent une corrélation entre les résultats et les modes de prise en charge. Même si ce constat est plus rare dans les établissements aux caractéristiques économiques et sociales fragiles, on relève que, d'une façon générale, des politiques pédagogiques de prise en charge collective et organisée des élèves en difficulté obtiennent des résultats positifs dans des collèges de profils différents (centre-ville, ZEP, rural).

L'établissement joue également un rôle déterminant dans la politique de prévention et de suivi des « décrochages » du système éducatif : c'est lui qui peut opérer un repérage précoce des élèves à risques et assurer le suivi des cas les plus difficiles. Il y a donc lieu de conforter ce rôle essentiel dans la lutte contre les sorties sans qualification.

C'est aussi au niveau local que se mettent en place, sous l'impulsion souvent conjointe des établissements, des collectivités territoriales et du secteur associatif, des dispositifs de soutien hors temps scolaire et d'accompagnement à la scolarité. C'est dans les établissements, avec les professeurs principaux et les CO-P, en liaison avec les CIO, que se construit l'orientation des élèves. C'est encore dans les établissements, dans le cadre de leur projet propre et de leur participation à un groupement (GRETA) que sont intégrés les préoccupations et les impératifs de la formation continue.

Enfin, l'éducation prioritaire ne paraît pouvoir fonctionner au bénéfice de tous les élèves qu'à condition qu'une plus grande autonomie soit laissée aux responsables locaux (inspecteurs de circonscription et chefs d'établissement) dans le choix des profils d'intervenants et des moyens nécessaires pour la mise en œuvre d'une politique pilotée nationalement.

Car le développement indispensable de l'autonomie des échelons locaux, tout particulièrement des établissements, doit aller de pair, sur tous ces points, avec une clarification et un renforcement du pilotage national. Cette exigence apparaît comme une constante dans les réflexions menées

1. Voir *Synthèse nationale des visites d'EPLÉ effectuées en 2004-2005. Une analyse des facteurs de la performance scolaire*, op. cit.

par les inspections générales. L'initiative locale, hautement souhaitable, doit être suscitée et encadrée, afin de favoriser une dynamique et des synergies tout en évitant l'empilement de dispositifs mal coordonnés, parfois redondants ou dont la relative inefficacité a déjà été éprouvée. Une direction commune doit s'imposer à des structures par ailleurs autonomes. L'engagement de l'État doit être visible. Sa politique, clairement identifiable pour les acteurs ou les partenaires locaux, doit aller au-delà d'un simple financement de dispositifs existants. La LOLF est d'ailleurs l'instrument adapté pour cette nouvelle et indispensable visibilité. Un véritable pilotage national exige la fixation d'objectifs clairs et, si possible, chiffrés, une réflexion sur les méthodes et les pratiques à mettre en œuvre, une estimation et un suivi des coûts globaux, enfin l'évaluation authentique des résultats obtenus. En d'autres termes, le niveau central doit s'affirmer comme un véritable (et unique) maître d'ouvrage : il indique la direction et les buts poursuivis ; il est le garant, dans la mise en œuvre régionale et locale, de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs ; il favorise les synergies et la mutualisation (préférable à la juxtaposition des moyens trop souvent pratiquée) ; il encourage, au terme d'une phase d'expérimentation, nécessairement limitée dans le temps, la modélisation des projets les plus performants et il évalue systématiquement les résultats.

Dans cet esprit, les inspections générales recommandent, dans chaque cas, la mise en place d'instances de pilotage national plus identifiables et dont la politique soit plus affirmée : comité *ad hoc* et directeur de projet pour l'éducation prioritaire ; mission interministérielle de lutte contre les sorties sans qualification, relayée par des instances régionales associant l'ensemble des partenaires éducatifs ; comité de pilotage aux compétences renforcées et création d'une « action » du programme « enseignement scolaire » de la DGESCO pour l'accompagnement à la scolarité ; affirmation d'un pilotage national volontariste en matière de VAE et développement de partenariats par des accords entre les ministères validateurs ; priorité absolue donnée au pilotage stratégique, national et académique des services d'information et d'orientation ; engagement visible de l'État aux côtés des collectivités pour le déploiement d'ENT fiables et viables à long terme.

Une politique de promotion de l'égalité des chances doit ainsi savoir concilier l'ambition des objectifs, la détermination d'un pilotage stratégique national et, par le biais de relations ou de partenariats clairement contractualisés, une mise en œuvre coordonnée à l'échelon régional et local qui laisse une large part à l'initiative et à l'autonomie, notamment pour l'adaptation au contexte des solutions retenues.

Favoriser de nouvelles logiques : l'individualisation et la concentration au cœur du système

Dans nombre de cas, les constats effectués ¹ relèvent l'insuffisance des dispositifs actuels pour assurer la promotion de l'égalité des chances. Il apparaît nécessaire, pour une plus complète atteinte des objectifs majeurs de l'institution, de renverser certaines logiques à l'œuvre jusqu'ici.

L'École fonctionne trop souvent, comme on l'a vu, sur des logiques « horizontales », plus liées à une géographie des structures qu'au souci d'une prise en charge individuelle et spécifique. Or, on a mesuré la variabilité des critères sociaux, économiques, culturels et l'importance des facteurs endogènes liés au fonctionnement pédagogique. On a aperçu, en particulier, la nécessité de prendre en compte l'élève dans sa « globalité », c'est-à-dire d'intégrer toutes les dimensions de sa situation scolaire présente, notamment la composante familiale, mais aussi la dimension « historique » de son parcours. À l'horizontalité du paysage « structurel » se substitue progressivement une vision plus verticale qui implique une attention renouvelée à l'individu et à son parcours : il convient d'en distinguer les étapes, d'en identifier les causes de blocage, d'en faciliter la progression.

Ce changement de logique doit être encouragé par tous les moyens. Ses traductions dans le fonctionnement de l'institution et de son environnement sont multiples :

- la substitution, notamment en matière d'éducation prioritaire, à une discrimination positive par zone géographique d'une action plus appropriée à certains publics (par établissement, par classe ou par groupe rassemblant un effectif homogène) ;
- le développement systématique du diagnostic et du suivi individuel, pour prévenir la difficulté scolaire et plus encore les sorties sans qualification ;
- l'élargissement de ces procédures de diagnostic par les équipes enseignantes afin d'adapter les dispositifs d'aide individualisée, de soutien hors temps scolaire et d'accompagnement à la scolarité, où le tutorat individuel est privilégié ;
- l'utilisation des TIC comme instruments d'une pédagogie différenciée ;
- la nécessité, dans le cadre de l'accompagnement à la scolarité, d'intervenir sur les familles, de manière à former les parents, autant que possible, à l'encadrement du travail scolaire ;
- l'ajustement du conseil en orientation pour qu'il inclue plus complètement l'observation, l'aide à l'adaptation de l'élève et son accompagnement dans l'élaboration de son projet individuel ;
- la restauration d'une vraie continuité des parcours scolaires de la maternelle au lycée, une attention renouvelée à la levée des obstacles qui les jalonnent (CM2/sixième, collège/lycée notamment) et au suivi individuel des élèves (notamment s'ils sont en difficulté) ;

1. Voir *supra*, 2^e partie, chapitre II.

- la mise en place d'un *portfolio* individuel de l'élève qui l'accompagne tout au long de sa scolarité ;
- la révision et l'adaptation de l'offre de formation de manière, d'une part, à permettre la promotion d'aptitudes et de talents divers, en s'appuyant sur des motivations variées et des visions du monde complémentaires ¹, d'autre part, à offrir à tous les élèves, notamment ceux de l'enseignement adapté, une qualification dans un champ professionnel en adéquation avec leur formation antérieure (en particulier, CAP d'insertion pour les SEGPA).

Paradoxalement, ces mesures souhaitables, qui vont toutes dans le sens d'une individualisation des parcours et d'une adaptation des pratiques, doivent se traduire, pour être viables, par une double concentration.

La concentration des moyens

En matière d'éducation prioritaire, comme d'accompagnement à la scolarité, de lutte contre les sorties sans qualification ou de formation professionnelle continue, l'empilement historique des mesures et des dispositifs ainsi que la dispersion des moyens sont une constante notoire. De ce fait, l'évaluation de leur impact et des résultats obtenus en regard des objectifs demeure complexe et approximative. La mesure de l'efficacité des moyens mis en œuvre est, quant à elle, quasi impossible. Il importe donc, d'une part, de globaliser les crédits, pour permettre le jeu souhaitable de l'autonomie et pour impliquer davantage les acteurs locaux. Il convient, d'autre part, de mieux déployer les ressources et de concentrer les moyens sur les publics qui ont le plus besoin d'aide comme sur les dispositifs qui ont désormais franchi le niveau expérimental et sont devenus modélisables. Ainsi, en matière d'égalité des chances, un renversement de priorités peut-il être proposé : donner plus à moins d'élèves avec un objectif majeur de performance scolaire et conjuguer l'octroi de marges de manœuvre plus importantes avec un cadrage national renforcé.

La concentration des apprentissages sur l'acquisition des fondamentaux

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École a rappelé opportunément la condition première de l'égalité des chances pour la poursuite d'études ou l'insertion ultérieure dans la vie professionnelle et sociale : l'acquisition en fin de scolarité obligatoire d'un socle de connaissances et de compétences fondamentales. Dans le cadre de l'éducation prioritaire comme de la lutte contre les sorties sans qualification, il apparaît nécessaire de recentrer les apprentissages sur ces fondamentaux, en lien constant avec le socle commun, aujourd'hui défini. De la même façon, l'accompagnement à la scolarité, si l'on veut éviter d'en faire, selon le mot de Dominique Glasman, « l'accompagnement social de l'exclusion

1. Voir *supra*, 1^{ère} partie, chapitre III, à propos de la série L.

scolaire »¹, doit être en prise directe sur le travail scolaire et répondre à un principe simple : comment servir les apprentissages fondamentaux sans, pour autant, refaire la classe après la classe ?

Les propositions des inspections générales soulignent la nécessité d'accompagner ce changement important de logique à l'œuvre aujourd'hui dans le système éducatif, ce double mouvement qui combine un souci grandissant de prise en compte de l'individuel et un indispensable recentrage des moyens disponibles et du contenu des apprentissages.

Dialoguer, informer, former, encadrer : l'implication des acteurs

Promouvoir l'égalité des chances à l'École constitue une politique exigeante et complexe, où l'institution ne joue pas seule sa partition. Acteurs, partenaires, usagers sont nombreux. Pour mieux impliquer chacun d'eux et conduire le changement, il importe de fonder l'approche méthodologique sur quatre « piliers » : le dialogue, l'information, la formation, l'encadrement de proximité.

Dialoguer avec les partenaires et les familles

Première constante d'une démarche largement ouverte aux familles et à des partenaires de toute nature (notamment les autres ministères, l'administration territoriale, les collectivités territoriales, le secteur associatif ou celui de l'économie sociale) : le dialogue.

On a déjà évoqué combien le pilotage d'une politique de l'égalité des chances impliquait, le plus souvent, plusieurs ministères et divers exécutifs territoriaux (Régions et Départements principalement). La coordination de ces acteurs apparaît indispensable, notamment entre les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre, voire les financeurs publics ou privés – telles les CAF pour l'accompagnement à la scolarité ou la caisse des dépôts et consignations pour le déploiement des espaces publics numériques et des ENT. Or, pour que le dialogue soit noué correctement, il convient qu'existe un lieu ou une instance appropriés, ce qui n'est pas toujours le cas. À défaut, on constate la superposition de contrats ou de conventions de partenariat, passés entre l'État ou ses services déconcentrés (rectorats, préfetures, DDASS) et les collectivités territoriales, qu'il importerait sans doute, comme il est proposé en matière de développement des TIC, d'appuyer sur un texte de cadrage national. Mais, même en ce cas, si les relations contractuelles sont clarifiées, le dialogue ne l'est pas forcément pour autant. Aussi est-il suggéré dans certains domaines, comme celui de la lutte contre les sorties sans qualification, de créer des instances régionales associant l'ensemble des partenaires éducatifs sous l'égide de la Région pour coordonner les initiatives en

1. *Le travail des élèves pour l'école en dehors de l'école*, Dominique Glasman, en collaboration avec Leslie Besson, rapport, Haut Conseil de l'évaluation de l'école (HCÉé), n° 15, décembre 2004, consultable en ligne.

matière de repérage et de suivi. Dans le même esprit, la désignation, dans chaque inspection académique, d'un IEN plus particulièrement chargé de suivre les dispositifs d'accompagnement à la scolarité et de représenter l'institution dans les CEL¹ et les comités départementaux des CLAS pourrait favoriser à ce niveau un dialogue aujourd'hui trop distendu entre le système éducatif et l'accompagnement.

Mais c'est sans doute en direction des familles que le dialogue est à la fois le plus nécessaire et le plus délicat à nouer. On a vu, dans la première partie de ce rapport² la difficulté fréquente à faire prévaloir, dans les relations entre les parents et l'École, une culture du dialogue, notamment lorsqu'il s'agit de catégories socioprofessionnelles défavorisées qui considèrent que l'École et la famille sont deux mondes « à part », séparés par des modèles éducatifs, culturels, relationnels radicalement différents. Dans le combat mené par l'institution pour promouvoir l'égalité des chances et pour lutter contre l'échec scolaire, l'implication forte des familles apparaît pourtant déterminante. Aussi tous les dispositifs à mettre en place doivent-ils faire une place, en priorité, à cette préoccupation du dialogue avec les parents, voire, dans nombre de cas, à un souci d'aide à la parentalité.

Développer une politique d'information nationale et locale

L'accès à l'information sur les dispositifs en place est pointé de façon récurrente comme un facteur discriminant. Qu'il s'agisse du rôle attendu des parents dans l'École, de l'orientation des élèves dans le second degré, de l'accueil et de l'orientation des nouveaux étudiants ou de la procédure de validation des acquis de l'expérience, les faiblesses du système d'information sont génératrices d'inégalités. Le clivage qui s'opère sur ce point recouvre en grande partie les différenciations socioculturelles et creuse le fossé entre « initiés » et « non initiés ».

L'amélioration de l'information apportée aux élèves et aux adultes constitue donc un objectif majeur d'une politique volontariste d'égalité des chances. Elle exige de l'institution à la fois la diffusion d'une information nationale, en étroite coordination avec les partenaires qui peuvent intervenir sur le même champ et la mise en place de relais d'information au niveau académique, départemental ou local, à travers l'établissement.

En matière d'information, le travail partenarial s'impose de plus en plus pour qui souhaite éviter, notamment auprès des catégories les plus défavorisées, une communication floue, redondante ou parfois même contradictoire, qui fragilise les choix ultérieurs des familles. Ainsi, une bonne information sur l'orientation dans le second degré imposerait d'abord de mettre en commun, pour un accès libre et gratuit, l'ensemble des fonds documentaires disponibles et de concevoir un plan de classement unifié, quelles que soient l'origine et la multiplicité des sources.

1. Contrats éducatifs locaux.

2. Voir *supra*, 1^{ère} partie, chapitre II.

De la même façon, pour une orientation plus efficace dans le supérieur, les projets académiques pourraient prévoir la mise en place d'un véritable service partagé d'information, d'orientation et d'insertion professionnelle sous l'autorité conjointe du recteur et des présidents d'université.

Enfin, un dispositif comme celui de la VAE, pourtant capital pour rétablir l'égalité des chances sur le parcours entier de la vie professionnelle, reste fortement méconnu et exige un effort particulier d'information.

Ainsi, dans le combat engagé par l'éducation nationale et ses multiples partenaires pour donner des chances égales à tous, il est capital, non seulement que les savoir-faire de chacun soient accordés et coordonnés, mais aussi qu'ils soient servis par un « faire-savoir » propre à surmonter les traditionnels clivages socioculturels.

Former les personnels

La mise en œuvre d'une telle politique exige une évolution appropriée des pratiques professionnelles des divers acteurs : personnels enseignants au premier chef, personnels d'information et d'orientation, personnels d'encadrement (chefs d'établissement, corps d'inspection). Or, on constate que, sur la plupart des composantes de la politique d'égalité des chances examinées par les inspections générales, la formation initiale ou continue, telle qu'elle se présente aujourd'hui, ne permet pas à ces personnels de s'engager dans de bonnes conditions vers un renouvellement de leurs pratiques. Aussi un effort considérable doit-il être consenti par l'institution en matière de formation pour parvenir aux résultats espérés.

Les difficultés observées dans les relations qui s'établissent entre enseignants et parents soulignent l'intérêt d'inscrire dans la formation initiale et continue des personnels, notamment enseignants, la relation aux parents.

Au-delà de cette seule relation avec les familles, le travail d'orientation proprement dit de l'élève exige, de la part des CO-P, une maîtrise plus accomplie des différents aspects de la fonction, que les formations actuelles ne leur apportent pas.

Un effort particulier d'orientation doit être mené dans les zones d'éducation prioritaires et doit se combiner avec une maîtrise, pour les personnels enseignants, des spécificités de l'enseignement auprès des publics en difficulté. La situation est souvent loin d'être celle-là, notamment pour les nombreux personnels néo-titulaires, formés dans des académies où l'on connaît peu les élèves en difficulté et où l'on véhicule à leur sujet des représentations erronées. Il importe donc, pour le secteur de l'éducation prioritaire, d'afficher à tous les niveaux (IUFM, plan académique de formation [PAF], actions de formation de l'inspection générale) la formation comme une priorité. Aucun enseignant de ZEP, quel que soit son corps ou son grade, ne devrait être laissé sans formation ; il pourrait bénéficier à cet effet d'un peu plus de temps que les autres enseignants pour la formation et l'animation pédagogique.

Les conséquences du décrochage scolaire chez les élèves en grande difficulté doivent, elles aussi, être mieux appréhendées et maîtrisées pour éviter les sorties sans qualification. L'exigence de formation dépasse ici les seuls personnels enseignants et concerne l'ensemble des cadres de l'éducation.

Par ailleurs, la place prise par les actions de soutien et d'accompagnement à la scolarité pour rétablir l'égalité des chances des élèves en difficulté implique, à terme, pour nombre d'enseignants, un autre type de formation, spécifique aux méthodes et aux réalités de l'accompagnement. En prolongement, un module de formation plus proprement pédagogique pourrait être ouvert aux éducateurs et animateurs de l'accompagnement à la scolarité. Il convient tout particulièrement, pour ces derniers comme pour les enseignants, de les aider, par des actions de formation appropriées, à intégrer les TIC dans leur pratique pédagogique.

On a vu, enfin, le rôle que pouvait jouer la VAE pour le bon déroulement des carrières professionnelles. En ce domaine aussi un effort de formation spécifique devra être consenti par les DAVA.

Impliquer l'encadrement

Nouer des partenariats locaux, encadrer l'effort de formation, encourager et réguler la transformation des pratiques, évaluer les résultats et orienter les choix stratégiques, en un mot piloter le changement : tout ceci exige une implication forte des corps d'inspection territoriaux et, d'une façon générale, de l'ensemble de l'encadrement du système éducatif.

Dès lors qu'est abordée l'une des composantes de la politique visant à l'égalité des chances, cette conclusion paraît s'imposer. CSAIO, IEN-IO et directeurs de CIO doivent s'attacher localement à la réforme d'un système d'orientation dont l'efficacité est souvent mise en doute. Il appartient aux IEN-ET et aux IEN-EG d'être les garants de la qualité de la formation professionnelle continue assurée par les GRETA. Par le relais de l'animation, de la formation et de l'inspection des personnels enseignants, les IEN et les IA-IPR ont un rôle déterminant à jouer pour une meilleure prise en charge de la difficulté scolaire et aujourd'hui, avec les chefs d'établissement, pour une intégration des TICE, instrument de la différenciation pédagogique, dans les pratiques d'enseignement. Sur le terrain, le pilotage de l'éducation prioritaire, le choix des moyens nécessaires et des profils appropriés sont d'abord l'affaire des IEN de circonscription et des chefs d'établissement. Le traitement préventif et curatif des sorties sans qualification, point noir de notre École, impose la mobilisation, à tous les niveaux, des cadres du système éducatif : à ce titre, les corps d'inspection sont plus particulièrement appelés à assurer le suivi spécifique des actions pédagogiques dans les classes pour éviter les décrochages. Enfin les dispositifs partenariaux d'accompagnement à la scolarité appellent un engagement fort des IA-DSDEN et, autour d'eux, des inspecteurs.

Dans tous ces domaines, l'implication de l'encadrement représente un facteur-clé de réussite. Mais elle a pour conséquence d'alourdir la charge de corps déjà très sollicités, d'élargir leur champ de compétences et, de ce fait, de nécessiter, comme on l'a vu dans d'autres développements du présent rapport, une réflexion sur l'évolution de leur fonction et la mise en place, pour ces personnels d'encadrement eux-mêmes, d'actions de formation spécifiques pour accompagner ces évolutions.

On le voit bien par ce dernier exemple : les multiples composantes d'une politique de promotion de l'égalité des chances à l'École sont étroitement liées. Il demeurerait illusoire et, à terme, dangereux de ne faire porter les efforts que sur l'une d'entre elles en négligeant les autres. Il serait risqué de ne porter attention qu'à un seul secteur ou un seul dispositif, tant il est vrai que le parcours qui mène à la réussite scolaire et professionnelle constitue un tout et que la prise en charge des difficultés rencontrées ne peut être que globale.

Une adaptation des dispositifs et des procédures

De l'examen que les inspections générales ont pu faire des politiques mises en œuvre afin de favoriser l'égalité des chances, il ressort deux constats : les différents dispositifs et procédures étudiés demeurent souvent insuffisants et n'atteignent que partiellement leur objectif ¹, mais en même temps ils contiennent les germes d'une dynamique nouvelle pour notre système éducatif dont les axes et la démarche se laissent assez précisément identifier et dont les principales adaptations peuvent faire l'objet d'une série de préconisations qu'il importe de présenter ici de façon ramassée.

Ces améliorations en gestation peuvent s'appuyer sur les dispositions législatives les plus récentes. Comme cela a été précisé tout au long de ce rapport, un certain nombre de lois promulguées depuis 2001 portent en elles des leviers puissants pour des modifications en profondeur du fonctionnement et même de l'éthique du service public de l'éducation nationale. La dernière en date de ces lois, la loi d'orientation et de programme d'avril 2005 rassemble l'ensemble des priorités que notre service public de l'éducation nationale se doit maintenant de mettre en œuvre progressivement dans les années à venir et aboutit en particulier à dessiner quatre axes majeurs de préconisations. Ces perspectives d'amélioration, qui ont été repérées par les inspections générales à l'occasion de leur réflexion sur la démarche de la politique de promotion de l'égalité des chances ², doivent maintenant être illustrées plus complètement sur des exemples précis d'évolutions souhaitables.

1. Cf. *supra* 2^e partie, chapitre II.

2. Cf. *supra* 2^e partie, chapitre I.

Placer l'éducatif et le pédagogique au centre des politiques de traitement des inégalités

C'est naturellement d'abord dans le domaine des ZEP que les inspections générales ont été amenées à faire un certain nombre de préconisations directement centrées sur la pédagogie et la relation éducative ¹.

L'éducation prioritaire : pour une nouvelle approche pédagogique

Le premier objectif de l'éducation prioritaire doit en effet être pour le ministère de l'éducation nationale d'ordre didactique et pédagogique : il s'agit de réduire les inégalités d'acquis scolaires, clairement identifiées dans les évaluations portant sur l'éducation prioritaire, par des mesures qui touchent à l'enseignement, sans tabou sur les deux causes possibles et non exclusives des différences de résultats scolaires : handicaps socioculturels des enfants et inadaptation de l'enseignement. Pour parvenir à cet objectif, les inspections générales formulent des propositions concernant l'enseignement primaire, les collèges et le travail des corps d'inspection.

■ *Exploiter les marges de progrès pédagogiques dans l'enseignement primaire en ZEP*

S'agissant de l'enseignement primaire, elles soulignent que, d'une manière générale, les ZEP ne manquent pas de moyens et l'amélioration de l'efficacité pédagogique ne peut être attendue d'une augmentation des ressources allouées. Aussi faut-il exploiter les marges de progrès qui sont bien réelles et pour cela, d'abord, parvenir à améliorer, voire à transformer, certaines pratiques pédagogiques. À cette fin, il semble nécessaire de travailler dans trois registres : faire évoluer de manière significative des conceptions fortement ancrées chez les inspecteurs, les conseillers pédagogiques et les enseignants, doter l'encadrement et les enseignants d'une culture didactique plus solide, aider les équipes pédagogiques jusque dans des aménagements pratiques de leur travail.

Il faut aussi accorder plus d'attention à la situation des directeurs d'école (recrutement et formation) et favoriser un investissement plus soutenu des inspecteurs et des équipes de circonscription dans les écoles en ZEP, pour que l'aide aux équipes pédagogiques soit apportée en temps opportun. Mais il faut surtout inlassablement lutter contre des déterminismes implicitement acceptés et faire évoluer les représentations restrictives que l'on se fait trop souvent des possibilités de réussite des élèves des zones d'éducation prioritaire.

1. *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves, op. cit.*

■ *Faire évoluer la pédagogie dans les collèges en ZEP*

Pour ce qui est des collèges, les inspections générales formulent des propositions visant la classe et concernant, entre autres :

- la pédagogie : faire évoluer les conceptions relatives à la conduite de cours, au rapport entre les phases de recherche et de manipulation, les moments de construction et de structuration des notions ou des procédures et les activités systématiques permettant d'automatiser les acquis ;
- le sens de l'enseignement : faire évoluer les conceptions relatives à la transmission du sens et de la culture dans l'enseignement des disciplines ; il faudrait sans doute conduire les professeurs à « enseigner » davantage ;
- la maîtrise de l'écrit : reprendre dans toutes les disciplines la réflexion et la formation sur la maîtrise de l'écrit, en réception et en production, comme outil premier du parcours scolaire ;
- la maîtrise des codes scolaires : agir de même sur la maîtrise des codes sociaux et scolaires de l'oral, comme l'un des principaux facteurs d'échec scolaire et de discrimination sociale ;
- la logique des disciplines : aider à concevoir des liens constants entre les disciplines, en mobilisant en permanence les connaissances et les activités des différents cours pour que l'élève saisisse l'unité des enjeux scolaires ;
- l'évaluation : reprendre la réflexion et la formation à l'évaluation, en utilisant de façon explicite vis-à-vis des élèves, de leurs parents, de l'équipe administrative, l'évaluation formative, l'évaluation sommative et l'évaluation référée à une norme nationale.

■ *Mobiliser les corps d'inspection sur des tâches spécifiques en ZEP*

En ce qui concerne le travail d'encadrement pédagogique, les inspections générales soulignent que trois domaines réclament une présence spécifique des inspecteurs. Il s'agit d'abord de l'identification des besoins de formation et de l'évaluation des apports des formations proposées. Les inspecteurs territoriaux sont particulièrement à même d'aider à identifier, dans la discipline et pas seulement au niveau de la gestion de la classe et des individus, les aspects du cours sur lesquels une réflexion et une formation doivent être menées. Ils sont à même, ensuite, d'interroger sur les résultats obtenus, sur le plan du rapport au travail, bien évidemment, mais également sur le plan d'une meilleure compréhension de l'enseignement dispensé.

Plus encore, c'est dans la gestion des tensions entre respect des programmes et prise en compte des rythmes d'apprentissage spécifiques que la présence des inspecteurs sur le terrain des ZEP est la plus nécessaire. Les rapports d'inspection témoignent, en effet, de l'importance accordée aux contenus des enseignements en même temps que du souci d'évaluer la pertinence d'un cours particulier en référence au contexte scolaire. L'enseignant, de son seul point de vue, peut perdre le cap. Il peut également ne pas oser ralentir trop et reprendre des fondamentaux, au prétexte qu'il doit respecter le programme. C'est alors dans le dialogue avec l'inspecteur qu'il peut trouver l'équilibre recherché. De plus, les inspecteurs ont un rôle à

jouer dans la réflexion des enseignants sur les résultats des élèves et sur l'efficacité de leur enseignement.

Enfin, les corps d'inspection ont vocation à exercer un « compagnonnage », notion souvent rencontrée dans les différents entretiens conduits par les inspecteurs généraux et qui complète d'un jour nouveau les actions de formation. Ils peuvent être ainsi, notamment, à l'origine de rencontres entre des professeurs confrontés aux mêmes difficultés d'enseignement, servir de médiateurs dans l'expression de ces difficultés et surtout établir des relations entre les demandes formulées et les ressources existantes, mais souvent méconnues.

Cependant il est clair que la priorité donnée au traitement pédagogique des inégalités ne saurait se limiter aux efforts déployés dans les ZEP. Elle doit se décliner à tous les niveaux du système éducatif, aussi bien au plan local qu'au plan national. Une politique déterminée de promotion de l'égalité des chances implique de pouvoir, en premier lieu, donner aux établissements du second degré les moyens de se doter d'une véritable politique pédagogique, ce qui passe par l'adoption de dispositifs existant déjà dans un certain nombre d'établissements, mais qui doivent maintenant être généralisés, amplifiés et affinés. Les rapports de visite d'EPL¹ par les inspections générales permettent d'en dresser une première liste qui ne prétend pas à l'exhaustivité, mais qui dessine des modalités d'action dont il faut promouvoir la généralisation.

Les adaptations pédagogiques nécessaires au niveau des collèges

D'une façon générale, il apparaît que la diversité des dispositifs pédagogiques et l'ouverture culturelle caractérisent les collèges qui obtiennent les meilleurs résultats. La volonté de prendre en charge l'hétérogénéité des élèves par des actions individualisées et des dispositifs adaptés, qui ne soient pas conçus et organisés comme des filières cloisonnées, constitue la pierre angulaire des projets des établissements qui obtiennent de bons résultats. Elle suppose un ensemble de démarches complémentaires qu'il convient de promouvoir, dont les principales sont énoncées ci-après.

■ L'attention portée à l'accueil des élèves en sixième

Elle doit prendre diverses formes : préparation et accompagnement à l'entrée au collège (rencontres avec les familles des élèves du secteur de recrutement, réception des classes de CM2 au collège, remise d'un livret d'accueil le jour de la rentrée, etc.), organisation pédagogique et emploi du temps adaptés, suivi individuel des élèves. Elle doit également se manifester par une collaboration étroite avec les écoles concernées, pour permettre aux enseignants de réfléchir ensemble à leurs objectifs, aux méthodes d'enseignement comme aux acquis des élèves qu'ils vont prendre en charge.

1. *Synthèse nationale des visites d'EPL effectuées en 2004-2005. Une analyse des facteurs de la performance scolaire, op. cit.*

■ *L'aide au travail personnel et le soutien individualisé*

Des démarches d'aide individualisée sous des formes très diverses peuvent déjà s'observer dans beaucoup d'établissements et elles doivent être généralisées : aide aux devoirs (dans laquelle peuvent aussi intervenir, comme c'est souvent le cas, des assistants d'éducation), remise à niveau notamment en français et en mathématiques, soutien individualisé par petits groupes dans ces deux disciplines, mais aussi en LV1. Ces actions devront en particulier se développer et se diversifier dans le cadre des « programmes personnalisés de réussite éducative » tout au long de la scolarité au collège. Même si la prise en charge de l'hétérogénéité des élèves doit commencer dès l'accueil en sixième, les difficultés se cristallisent fortement en quatrième et la réussite d'un certain nombre d'élèves fragiles se joue là. L'enjeu doit alors être de prévenir la sortie prématurée des élèves et de mettre en place des organisations pédagogiques adaptées sans caractère ségrégatif.

Il convient également de promouvoir, au niveau du bassin, une réflexion collective entre les collèges et les lycées professionnels sur les besoins et les expériences des différents établissements, qui permettrait d'analyser les pratiques et de préparer de manière coordonnée l'implantation de structures nouvelles, telles que les dispositifs en alternance et le module de découverte professionnelle de six heures.

■ *L'ouverture de l'établissement sur son environnement culturel et économique*

La plupart du temps, les inspections générales invitent les collèges à associer la diversification des dispositifs pédagogiques et l'organisation d'activités avec des acteurs extérieurs de façon à améliorer les résultats de leurs élèves dans la durée. Chaque établissement, en fonction de son environnement et de son histoire, impose sa marque à cette ouverture sur l'extérieur qui prend des formes multiples dont seront seulement cités quelques exemples : liaison avec les écoles – notamment au sein des REP et des bassins – activités artistiques et sportives, voyages scolaires, éducation à la citoyenneté, travail avec les acteurs sociaux du quartier, actions conduites avec des partenaires des milieux économiques dans le cadre de l'éducation à l'orientation, etc. Dans les établissements qui accueillent les élèves les plus en retard ou en décalage par rapport aux attentes de l'École, ces actions jouent un rôle majeur dans l'intégration et la socialisation de ces jeunes et sont un des fondements du processus d'apprentissage scolaire.

■ *L'élaboration et l'utilisation d'outils de suivi des élèves*

Les outils de suivi du parcours des élèves au sein du collège et de leur devenir après leur départ doivent être systématiquement élaborés et utilisés. Les établissements dont l'action repose sur un véritable projet pédagogique se sont généralement dotés de tels outils, qui permettent notamment d'apprécier le taux d'accès de sixième en troisième et le taux de réussite des élèves en fin de seconde.

■ *L'utilisation des TICE*

La présence d'un centre de documentation et d'information (CDI) actif, bien équipé et accessible est un atout réel pour les élèves.

Dans ce domaine, il a paru nécessaire de signaler un retard important dans la mise en œuvre du B2i à la rentrée 2005. Il apparaît que les conditions de validation du B2i ne sont pas réunies dans certains collèges et que la situation semble assez disparate sur le territoire national. Ce retard devra être résorbé rapidement dans la mesure où les résultats du B2i seront prochainement pris en compte pour la délivrance du brevet.

Les préconisations pédagogiques en lycée professionnel

Plusieurs facteurs de réussite doivent être résolument exploités pour améliorer les résultats des élèves et lutter contre l'absentéisme et le décrochage scolaire dans les lycées professionnels.

■ *Une offre de formation claire et cohérente*

Qu'elle soit ciblée sur la maintenance des matériels agricoles et des agroéquipements, le tertiaire et les services à la personne ou les métiers de l'électronique et de l'électrotechnique, la lisibilité de l'offre de formation des lycées professionnels est un atout très important qui contribue à leur donner une identité. Elle favorise l'orientation positive des élèves en fin de troisième et facilite les relations avec les partenaires indispensables que sont les milieux professionnels, tant pour l'insertion future des jeunes dans la vie active que pour la participation des entreprises à leur formation. Plusieurs exemples confirment que le manque de motivation des jeunes pour la formation qu'ils suivent reste une cause majeure d'abandon ou d'échec en seconde professionnelle. L'adaptation permanente de la carte des formations, extrêmement complexe compte tenu de l'ensemble des éléments qu'elle doit prendre en compte, est donc déterminante. De plus, l'analyse de l'offre de formation au niveau d'un bassin peut révéler un manque de complémentarité qui risque de jouer au détriment de certains établissements, à l'image moins positive, et donc d'aller à l'encontre de l'égalité des chances entre les élèves.

■ *La relation en amont avec les collèges*

Elle est nécessaire pour le processus d'orientation en général. Elle est déterminante pour assurer une prise en charge en continuité avec le collège de certains jeunes en rupture avec les enseignements généraux traditionnels. Cette relation devra aussi être renforcée dans la perspective du développement en classe de troisième de l'option de six heures de découverte professionnelle, dont l'implantation en LP est recommandée.

■ *L'adaptation des démarches pédagogiques en seconde professionnelle*

La réduction du nombre d'élèves en échec suppose le renforcement des démarches pédagogiques adaptées à des élèves souvent en difficulté et peu motivés (travail en équipe des enseignants dans le cadre des projets pédagogiques à caractère professionnel [PPCP] notamment). Le développement, plus important dans certains établissements, d'activités à caractère éducatif, culturel ou sportif, contribue à la fois à l'intégration de certains jeunes dans la communauté éducative et à l'amélioration de leurs chances de réussite scolaire.

■ *La possibilité d'effectuer un parcours jusqu'au baccalauréat*

La possibilité, pour les jeunes qui en ont la capacité, de poursuivre leur formation après l'obtention d'un CAP ou d'un BEP est variable selon les établissements et les spécialités. Les élèves n'ont en effet pas toujours la possibilité de le faire sur place ou à une distance raisonnable. Cette situation n'est pas satisfaisante du point de vue de l'attractivité de telles formations, en particulier lorsqu'il s'agit de métiers qui ne recrutent plus au niveau du BEP. En outre, elle ne prend pas en compte l'objectif d'accès de 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat, réaffirmé lors de la présentation et du vote de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École. Cet objectif suppose notamment qu'un plus grand nombre de jeunes diplômés au niveau V préparent un baccalauréat professionnel ou technologique.

Les préconisations pédagogiques en lycée général et technologique

La faiblesse des relations existant entre les collèges et les lycées est, depuis de nombreuses années, un facteur de préoccupation des inspections générales. Cette situation est préjudiciable au bon fonctionnement du système éducatif et notamment au processus d'orientation des élèves. Ce fait est d'autant plus grave qu'un nombre important d'élèves se retrouvent en difficulté en seconde. Pour corriger cet état de fait inacceptable, il convient en priorité de faire porter l'action dans les domaines suivants :

■ *Remédier au manque d'information des familles sur les parcours de formation proposés par les lycées*

C'est un problème plus large ¹ qui touche à l'organisation de l'éducation à l'orientation et à l'efficacité des actions menées pour informer, au collège, sur les métiers, les emplois, les débouchés et les formations qui y conduisent. Mais la très faible participation des lycées, y compris des lycées professionnels, aux actions d'information mises en œuvre par les collèges limite considérablement la portée effective de ces dernières. Or, comme on l'a vu, le manque de motivation pour certaines formations, dans lesquelles les élèves ont été orientés par défaut, est l'une des causes principales des échecs et des abandons de scolarité prématurés, au cours de la seconde professionnelle.

1. Cf. *supra* 1^{ère} partie, chapitre II.

■ *Développer des dispositifs destinés à favoriser la continuité des apprentissages*

La fragilité des résultats des élèves à la fin de la scolarité au collège, telle qu'elle apparaît notamment dans les notes à l'écrit du brevet, et le taux d'échec important de ces élèves en seconde nécessitent que collèges et lycées travaillent sur l'analyse des résultats des élèves, sur les objectifs poursuivis par les professeurs de collège et les attentes des professeurs de lycée. Cela est d'autant plus urgent que le tableau que dressent les inspections générales est sombre : dans la majorité des cas, il n'y a pas de collaboration entre les établissements sur ces deux grands enjeux de l'orientation et de la continuité des apprentissages.

■ *Réduire le taux d'échec en classe de seconde générale et technologique*

La classe de seconde constitue le palier décisif de la scolarité au lycée dans le parcours qui doit amener le plus grand nombre de jeunes au baccalauréat. Les différents indicateurs disponibles, en particulier le taux d'accès de seconde au baccalauréat, montrent l'importance du taux d'échec à ce niveau sur les résultats globaux des lycées. Sur l'ensemble de la France, on constate un taux de redoublement très élevé de l'ordre de 15 %, assorti en outre de réorientations vers le lycée professionnel, qui peuvent être importantes, voire de sorties du système éducatif. Cette moyenne nationale cache une amplitude importante des écarts. Dans l'échantillon d'établissements visités par les inspections générales, le taux de redoublement et de réorientation va de moins de 8 % à plus de 30 %. Les établissements inscrivent donc en général la classe de seconde au cœur de leur projet et il semble que les établissements qui mettent en place une série d'actions centrées sur l'adaptation et le suivi des élèves de seconde parviennent à faire diminuer les redoublements. Cependant, il convient d'examiner alors l'évolution des flux d'orientation vers les différentes séries de première. Le travail sur la réussite des élèves en seconde ne peut en effet être dissocié du processus d'orientation et, en particulier, du degré de sélectivité à l'entrée de certaines séries.

Cette problématique est évidemment très complexe, mais on peut déjà mentionner les principaux axes des actions à mettre en œuvre par les établissements pour améliorer les résultats de leurs élèves en seconde, dans une logique d'orientation équilibrée en première :

- une attention portée à l'adaptation des élèves au lycée, qui vise principalement à les familiariser avec des méthodes de travail plus autonomes et un nouvel environnement ;
- une réflexion collective des équipes pédagogiques sur les acquis des élèves, sur les objectifs et les méthodes d'enseignement et sur les évolutions souhaitables, qui s'appuie sur des démarches pluridisciplinaires ;
- un repérage aussi précoce que possible des élèves en difficulté ;
- la mise en place d'une aide individualisée axée sur du soutien disciplinaire, notamment dans les disciplines scientifiques ;

– un suivi individualisé et un accompagnement des élèves pour la préparation de l'orientation.

Mais un certain nombre de thèmes et de priorités doivent aussi se retrouver au niveau du pilotage pédagogique national, notamment dans la perspective de la définition des priorités de rentrée, ainsi que des plans nationaux et académiques de formation continue des personnels.

Renforcer la continuité des apprentissages entre l'école et le collège et surtout entre le collège et le lycée

Ce thème est ancien, on vient de l'évoquer, et a fait l'objet de nombreuses instructions. Pourtant, il reste d'actualité à tous les niveaux du système. Entre l'école et le collège, des liaisons existent dans la grande majorité des cas et permettent de faciliter l'accueil des élèves, notamment physique, pour les accompagner dans la découverte d'un nouveau cadre de travail et d'une nouvelle organisation de la classe et des apprentissages. En revanche, il reste à développer de véritables rencontres entre enseignants d'école et de collège pour un échange et une réflexion conjoints sur les acquis des élèves à l'école et les attentes du collège. Cette collaboration est particulièrement indispensable dans les secteurs où se retrouve une très forte proportion d'élèves qui entrent en sixième avec un ou deux ans de retard et un niveau très faible en français et en mathématiques. L'expérience montre que la mission de ces collèges est alors extraordinairement délicate. Il serait donc nécessaire que dans ces territoires, notamment dans certaines ZEP, comme cela se pratique quelquefois, s'organise, sous l'autorité de l'IA-DSDEN, avec l'IEN de circonscription et les IA-IPR concernés, un travail de réflexion conjointe dès le niveau du CE2. Un tel travail prolongerait les actions engagées depuis plusieurs années dans le premier degré, dans le cadre de la prévention de l'illettrisme.

S'agissant des relations entre les collèges et les lycées, les inspections générales ont pu constater leur faiblesse et les dommages qui en résultent pour le fonctionnement du système éducatif.

Au-delà du lycée, la rupture entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur semble forte pour les élèves qui ne poursuivent pas leurs études en BTS ou dans une CPGE. Plusieurs pistes pourraient être utilement creusées par les directions des EPLE et les autorités académiques, à la fois pour mieux préparer les élèves à la suite de leurs études et pour mesurer la performance des établissements en fonction de la réussite des élèves dans leurs études supérieures. On pourrait en particulier mettre en place un suivi statistique des générations d'élèves du lycée, jusqu'à bac +3, voire bac +5. Il serait aussi important de préparer les élèves à des modes de travail plus autonome et à l'acquisition d'outils techniques (prise de notes, expression orale, note de synthèse, travail en petit groupe, etc.) utiles à la poursuite d'études dans l'enseignement supérieur. Enfin la construction de relations entre les EPLE et l'université, « débouché naturel » des lycées, devrait être inscrite comme une priorité nationale.

Favoriser la prise en charge globale de l'élève

On enregistre une relation forte entre la prise en charge globale des difficultés des élèves et leur performance collective et individuelle. Ainsi, les collèges qui obtiennent les meilleurs résultats combinent une diversité de dispositifs pédagogiques et l'organisation d'activités éducatives et culturelles avec des acteurs extérieurs. S'agissant particulièrement des établissements situés dans un contexte économique et social défavorisé, ceux qui misent sur un règlement intérieur explicite en matière d'assiduité et de discipline, qui proposent une vie scolaire riche et développent des actions d'éducation à la santé, parviennent mieux à intégrer les élèves dans la communauté éducative et à créer des conditions favorables aux apprentissages scolaires. Ce constat, qui n'est pas nouveau, pourrait cependant être mis en exergue dans le cadrage national des principales dispositions relatives à la lutte contre l'échec scolaire.

Renforcer l'accompagnement et l'encadrement pédagogique des établissements les plus en difficulté

Certains établissements, en particulier des collèges, apparaissent en grande difficulté pour prendre en charge les élèves qu'ils accueillent, compte tenu de l'ampleur de leur retard et de leur manque de motivation. Il serait souhaitable que, dans les zones de recrutement de ces établissements, des travaux conjoints des équipes enseignantes du premier degré et du collège soient systématiquement organisés. On peut se demander si ces établissements ne devraient pas en outre bénéficier d'un encadrement pédagogique renforcé des corps d'inspection territoriale. Ils ont besoin en effet d'être aidés fortement dans l'analyse des acquis de leurs élèves et des conséquences à en tirer sur leurs pratiques didactiques et pédagogiques. Cet accompagnement doit aussi continuer à s'effectuer sous forme d'actions de formation ciblées sur les besoins des enseignants, confrontés à une population au niveau très faible et très hétérogène.

Mieux exploiter à tous les niveaux les résultats des évaluations et du brevet

L'exploitation des résultats de l'évaluation réalisée en sixième reste à l'heure actuelle très limitée. Il conviendrait que les textes de cadrage nationaux en rappellent une nouvelle fois les enjeux et que ce thème ait une place majeure dans les plans de formation continue. Les investigations des inspections générales ont fait ressortir que les résultats au brevet sont non seulement hétérogènes mais franchement médiocres dans certains établissements. Ils montrent qu'une proportion importante de jeunes n'obtient pas la moyenne aux épreuves écrites et qu'il y a des écarts parfois considérables entre les notes des épreuves de l'examen et celles du contrôle continu. Il semble indispensable d'approfondir, à tous les niveaux du système éducatif, ces données fragmentaires, qui posent néanmoins la

question du niveau d'exigence des enseignants à l'égard des élèves dans certains collèges et du positionnement du brevet.

Par ailleurs, la synthèse des rapports de visite d'EPLE confirme que la culture de l'évaluation est peu développée tant au collège qu'au lycée. Ces questions sont pourtant centrales dans les problématiques de la réussite et de l'échec des élèves et devraient avoir une place privilégiée dans les plans de formation continue des enseignants. Enfin, les résultats qualitatifs des élèves devraient être de plus en plus pris en compte dans le travail d'analyse des performances des EPLE. Il faudrait d'abord, dans cette perspective, harmoniser davantage la forme des informations recueillies pour que des comparaisons soient plus faciles entre les établissements.

En outre, il conviendrait d'examiner, dans le cadre des opérations conduites conjointement par l'IGAENR et l'IGEN dans les EPLE, la contribution que peuvent apporter les rapports établis par les corps d'inspection territoriaux sur les pratiques des enseignants, pour mieux comprendre les évolutions de ces établissements.

L'ensemble de ces préconisations pédagogiques, qui devront encore être complétées avec la mise en œuvre progressive et la généralisation des principales mesures de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École, comme le socle commun des connaissances et des compétences indispensables, les programmes personnalisés de réussite éducative ou la création des conseils pédagogiques dans les établissements du second degré, manifeste clairement qu'une des voies majeures de progression du service public de l'éducation nationale au service de l'égalité des chances demeure bien de nature pédagogique et didactique. Contre un sociologisme mal compris, qui fait la part trop belle aux déterminismes socioculturels et pousse insensiblement tous les acteurs du système éducatif à la facilité de la résignation et de l'impuissance, il est important de comprendre que d'importantes marges de progression existent à condition que l'éducation nationale se concentre à nouveau sur son cœur de métier : la transmission différenciée des connaissances et des compétences aux élèves.

Lier le développement de l'autonomie des échelons locaux à l'affirmation d'un pilotage national fort

On s'accorde généralement aujourd'hui pour souligner que la capacité de l'éducation nationale à répondre de façon satisfaisante aux nouveaux défis d'un meilleur service aux usagers et de l'égalité des chances passe par un double mouvement de développement des initiatives locales et de renforcement du pilotage national. Cette dialectique du local et du national, de la liberté d'action individuelle et de la définition d'un cadre de référence commun est à l'œuvre dans de multiples circonstances et contribue fortement à la vitalité de ce grand corps de l'éducation nationale, peut-être pas aussi malade qu'on aime trop souvent à le répéter. La rénovation de la politique

d'éducation prioritaire ¹ et la lutte contre les sorties sans qualification ² peuvent servir d'exemples à cette nécessaire conjonction des efforts locaux et des politiques nationales.

L'exemple de l'éducation prioritaire

Dans les années quatre-vingt, au moment du lancement de l'éducation prioritaire, la territorialisation de cette politique était une véritable innovation. Confier aux recteurs et aux équipes pédagogiques des écoles et des établissements du second degré le soin de construire la carte de l'éducation prioritaire et ses dispositifs pédagogiques apparaissait comme nécessaire à leur efficacité et à leur adéquation aux difficultés particulières de chaque zone. Le ministère a donc choisi de donner la main sur la gestion de l'éducation prioritaire. Il a seulement tracé des grands objectifs de carte, de moyens et de performance pédagogique.

L'effet de la territorialisation a été double. Les équipes de terrain ont pu s'investir, gagner en autonomie et en responsabilité et souvent en efficacité, notamment dans le domaine de la vie scolaire ; mais l'absence de critères nationaux et les pressions locales ont abouti à une inflation de la carte, à son hétérogénéité, à des moyens saupoudrés dont l'effet est difficilement mesurable.

Ce système d'attribution fondé sur des critères locaux favorise-t-il réellement l'égalité des chances au niveau du pays, alors que le système d'évaluation scolaire est national ? Dit autrement, le fait qu'un grand pourcentage des établissements de la Nièvre ou de la Corse soit classé en ZEP, et non un certain nombre de ceux installés dans la banlieue parisienne, est-il facteur d'égalité des chances ? Le fait que les critères puissent reposer seulement sur des considérations socio-économiques dans certaines académies, ou sur des critères qui sont aussi de résultats scolaires dans d'autres ne modifie-t-il pas le sens même de la politique d'éducation prioritaire ?

L'absence de cap pédagogique et didactique, si elle a laissé plus de souplesse aux équipes pédagogiques, a fait reposer sur des personnes, et non sur des structures et des objectifs, l'amélioration des performances des élèves, qui reste malheureusement, dans bien des cas, à prouver. En revanche l'autonomie des établissements n'a pas pour autant été réellement accrue.

Aujourd'hui, la territorialisation de l'action éducative n'est plus une nouveauté. Depuis vingt-cinq ans, l'action éducative s'est très fortement déconcentrée et décentralisée. Ce sont plutôt les effets pervers de l'absence de volonté politique nationale forte qui, dans ce domaine, sont habituellement relevés.

C'est pourquoi les inspections générales proposent de restaurer un vrai pilotage national qui inclut les recteurs sur, d'une part, la définition du

1. *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves, op. cit.*

2. *Sorties sans qualification. Analyse des causes, des évolutions, des solutions pour y remédier, op. cit.*

périmètre de l'éducation prioritaire et, d'autre part, les protocoles et les outils pédagogiques et didactiques nécessaires. En revanche, elles proposent une beaucoup plus grande autonomie des circonscriptions et des EPLE dans le choix des moyens et des profils nécessaires à la mise en œuvre de cette politique.

Ce pilotage national (ministre et recteurs) doit décider de l'évolution de la carte des ZEP. Il doit concerner avant tout le domaine pédagogique et celui de la formation des enseignants.

Pour éviter d'accroître un empilement historique de mesures déjà très lourd, mieux vaut privilégier un très petit nombre de mesures, sur un très petit nombre d'élèves, en garantissant contractuellement la globalisation des moyens, la liberté de mise en œuvre par les acteurs, l'accompagnement, le soutien institutionnel et l'évaluation à court terme des résultats.

L'exemple de la lutte contre les sorties sans qualification

■ *Conforter le rôle essentiel des établissements*

L'ensemble des niveaux de formation s'est élevé au fil des ans, mais l'objectif affiché par la loi d'orientation de 1989 et confirmé par la loi d'orientation et de programme d'avril 2005 de ne plus laisser un jeune quitter le système éducatif sans qualification semble toujours aussi inaccessible. Il importe donc d'explorer les pistes susceptibles d'améliorer rapidement cette situation, ce qui suppose de mettre l'accent sur l'autonomie des acteurs dans le cadre d'orientations nationales et académiques plus claires.

C'est au niveau de l'établissement scolaire que l'accompagnement des jeunes concernés peut être fait le plus efficacement. Il passe par le repérage rigoureux de l'absentéisme scolaire, le suivi de la fréquentation de l'infirmerie (les infirmières scolaires, très sollicitées par les élèves décrocheurs sur des pathologies d'ordre psychologique, sont une source d'observations et d'informations très précieuse sur l'état de santé de l'élève, ses problèmes comportementaux, voire les perturbations de son contexte familial), la vigilance, en lycée professionnel, qui doit se concentrer particulièrement sur les élèves dont l'orientation ne correspond pas à leurs premiers vœux, enfin, dans tous les établissements, la coordination forte de l'équipe éducative autour du chef d'établissement ou de son adjoint, du CPE et du professeur principal. Cette équipe doit être structurée dans son organisation interne, se doter d'une méthode de travail efficace et se réunir avec une très grande régularité, pour que les cas signalés soient suivis dans leur évolution de la façon la plus fine possible et que la réactivité à toute amplification des problèmes soit immédiate. Ces réunions régulières permettent aussi de reconnaître les évolutions positives et donc de desserrer le suivi jusqu'à sortir de ce dispositif les jeunes qui n'en ont plus besoin.

Toutefois, même si l'établissement apparaît comme le niveau le plus adéquat dans la lutte contre le décrochage, il ne faut pas sous-estimer la très

grande difficulté d'y organiser une vraie mobilisation. En effet, le phénomène est particulièrement difficile à cerner chez les filles où il se manifeste de manière discrète et silencieuse, sans perturbation de la classe, sans affichage de conduite personnelle agressive, alors que les garçons décrocheurs deviennent parallèlement des perturbateurs, mettant en évidence la crise qu'ils vivent et attirant ainsi l'attention de l'équipe éducative.

Les dispositifs qui fonctionnent le mieux invitent à privilégier quelques modalités d'action particulières.

– L'observation des élèves doit s'effectuer dès la rentrée, sur une période de deux mois, avec signalement rapide des cas à l'ensemble de l'équipe éducative et établissement de fiches de liaison. Les cas nouveaux détectés au cours des conseils de classe sont intégrés dans le dispositif de suivi. Des réunions trimestrielles permettent de faire sortir les élèves du dispositif dès que l'équipe le juge possible.

– Les équipes doivent non seulement repérer les élèves mais aussi parvenir à identifier les cas d'urgence dans les risques de décrochage : beaucoup de jeunes ont besoin d'aide, mais il faut répondre d'abord à ceux qui éprouvent le plus de difficultés.

– La cellule de suivi se réunit régulièrement, tous les quinze jours en général : proviseur-adjoint, conseiller principal d'éducation, conseiller d'orientation-psychologue, infirmière, assistante sociale, médecin scolaire se retrouvent pour unir leur professionnalisme sur la résolution des difficultés diverses à affronter. Le proviseur-adjoint est alors chargé de diffuser les informations nécessaires aux équipes enseignantes.

– L'élément central du travail de la cellule est la recherche du projet personnel de l'élève, comme facteur de remotivation du décrocheur.

■ *Mobiliser les réseaux d'établissements les plus concernés*

C'est au recteur que revient la responsabilité de mobiliser les équipes de bassins pour la mise en place de politiques concertées de lutte contre les décrochages scolaires, qui prennent sens dans la complémentarité des établissements et dans la mutualisation des ressources.

On pourrait également envisager que le recteur sollicite, dans la mesure des possibilités régionales, la participation des laboratoires universitaires sur les sorties sans qualification : laboratoires de socio-économie, maisons des sciences de l'homme et de la société, etc., sont autant de sources d'analyses éclairantes et mobilisatrices sur le plan local. Car aucune politique digne de ce nom ne peut être élaborée sans les outils et les analyses qui permettent de connaître et de comprendre le problème qu'il s'agit de traiter. L'éducation nationale, plus que jamais, doit être forte de la connaissance de ses publics et de leur devenir.

- *Renforcer, à tous les niveaux, les moyens d'acquérir les savoirs fondamentaux en lien avec le socle commun*

On agira de manière préventive à l'école primaire et au collège, en développant les programmes personnalisés de réussite éducative. Mais le souci d'individualisation des parcours et le recours à des pratiques pédagogiques innovantes doit aussi être présent au lycée professionnel et en CFA, par le développement d'autres modalités d'enseignement plus adaptées à ces élèves. Dans le cadre de la MGI et des autres dispositifs de remédiation, on cherchera à s'appuyer sur des contenus nouveaux, différents et mobilisateurs, comme les nouvelles technologies, les langues, etc. Enfin, on tentera de proposer des modalités permettant à tout moment aux jeunes en situation potentielle de décrochage d'enrichir leur culture générale, étape indispensable dans une démarche d'élévation du niveau de qualification.

- *Adapter l'offre de formation et les diplômes*

La diminution des CAP d'insertion pose un problème de débouchés, en particulier pour les élèves des sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA). Il convient donc que ces CAP soient en adéquation avec les champs professionnels proposés en SEGPA. Dans la mesure où les référentiels sont bâtis sur des compétences, les modalités de certification doivent être redéfinies, afin de permettre à des élèves en difficulté d'exprimer les compétences qu'ils possèdent, sans pour autant diminuer le niveau d'exigence, y compris dans les disciplines générales. Il pourrait, par ailleurs, être envisagé la création de CAP multi-activités susceptibles d'intéresser des élèves à la recherche de leur projet professionnel et de faciliter leur adaptabilité face à la diversité des situations d'emploi.

- *Améliorer les procédures d'orientation et d'affectation*

Il convient, en particulier, de cibler les lycées professionnels, où les décrochages sont les plus nombreux. Pour cela, on mettra l'accent sur le début de l'année scolaire, avant le premier conseil de classe, pour éventuellement proposer une réorientation qui évite le décrochage, ce qui suppose une présence forte des conseillers d'orientation dans les lycées professionnels à cette période. On procédera à la révision des modalités d'affectation en lycée professionnel, en ne raisonnant pas uniquement en termes de places vacantes, mais en étant encore plus attentif aux souhaits des élèves et à la cohérence entre ces souhaits et ce qui leur est proposé. Enfin, on tiendra également compte des formations offertes par les lycées agricoles et les CFA dans le processus d'orientation et d'affectation des élèves vers la voie professionnelle.

- *Mobiliser les cadres du système éducatif sur la lutte contre les sorties sans qualification*

Il s'agira en premier lieu de former les cadres de l'éducation à l'élaboration et au suivi de politiques et de stratégies efficaces pour réduire les sorties sans qualification. On inclura dans les projets académiques et les projets

d'établissement l'objectif de lutte contre les sorties sans qualification. On mobilisera les corps d'inspection sur le suivi spécifique des actions pédagogiques à mettre en place dans les classes pour éviter les décrochages et on préparera les enseignants, au cours de leur formation initiale, à assurer un suivi particulier des décrocheurs potentiels.

■ *Accroître la coopération régionale*

Une plus grande cohérence des actions est souhaitable pour une meilleure utilisation des moyens. Elle passe par un renforcement de la coopération régionale. La sédimentation de dispositifs successifs, jamais totalement abandonnés et qui s'adressent à des publics dont les caractéristiques sont voisines, nuit à la lisibilité de l'ensemble. En outre, si l'éducation nationale contribue à l'insertion professionnelle des jeunes par le biais de la MGI, elle n'est pas toujours partie prenante des différents programmes ou actions mis en œuvre dans la suite des parcours d'insertion.

L'insuffisance de coordination tient notamment à la trop faible reconnaissance du caractère interministériel du traitement des sorties sans qualification. Les actions doivent se passer au niveau régional dans une collaboration accrue entre tous les acteurs concernés, éducation nationale, enseignement privé, agriculture, chambres consulaires, collectivités territoriales. Le souci qui doit prévaloir dans cette collaboration est évidemment celui de l'intérêt du jeune.

Il devient donc de plus en plus indispensable de mettre en place une coordination forte entre les autorités académiques, les missions locales et le conseil régional. Aux termes de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la Région est désormais responsable de l'organisation et, pour une large part, du financement de la formation professionnelle des jeunes ainsi que, pour partie de leur information, de leur accueil et de leur orientation. Selon l'article 8 de ce texte législatif, « la Région définit et met en œuvre la politique de formation professionnelle et d'apprentissage des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle ».

Ainsi est affirmé le caractère stratégique du niveau régional : c'est donc d'abord à ce niveau que la question des sorties sans qualification doit être abordée. D'où l'idée, proposée par la mission d'inspection, de créer une instance régionale associant l'ensemble des partenaires éducatifs et chargée de coordonner les initiatives en matière de repérage et de suivi des sorties sans qualification. L'échelon départemental ne doit pas non plus être négligé, dans la mesure où c'est à ce niveau opérationnel que s'exerce la responsabilité du parcours des élèves et de la gestion des collèges.

Cet ensemble de préconisations, aussi bien dans le domaine de l'éducation prioritaire que dans la lutte contre les sorties sans qualification

illustre bien la nécessaire conjonction d'initiatives locales au niveau des EPLE, de mutualisation des efforts et des pratiques à l'échelon des bassins et des régions, comme de pilotage académique et national, notamment dans le domaine de la formation initiale et continue. Le succès est à ce prix : il faut poursuivre à la fois le développement des marges d'initiatives locales et la régulation globale que peut seule apporter une expression claire d'objectifs nationaux et académiques.

Impulser une logique nouvelle d'individualisation et de concentration des moyens et des objectifs

Tous les rapports des inspections générales ont permis de souligner plus ou moins fortement que l'éducation nationale était confrontée à une demande cohérente d'individualisation de ses procédures et de ses normes, mais aussi que la fonction d'individualisation était d'autant mieux assumée qu'elle pouvait s'appuyer sur une volonté politique de concentration des moyens et des objectifs. Ce mouvement est particulièrement sensible dès qu'on aborde deux domaines qui ne faisaient pas partie traditionnellement des prérogatives de l'éducation nationale : l'accompagnement à la scolarité et la validation des acquis de l'expérience. Or ce qui est commun à ces deux priorités nouvelles, outre leur caractère récent pour le système éducatif, c'est d'abord qu'elles sont inconcevables en dehors d'une très forte individualisation des procédures et des méthodes, d'une adaptation fine aux besoins d'un public d'élèves ou d'adultes qui manifeste des fragilités ou des exigences tout à fait spécifiques. À cela s'ajoute aussi le fait que la réponse du service public de l'éducation nationale à cette demande d'individualisation renvoie nécessairement à la mise en place de procédures nationales, académiques et locales de concentration des moyens et des objectifs.

Renforcer activement l'accompagnement à la scolarité

Nombre d'actions et de dispositifs concourent à la prise en charge des élèves hors temps scolaire, avec l'objectif de faciliter leur réussite et de contribuer à leur intégration sociale et culturelle¹. Mais force est de constater qu'il n'existe pas à l'heure actuelle « une » authentique politique nationale de l'accompagnement à la scolarité. Pour qu'une telle politique existe, elle doit nécessairement être interministérielle et partenariale : d'une part, en effet, elle a des implications sociales, éducatives, technologiques, financières, mais, d'autre part, l'accompagnement à la scolarité ne constitue ni la priorité ni le cœur de métier d'aucun des acteurs concernés. Pourtant, les inquiétudes qu'on peut nourrir sur le système éducatif rendent nécessaire une réflexion sur son fonctionnement, apprécié dans toutes ses dimensions :

1. Voir *L'accompagnement à la scolarité. Pour une politique coordonnée, équitable et adossée aux technologies de l'information et de la communication*, op. cit.

le parascolaire et l'accompagnement (gratuit) à la scolarité sont désormais appelés à jouer un rôle majeur, surtout si l'on souhaite rester fidèle au principe d'égalité des chances que le secteur marchand commence à menacer directement.

Si l'objectif essentiel d'une telle politique demeure bien la réussite des élèves (en donnant, au demeurant, à ce terme un sens plus large que la seule réussite aux examens et évaluations), le service public de l'éducation nationale s'y trouve naturellement impliqué au premier chef. C'est d'ailleurs le cas dans certains pays européens – tels que la Finlande ou le Danemark – où le système éducatif assume seul les deux fonctions de scolarisation proprement dite et d'accompagnement ou de soutien. Sans doute, un pareil modèle ne paraît-il pas transposable dans le système français, marqué à la fois aujourd'hui par une volonté forte de déconcentration et de décentralisation comme par le souci de coupler réussite scolaire et intégration sociale.

Néanmoins, l'École ne saurait se tenir sur ce problème dans une position marginale. Elle doit reprendre une place qu'elle semble avoir progressivement perdue dans l'affirmation concertée d'une politique multi-partenariale de l'accompagnement à la scolarité, afin que soit donnée à celle-ci une cohérence, une visibilité (y compris budgétaire) et une crédibilité qu'elle ne paraît pas toujours avoir aujourd'hui : la situation actuelle est marquée par la multiplication et la dispersion de dispositifs de nature diverse, relevant pour l'essentiel de l'initiative locale. Une meilleure identification de la politique d'accompagnement suppose, au-delà d'un simple encadrement ou d'un financement des dispositifs existants, la fixation d'objectifs clairs et, au besoin, chiffrés, une réflexion sur les méthodes et les pratiques à mettre en œuvre, une estimation des coûts globaux, de leur nature et de leurs modes de financement, l'individualisation de ces coûts sur une ligne budgétaire unique, enfin l'évaluation des résultats et leur suivi.

À cette fin, il convient, à l'intérieur du ministère de l'éducation nationale, que la préoccupation de l'accompagnement à la scolarité ne demeure pas marginale, limitée à l'activité annexe d'un bureau de la DGESCO et essentiellement consacrée au dispositif « École ouverte ». Elle doit devenir une action au sens plein du terme du programme « enseignement scolaire ». Cette préoccupation, en partenariat avec les autres acteurs impliqués, doit être relayée et développée au niveau académique (un proche collaborateur du recteur pourrait être chargé de cette tâche) et plus encore au niveau des inspections académiques, en relation avec les préfets : l'implication des IA-DSDEN et des IEN paraît à cet égard déterminante. Dans chaque inspection académique, un IEN pourrait avoir la charge du suivi plus particulier des dispositifs d'accompagnement à la scolarité.

Au niveau national, le comité de pilotage de l'accompagnement à la scolarité pourrait devenir, au-delà de son rôle minimum aujourd'hui d'encadrement des dispositifs des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité, l'initiateur et le maître d'œuvre de la politique nationale. Il pourrait coordonner et orienter l'ensemble des dispositifs contribuant à la réussite

des élèves (et notamment le programme de réussite éducative, ou la partie « accompagnement » des réseaux ambition-réussite) pour éviter les redondances inutiles, favoriser l'efficacité et renforcer la bonne utilisation des fonds publics. Il serait donc le lieu où convergeraient toutes les actions et où interviendraient tous les acteurs de l'accompagnement à la scolarité. L'éducation nationale devrait y prendre une place plus déterminante, en y étant notamment représentée au plus haut niveau.

Si l'institution ne paraît pas détenir de légitimité hors du temps scolaire, son intervention dans le domaine de l'accompagnement paraît pourtant devoir s'imposer à trois niveaux :

- contribuer au diagnostic local, à l'analyse des besoins en matière d'accompagnement et au repérage des élèves en difficulté, en partageant avec les partenaires locaux intéressés, dans le respect du droit et des libertés individuelles, l'ensemble des informations dont elle dispose, dans un esprit d'efficacité et d'équité. Ce travail de diagnostic implique le triple concours des enseignants, des IEN et des IA-DSDEN ;
- développer une activité de conseil et de labellisation pour le montage des actions d'accompagnement, assurer la validation pédagogique des dispositifs en place ou projetés, définir et diffuser des outils et des modèles (à partir de l'observation des expériences réussies). Cette tâche mobilisera le niveau départemental, le niveau académique et le niveau de l'administration centrale ;
- participer à une évaluation objective des résultats, en mettant en place à l'échelon local (établissements et inspections d'académie) et national (DEPP) des indicateurs appropriés de suivi (qui ne soient pas les seuls indicateurs de résultats aux examens et aux évaluations nationales) ; en conduisant une enquête nationale (DEPP) sur un échantillon d'écoles et en proposant à l'échelon académique un protocole d'évaluation simplifié.

La politique à long terme mise en œuvre, de façon partenariale, devrait s'articuler sur quelques axes forts :

- la définition et le repérage des publics cibles doit permettre le pilotage par la demande plus que par l'offre et l'adaptation des dispositifs à des besoins identifiés et diagnostiqués. Le traitement de la très grande difficulté scolaire continuera toutefois à s'effectuer dans le cadre de l'institution avec des moyens adaptés ;
- l'évaluation des expériences réussies peut et doit conduire à une autre étape : la modélisation. Il convient de généraliser plusieurs modèles, adaptés aux situations locales, au lieu de poursuivre indéfiniment des expérimentations non coordonnées et sans lendemain ;
- dans la perspective d'une plus grande égalité des chances, les dispositifs d'accompagnement à la scolarité doivent, de façon privilégiée, se situer, avec la médiation d'adultes référents, dans des espaces collectifs publics, qu'ils soient matériels (écoles, collèges, locaux associatifs ou municipaux) ou virtuels (ENT), plutôt qu'au domicile des élèves ;
- l'articulation pédagogique entre le scolaire et l'extrascolaire doit être une priorité. À cette fin des structures de coordination *ad hoc* seront mises en

place entre l'institution scolaire et le dispositif d'accompagnement, de manière à assurer une continuité pédagogique effective entre l'un et l'autre. L'existence d'une telle structure sera une condition de validation des dispositifs, voire d'octroi d'une aide des pouvoirs publics. Les animateurs et éducateurs, quant à eux, pourront être associés au suivi des parcours individuels des élèves (dans les conseils de classe, par exemple) ;

– l'efficacité pédagogique des dispositifs d'accompagnement est dépendante de la formation des personnels, qu'il s'agisse des enseignants (ou assistants pédagogiques) du secteur public ou des accompagnateurs du secteur associatif. Un effort de formation particulier devra être consenti par l'institution dans deux directions : d'une part les enseignants devront pouvoir recevoir une formation spécifique (formation initiale et continue) aux méthodes et aux réalités de l'accompagnement à la scolarité ; d'autre part, un accès à des séquences de formation plus proprement pédagogiques pourrait être ouvert aux éducateurs et animateurs de l'accompagnement à la scolarité ;

– l'éducation nationale et les collectivités doivent s'impliquer conjointement en utilisant mieux le capital d'équipements, de ressources et de compétences de l'École pour l'accompagnement à la scolarité. Le recrutement d'assistants pédagogiques pour le collège et la fin du primaire devra permettre la remise en place d'études dirigées pour l'aide aux devoirs et d'un accompagnement pédagogique de qualité. Une réflexion plus particulière est à mener sur le rôle, le fonctionnement et l'encadrement des internats : cette préoccupation figure par ailleurs dans le programme de réussite éducative ;

– l'accompagnement à la scolarité nécessite dans tous les cas l'association ou l'implication des familles. Mais les moyens de réconcilier les familles avec l'École ne sont pas toujours évidents ni efficaces. Le volet « implication des familles » selon des modalités déterminées par le comité national de pilotage, devrait faire partie de tout projet d'accompagnement bénéficiant de l'aide des pouvoirs publics ;

– un objectif essentiel, dans la perspective de l'égalité des chances, est de viser tous les territoires sans exception. Cela exige pour les territoires ruraux la mise en place de dispositifs d'une autre nature (utilisation d'écoles, de sites communaux ou transport vers des sites équipés, tel le collège de secteur) ainsi que la généralisation d'équipements spécifiques (visiomatique, ADSL). Les contraintes horaires étant différentes, l'institution scolaire sera directement impliquée dans l'aménagement des emplois du temps et des rythmes de vie ;

– le recours aux TICE, de façon massive, paraît déterminant pour atteindre les objectifs de développement de l'accompagnement à la scolarité évoqués plus haut. Mais cette utilisation doit être encadrée et organisée. Elle suppose :

- la résolution des problèmes d'équipement des familles les plus défavorisées et encore parfois des écoles ou des établissements (en particulier en milieu rural) ; à cet égard, l'extension du réseau ADSL en tout point du territoire constitue un préalable indispensable ;

- la formation des enseignants et, pédagogiquement, des animateurs ou éducateurs des dispositifs d'accompagnement (notamment par la création d'un C2i « métiers de l'animation »), car la présence d'un adulte référent reste toujours indispensable dans les dispositifs d'accompagnement par les TICE ;
- une relance forte de la politique des ENT dans le souci d'y intégrer dès l'origine la dimension de l'accompagnement et du soutien, notamment par l'intégration de produits pédagogiques adaptés ;
- la production et la labellisation de tels produits numériques à caractère pédagogique, en faisant appel à l'expérience d'organismes publics et de sociétés privées, travaillant de concert ;
- la substitution progressive à une production de simples « logiciels » éducatifs d'une production de « services » ou de « dispositifs » clés en main, faisant appel notamment au tutorat (en présentiel ou à distance) ou à l'implication des parents. Ces dispositifs pourraient faire l'objet d'un cahier de spécification ou d'une charte de qualité.

L'École ne peut aujourd'hui se dispenser de l'évaluation de ses propres résultats ; elle ne peut se contenter de l'exécution d'un contrat minimum, limité au temps et à l'espace scolaires ; elle ne peut ignorer les besoins en termes de soutien individuel et d'intégration culturelle et sociale de centaines de milliers d'élèves. Si elle ne peut être toujours son « propre recours », elle ne peut pas non plus se décharger en totalité sur des partenaires extérieurs du prolongement nécessaire de sa mission, notamment dans un domaine où son expertise est à bien des égards requise. Une politique éducative globale, opportunément adossée aux technologies de l'information et de la communication, reposant sur une logique nouvelle d'individualisation et de concentration des moyens et des objectifs, est à construire et à coordonner en partenariat avec les multiples acteurs à l'œuvre, dans un objectif commun d'équité et pour la réussite individuelle de chaque élève.

Développer fortement la validation des acquis de l'expérience

Les inspections générales ont pu constater ¹ que le service public de l'éducation nationale s'était fortement impliqué dans ce nouveau dispositif au niveau académique et occupe actuellement une place prépondérante dans ce domaine ². Mais, si le bilan est encourageant, des progrès restent à accomplir. La dynamique constatée à partir de 2002 nécessite un soutien ministériel volontariste, un nouveau souffle et les moyens pour, à la fois, adapter la méthodologie aux faibles niveaux de qualification et raccourcir de façon significative les parcours de validation. Pour ce faire, il paraît indispensable de retenir les orientations suivantes.

1. *La validation des acquis de l'expérience à l'éducation nationale, op. cit.*

2. Cf. *supra* 2^e partie, chapitre II.

■ *Valoriser cette voie dynamique de certification*

Afin de faire connaître cette voie récente de certification, il serait souhaitable d'organiser une communication nationale pour promouvoir ce dispositif auprès d'un large public, notamment pour valoriser la reconnaissance des acquis des faibles niveaux de qualification et faciliter le retour à la vie active des demandeurs d'emploi.

Dans le cadre d'un pilotage national volontariste, il est nécessaire de développer des partenariats par des accords entre les ministères concernés et, en particulier, avec le ministère chargé des affaires sociales pour répondre à la forte demande liée aux prescriptions réglementaires ou conventionnelles pour les diplômés concernés (CAP petite enfance, par exemple), mais aussi l'UNEDIC pour les demandeurs d'emploi. Il faut aussi assurer la promotion et le suivi des dispositions concernant la VAE dans les conventions signées avec les branches professionnelles et les grands clients pour développer l'information des salariés concernés et les accompagner dans leur parcours ainsi que pour bénéficier de l'expertise d'un nombre croissant de professionnels dont les jurys ont besoin.

■ *Faciliter l'accès à l'information et au conseil personnalisé*

Le niveau régional est le niveau stratégique et opérationnel pour la mise en œuvre de l'information et du conseil sur la VAE. À l'évidence, selon les régions, il y a des différences notables d'accès à l'information sur la VAE. Or la phase d'accueil, d'information, voire dans un deuxième temps de conseil approfondi – qui n'est ni un bilan de compétences, ni un accompagnement vers la validation – est essentielle dans le processus et les modalités de mise en œuvre sont déterminantes pour la suite du parcours. Un bon maillage territorial des points-relais-conseil (PRC), bien coordonné, disposant d'animateurs formés à cette mission et d'outils adaptés, favoriserait l'émergence de demandes de proximité et de conseils utiles. Il est également important de renforcer les partenariats avec les PME/PMI et de multiplier les accords de coopération avec les différents collecteurs de fonds de la formation professionnelle pour promouvoir la VAE et favoriser l'information ou le conseil auprès des salariés. Enfin il convient de développer des outils d'analyse des demandes et de suivi des candidats afin d'anticiper les réponses dans un contexte où certains secteurs professionnels (la santé et la sécurité), nécessitant des prises en charge spécifiques, connaissent de fortes évolutions.

■ *Améliorer les conditions de réussite des candidats*

En 2004, le taux moyen de réussite pour l'obtention globale ou partielle du diplôme était de 20 %, alors que le taux moyen de réussite des candidats accompagnés est supérieur à 80 %. Lorsqu'on corrèle ces résultats aux modalités académiques mises en œuvre, on constate que certaines pratiques sont déterminantes pour la réussite des candidats. Préalablement à la demande de recevabilité, la généralisation d'une information largement

accessible pour faciliter l'auto-évaluation et d'un conseil personnalisé se révèle particulièrement efficace. Après la recevabilité, l'accompagnement est une étape essentielle dans la réussite du parcours. Il permet aux candidats de s'appropriier le dossier, de bien analyser leur expérience et de préparer l'entretien avec le jury. Mais l'accompagnement étant payant, il est indispensable, pour assurer l'égalité des chances entre les candidats, de les aider à trouver les prises en charge financières en fonction de leur statut. En outre, il faut également progresser dans la voie de l'harmonisation des modalités d'évaluation des jurys.

Enfin la durée moyenne d'un parcours VAE entre le premier contact du candidat et la délibération du jury est rarement inférieure à un an, ce qui reste trop long et peut être dissuasif pour certains candidats potentiels. Pour rendre le service attendu dans des délais raisonnables, il est impératif d'adapter l'organisation et les moyens humains et techniques afin de réduire les délais de toutes les phases du parcours de validation. Il faut rappeler l'obligation statutaire des enseignants de participer aux jurys d'examen, dont la VAE. Un objectif de six mois entre la première séance d'information et la délibération du jury serait optimal. Car si le nombre et le professionnalisme des personnels chargés des diverses fonctions de la VAE sont essentiels pour rendre le service attendu, l'adaptation de l'organisation aux besoins – développement des centres habilités, recours à des vacataires formés – devrait aider à raccourcir les délais. Mais, compte tenu de l'augmentation continue du nombre de candidatures et de la diversité des diplômes sollicités, il sera nécessaire de former un nombre croissant de personnels compétents – inspecteurs, enseignants, professionnels – pour assurer l'ensemble des missions liées à la VAE.

■ *Se doter d'une organisation efficiente et du financement adéquat*

Les académies ont toutes adopté la même organisation selon le cahier des charges arrêté par le ministère en juillet 2004¹ qui définit les objectifs, les modalités, les moyens et les outils pour les activités liées à la VAE. Les services académiques doivent assurer trois grandes fonctions :

- la fonction d'accueil et d'information des demandeurs sur les diplômes de l'éducation nationale ;
- la fonction d'accompagnement du candidat ;
- la fonction de validation.

À l'évidence, la richesse de l'offre de certification est particulièrement appréciée et épouse les demandes les plus diverses. Mais le double phénomène de concentration massive de demandes sur certains diplômes et d'éparpillement de candidatures sur des centaines d'autres génère une double contrainte en matière d'organisation. Il faut adapter les moyens humains et techniques pour traiter les gros flux sans négliger les autres

1. VAE : prestations de services et habilitation académique des opérateurs, procédures et spécifications, juillet 2004.

demandes qui exigent quelquefois une attention très particulière compte tenu de la spécificité du diplôme et de l'absence d'expert professionnel dans l'académie.

Quant aux financements, il est essentiel que les académies, dans le cadre des BOPa, se donnent les moyens de poursuivre la stratégie de développement de la validation des acquis. Il est indispensable, dans le contexte budgétaire actuel, d'explorer tous les cofinancements possibles pour l'information et la prise en charge de l'accompagnement des salariés et des demandeurs d'emploi, notamment par des accords régionaux avec les collecteurs de fonds de la formation professionnelle. Seul un financement multiple assuré par l'État, les collectivités, les organismes collecteurs et les candidats, peut durablement permettre le développement du dispositif.

Ces deux exemples de politiques nationales à développer ou à conforter montrent bien que l'individualisation nécessaire des procédures, en direction d'élèves dont les apprentissages ne peuvent s'effectuer de façon satisfaisante dans le temps scolaire ou d'adultes dont les parcours professionnels exigent un suivi fin et une attention spécifique en vue d'une validation, appelle l'éducation nationale à se doter d'une capacité croissante à concentrer des moyens sur des objectifs précisément ciblés.

Impliquer et responsabiliser les acteurs par le dialogue, l'encadrement, l'information et la formation

La principale richesse de l'éducation nationale, ce sont les femmes et les hommes qui y travaillent et la font vivre, les élèves qui y font leur apprentissage intellectuel, moral et social, les parents qui lui confient ce qu'ils ont de plus précieux et qui souhaitent être mieux entendus, enfin les différents partenaires qui sont prêts à lui apporter leur engagement dans les domaines les plus divers. On comprend, dans ces conditions, que la dynamique du changement et de l'adaptation du service public de l'éducation nationale soit inséparable de la nécessité d'impliquer et de responsabiliser l'ensemble de ses acteurs. Cette éthique de la responsabilité personnelle ne devrait pas être dissociée de l'esprit du service public. Mais, si elle est vécue comme telle par une large majorité des personnels, elle ne parvient pas à donner toute sa mesure, faute de dispositions incitatives suffisamment claires dans les domaines du dialogue, de l'information et de la formation.

Cette dynamique de la responsabilisation des acteurs passe par le dialogue en interne (à travers, par exemple, la création des « conseils pédagogiques » des EPLE) et en externe (en particulier avec les familles, mais aussi avec les collectivités territoriales et les milieux économiques et professionnels). Elle passe aussi par le développement de l'information tant en interne qu'en externe et le recours à un encadrement renouvelé dans ses missions et

ses perspectives d'action. Au cœur de cette dynamique, se trouve bien évidemment la formation.

Une des priorités consistera à bien distinguer ce qui relève de la formation initiale et ce qui doit trouver place plutôt dans la formation continue des enseignants, soit dans la phase d'accompagnement à l'entrée dans le métier, soit plus tard dans la carrière, en fonction des priorités de l'institution et du projet professionnel de l'enseignant.

On notera, par exemple, que la formation des enseignants dans le domaine de l'adaptation et de l'intégration scolaire est en pleine évolution ¹. Dans le premier degré, le certificat d'aptitude professionnelle pour les aides spécialisées, les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap (CAPA-SH) s'inscrit dans la continuité du certificat d'aptitude aux actions pédagogiques spécialisées d'adaptation et d'intégration scolaire (CAPSAIS). Cependant, la procédure d'affectation des enseignants du premier degré est toujours telle que des enseignants titulaires de ce certificat n'enseignent pas dans des classes spécialisées (quelquefois parce qu'ils ne le désirent pas) et qu'en contrepartie un certain nombre de ces postes sont occupés par des enseignants non formés (souvent en début de carrière). Dans le second degré, le certificat complémentaire pour les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap se met en place, mais il s'avère difficile de trouver des enseignants volontaires pour suivre cette formation. La crainte de certains est en effet qu'après avoir obtenu ce certificat, ils ne soient cantonnés dans ce type d'enseignement. La formation des enseignants de collège et de lycée ayant dans la classe un élève handicapé en situation d'intégration individuelle n'est donc pas encore résolue de manière satisfaisante.

D'autre part, il ressort des évolutions du système éducatif mises en lumière par les inspections générales que l'accompagnement à la scolarité, la validation des acquis de l'expérience, le repérage des décrochages scolaires, mais aussi la mise en œuvre des programmes personnalisés de réussite éducative ou l'accueil des élèves handicapés doivent faire l'objet d'approches convergentes, de préférence dans les premières années de la carrière des enseignants.

Enfin, il est très souhaitable qu'un important effort de formation soit également développé en direction des cadres de l'éducation nationale, chefs d'établissement et corps d'inspection territoriaux. En tout état de cause, il semble fondamental que la question des sorties sans qualification, mais aussi celle de l'accompagnement à la scolarité soient inscrites au plan de formation des cadres de l'éducation nationale, tant au cours de leur formation d'adaptation à l'emploi après les concours de recrutement que dans les formations déconcentrées de chefs d'établissement.

1. Voir *Synthèse des observations des inspections générales relatives au déroulement de la rentrée scolaire 2005*, op. cit.

Il apparaît, en particulier, très souhaitable d'aider les établissements scolaires à se doter d'une véritable politique pédagogique au service de l'égalité des chances¹. Le constat des visites d'établissement par les inspections générales a permis de montrer l'impact réel que pouvait avoir sur les résultats des élèves la qualité du pilotage des établissements (le management pratiqué par l'équipe de direction en lien avec les autorités académiques, les moyens d'enseignement affectés et l'implication de l'équipe enseignante, l'intensité de la vie scolaire, les ressources financières octroyées et l'efficacité de la gestion). Il apparaît que la qualité de la mise en œuvre des moyens alloués, sans pouvoir toujours inverser des tendances lourdes, pèse largement sur les résultats des élèves.

Au-delà des moyens alloués, une équipe de direction solide, mieux formée, plus soudée, produit un effet d'entraînement positif, qui rejaillit sur la performance de l'établissement, tant auprès des élèves que de l'équipe pédagogique. Il faut donc miser en priorité sur l'élévation de la qualité des cadres des EPLE, qu'il s'agisse des collèges ou des lycées. Ceci suppose, sans tarder, d'accentuer les efforts entrepris, en améliorant la formation initiale au management et en accentuant l'effort de formation permanente, dont le caractère facultatif et la relative faiblesse de l'offre (une quarantaine de places pour l'année 2005-2006) ne peuvent répondre aux besoins dans ce domaine. À cet égard, la mise en œuvre de la LOLF, qui ne doit pas seulement être un cadre budgétaire et financier, mais un outil de dynamisation de l'action publique, représente une excellente occasion d'apporter aux cadres des EPLE des méthodes de travail facilitant le management des établissements qu'ils dirigent. Demain plus encore qu'aujourd'hui, un responsable d'EPLE devra être capable d'impulser les choix pédagogiques de l'établissement, d'assurer une gestion financière affinée pour dégager des marges de manœuvre dans le cadre de la LOLF, de négocier des conventions locales équilibrées, voire avantageuses avec la collectivité territoriale de rattachement, d'animer des équipes dépendant de plusieurs employeurs, etc.

Il sera utile, par ailleurs, que l'administration centrale, mais également les rectorats, mettent à la disposition des chefs d'établissement des instruments de pilotage complémentaires afin qu'ils en assurent la diffusion dans leur établissement. Ainsi, les éléments statistiques dont disposent les EPLE concernant la performance de leurs élèves pourraient être affinés et complétés en veillant à une meilleure connaissance « verticale » des résultats, de l'orientation et du devenir des élèves.

On peut aisément le constater à travers ces quelques préconisations des inspections générales, l'effort à poursuivre et à amplifier dans le domaine de la formation, notamment des enseignants, des chefs d'établissement et des cadres du système éducatif sur des compétences ciblées en liaison avec les évolutions des demandes à l'égard de l'éducation nationale, devra devenir

1. Voir *Synthèse nationale des visites d'EPLE effectuées en 2004-2005. Une analyse des facteurs de la performance scolaire*, op. cit.

une priorité nationale. Dans la continuité de la loi d'orientation de 1989, la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École y invite d'ailleurs clairement. Naturellement, la formation n'est pas à elle seule la clé de tous les problèmes qui se posent au service public, mais la capacité de ses personnels à s'impliquer de façon responsable dans les évolutions en cours dépend bien évidemment aussi de la mise en place d'une politique vigoureuse et novatrice de formation initiale et continue.

Conclusion

Trois constats majeurs s'imposent à l'attention du lecteur de ce rapport annuel, qui illustre les missions d'observation, d'analyse et d'évaluation du système éducatif effectuées par les inspections générales au cours de l'année scolaire et universitaire 2005-2006.

Il en ressort tout d'abord que des progrès importants restent à accomplir dans de nombreux domaines qui touchent aux missions essentielles de l'École de la République. Les relations avec les familles, le fonctionnement des services d'orientation, l'accueil et l'accompagnement des étudiants, l'éducation prioritaire, la prévention des sorties sans qualification, la validation des acquis de l'expérience, l'intégration des étudiants handicapés ou l'usage des technologies de l'information et de la communication ont fait l'objet de dispositifs multiples et d'efforts réels, mais les résultats obtenus sont encore trop souvent inférieurs aux ambitions proclamées.

Ce constat sans complaisance est d'autant plus audible aujourd'hui qu'une nouvelle culture de l'évaluation et le recours de plus en plus fréquent à des comparaisons internationales sont en train de s'imposer au système éducatif comme ailleurs. Les déclarations d'intention, les politiques généreuses dans leurs finalités ne convainquent plus. Les citoyens attendent des résultats et demandent des solutions concrètes aux difficultés que peuvent rencontrer leurs enfants dans leur parcours scolaire. L'époque de « l'assujetti » soumis aux initiatives d'une administration réputée bienveillante et éclairée est définitivement révolue. Il n'est même plus sûr d'ailleurs que la catégorie plus récente d'« usager » suffise à décrire les évolutions en cours et à rendre compte de la complexité des relations que les familles, les élèves et les étudiants entretiennent actuellement avec l'éducation nationale. Les Français veulent être de plus en plus des acteurs et refusent d'être considérés comme des atomes indifférenciés, même au nom d'une idéologie égalitaire à laquelle ils restent par ailleurs attachés. Ils ne croient plus aux bienfaits d'un traitement uniforme des problèmes : si l'égalité reste la fin recherchée, l'égalitarisme n'est plus nécessairement le moyen le plus adapté pour y parvenir. C'est pourquoi le capital de confiance dont dispose encore l'éducation nationale n'est plus accordé *a priori*. Dorénavant, celle-ci doit faire constamment la preuve qu'elle obtient des résultats quantitatifs et qualitatifs qui sont à la hauteur des valeurs dont elle se réclame.

Le second constat qui se dégage est que, contrairement à ce qu'on lit trop souvent, le service public d'éducation avance et ne demeure pas inerte

face aux défis actuels. Le système éducatif français est en phase d'évolution profonde, même si l'extrême complexité et la très grande dimension de l'institution scolaire et universitaire ne permettent que difficilement à l'observateur extérieur de percevoir la véritable portée et le rythme des évolutions ou des changements qui s'y déroulent. Cette illusion d'optique, difficile à éviter, entretient deux idées fausses. Selon la première, l'éducation nationale serait incapable d'évoluer, ou même se refuserait obstinément à accepter les changements nécessaires. Selon la seconde, le système éducatif empilerait les réformes successives et contradictoires sans être capable d'en assimiler les principes ou les valeurs. Soit il y aurait trop de changements sans continuité, soit ce serait l'immobilisme et la rigidité qui domineraient la scène. Selon les observateurs, on insistera sur le risque de déstabilisation permanente ou sur le danger de la sclérose et de l'archaïsme.

Or, comme le travail des inspections générales le met en évidence, ces deux dangers symétriques sont en grande partie imaginaires et appartiennent davantage au registre de la polémique qu'à celui de l'analyse sérieuse et bien informée. La réalité est bien différente : malgré sa taille et la complexité de ses rouages, l'éducation nationale est résolument engagée dans la voie d'un renouvellement en profondeur qui dessine les traits d'un avenir cohérent laissant une large place aux innovations et aux initiatives des acteurs. Les lignes de force de cette évolution ont été tracées à travers les grandes lois de ces dernières années, depuis la loi organique relative aux lois de finances d'août 2001 jusqu'à la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École d'avril 2005. Comme on a eu l'occasion de le souligner dans ce rapport, quatre axes permettent de structurer cette avancée du système éducatif sur le long terme : placer la préoccupation pédagogique au centre des politiques éducatives, développer l'autonomie des échelons locaux tout en affirmant la nécessité d'un pilotage national fort, lier le souci d'individualisation à la concentration des objectifs et des moyens, mettre l'accent sur l'implication des acteurs par le dialogue, l'information et la formation.

Enfin il apparaît que les enjeux de ces évolutions récentes se laissent assez facilement rassembler autour de deux priorités : améliorer le service rendu aux usagers et retrouver une véritable dynamique pour promouvoir l'égalité des chances. À travers cette double finalité, le défi posé à l'éducation nationale est celui de la légitimité d'un service public d'éducation dans notre pays. Ce qui est en train de changer sous nos yeux, dans nos sociétés démocratiques, ce sont les sources et les ressources de la légitimité. Aujourd'hui une autorité n'est plus légitime à partir de la référence à son histoire ou de la proclamation de ses principes constitutifs et de ses finalités. Cette crise de la légitimité institutionnelle à l'âge de l'individualisme démocratique n'est pas nouvelle et n'épargne bien évidemment pas notre système éducatif.

On le sait, le service public de l'éducation nationale s'est imposé dans notre pays à la fin du dix-neuvième siècle, en même temps que l'idéal républicain parvenait à s'ancrer de façon définitive dans la Nation française. Pendant près d'un siècle, il a contribué, souvent de façon décisive, à la

constitution de l'identité nationale, au renforcement du lien social entre tous les Français et à l'effort sans précédent de modernisation de notre pays. Avec l'avènement de la cinquième République, l'accent a été mis sur la démocratisation de l'enseignement qui a demandé à l'éducation nationale des capacités d'adaptation et des efforts d'innovation considérables. Mais aujourd'hui, le rappel de ses succès passés ne permet plus de légitimer pleinement le service public de l'éducation. Quant à la référence indispensable aux valeurs de la République, elle ne suffit pas non plus à emporter la conviction.

C'est que, maintenant et sans doute déjà depuis une dizaine d'années, la demande de la Nation à l'égard de son École est en train de changer : le progrès attendu ne s'inscrit plus dans une logique quantitative et généralisante, mais bien dans une dynamique qualitative et individualisée. Pour répondre à cette inflexion, l'éducation nationale s'est engagée résolument dans une politique de gestion responsabilisante de ses ressources, conformément aux dispositions de la LOLF, ce qui est une première manière de prendre en compte l'exigence de la qualité en mettant solidement en relation des objectifs et des moyens par le biais d'une évaluation régulière des résultats. Pourtant, dans le champ éducatif, l'essentiel restera toujours extérieur à la dimension gestionnaire, si nécessaire soit-elle. L'essentiel touche à l'humain et à ce qui institue l'humanité dans l'individu en devenir. L'accent mis sur la qualité suppose alors de conjuguer l'attention à l'individuel, le respect des différences, l'accompagnement des personnes à la volonté de transmission de connaissances issues du patrimoine commun de l'humanité et au souci de faire acquérir les normes et les principes qui permettent à chacun d'accéder aux valeurs humaines universelles. C'est pourquoi la priorité donnée à la qualité implique finalement de recentrer tout l'effort du système éducatif sur ce qui se passe quotidiennement dans les établissements et les classes. Placer l'effort pédagogique et le souci éthique au centre de ses préoccupations n'aidera pas seulement l'éducation nationale à se concentrer sur son « cœur de métier », ni à atteindre ainsi plus sûrement ses objectifs qualitatifs, elle permettra aussi aux femmes et aux hommes qui y travaillent de retrouver confiance en eux-mêmes et de croire en leur capacité de faire progresser les élèves et les étudiants par-delà tous les déterminismes économiques, sociaux ou culturels. Cette confiance renouvelée en « ce qui dépend de nous », comme auraient dit les stoïciens, pourra servir de base solide à une nouvelle alliance, aujourd'hui indispensable, entre les citoyens et leur service public d'éducation.

Liste des principaux sigles utilisés

AFPA	association pour la formation professionnelle des adultes
ANPE	agence nationale pour l'emploi
BEF	bassin d'éducation et de formation
BEP	brevet d'études professionnelles
BTS	brevet de technicien supérieur
BOP (a)	budget opérationnel de programme (académique)
CAF	caisse d'allocations familiales
CAP	certificat d'aptitude professionnelle
CEREQ	centre d'études et de recherches sur l'emploi et les qualifications
CFA	centre de formation des apprentis
CIO	centre d'information et d'orientation
CLAS	contrat local d'accompagnement à la scolarité
CNE	contrôle national des emplois
CPE	conseiller principal d'éducation
CPGE	classe préparatoire aux grandes écoles
CSAIO	chef du service académique d'information et d'orientation
CO-P	conseiller d'orientation-psychologue
DAET	délégué académique à l'enseignement technique
DAFPIC	délégué académique aux formations professionnelles initiale et continue
DAF	direction des affaires financières
DAFCO	délégué académique à la formation continue
DAVA	dispositif académique de validation des acquis
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
DHG	dotation horaire globale
DNB	diplôme national du brevet
E/D	(<i>ratio</i>) nombre d'élèves par division
ENT	espace numérique de travail
EPL	établissement public local d'enseignement
EPS	éducation physique et sportive
E/S	(<i>ratio</i>) nombre d'élèves par structure
FAJ	fonds d'aide aux jeunes

GIP-FCIP	groupement d'intérêt public pour la formation continue et l'insertion professionnelle
GRETA	groupement d'établissements
H/E	(<i>ratio</i>) nombre d'heures d'enseignement rapporté au nombre d'élèves
IA-DSDEN	inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale
IA-IPR	inspecteur d'académie, inspecteur pédagogique régional
IEN	inspecteur de l'éducation nationale
IEN-EG	inspecteur de l'éducation nationale pour l'enseignement général
IEN-ET	inspecteur de l'éducation nationale pour l'enseignement technique
IEN-IO	inspecteur de l'éducation nationale pour l'information et l'orientation
IEP	institut d'études politiques
IUFM	institut universitaire de formation des maîtres
IUT	institut universitaire de technologie
LEGT	lycée d'enseignement général et technologique
LMD	(<i>dispositif</i>) licence, master, doctorat
LOLF	loi organique relative aux lois de finances
LP	lycée professionnel
MGI	mission générale d'insertion
ONISEP	office national d'information sur les enseignements et les professions
PAP (a)	projet annuel de performance (académique)
PPAP	programme personnalisé d'aide et de progrès
PPRE	projet personnalisé de réussite éducative
PRDF	plan régional de développement des formations
PTA	plan de travail académique (<i>des corps territoriaux d'inspection</i>)
REP	réseau d'éducation prioritaire
RRE	réseau rural d'éducation
RUE	réseau d'unités d'enseignement
SAIO	service académique d'information et d'orientation
SCUIO (P)	service commun universitaire d'information et d'orientation (professionnelle)
SEGPA	section d'enseignement général et professionnel adapté
SMR	stratégie ministérielle de réforme
STS	section de technicien supérieur
TIC (E)	technologies de l'information et de la communication (pour l'enseignement)
VAE	validation des acquis de l'expérience
VAP	validation des acquis professionnels
ZEP	zone d'éducation prioritaire
ZUS	zone urbaine sensible

Rapports récents consultables sur Internet

(Tous les rapports inventoriés ici sont au format PDF)
<http://www.education.gouv.fr/syst/igen/rapports.htm>
<http://www.education.gouv.fr/syst/igaenr/rapports.htm>

Rapports communs IGEN-IGAENR

- L'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances dans les académies de Bordeaux et de Rennes, avril 2005.
- Sorties sans qualification. Analyse des causes, des évolutions, des solutions pour y remédier, juin 2005.
- L'usage des outils de pilotage élaborés par les académies ou mis à leur disposition, juillet 2005.
- Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nancy-Metz, juillet 2005.
- Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Versailles, juillet 2005.
- Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'École ? juillet 2005.
- Le fonctionnement des services d'information et d'orientation, octobre 2005.
- La validation des acquis de l'expérience à l'éducation nationale, novembre 2005.
- Le dispositif d'enseignement et de formation du « pays » de Haute-Corèze (arrondissement d'Ussel), novembre 2005.
- Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Grenoble, novembre 2005.
- Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Rouen, décembre 2005.
- La mise en place des assistants pédagogiques, avril 2006.
- L'accompagnement à la scolarité. Pour une politique coordonnée, équitable et adossée aux technologies de l'information et de la communication, mai 2006.
- La mise en œuvre de la LOLF ; la construction des budgets opérationnels de programme, juin 2006.

- Évaluation des mesures prises pour revaloriser la série littéraire au lycée, juillet 2006.
- La place et le rôle des inspecteurs d'académie et des services départementaux dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'éducation nationale, juillet 2006.
- La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves, octobre 2006.
- La place et le rôle des parents dans l'École, octobre 2006.

Rapports de l'IGEN

- La formation des personnels de direction 1999-2005, juillet 2005.
- Préparation du baccalauréat professionnel en trois ans, septembre 2005.
- L'apprentissage de la lecture à l'école primaire, novembre 2005.
- Programmes personnalisés de réussite éducative, juin 2006.

Rapports de l'IGAENR

- Les conditions d'inscription et d'accueil des étudiants étrangers dans les universités, juin 2005.
- Synthèse nationale des visites d'EPLÉ effectuées en 2004-2005 : une analyse des facteurs de la performance scolaire, octobre 2005.
- Recherche et territoires, novembre 2005.
- Rapport concernant l'expérimentation de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dans l'enseignement supérieur, janvier 2006.
- Les relations entre l'administration centrale et les organismes de recherche avec les agences et fonds européens. Des améliorations possibles à la participation française aux programmes européens de recherche et de développement technologique, avril 2006.
- Accueil et orientation des nouveaux étudiants dans les universités, juin 2006.
- La politique d'accueil des étudiants handicapés, juillet 2006.

Rapports d'audit de modernisation

(Sur le site <http://www.minefi.gouv.fr/performance/audit/index.htm> du ministère délégué au budget et à la réforme de l'État).

- Rapport d'audit sur l'organisation des examens de l'éducation nationale, décembre 2005 (rapport conjoint IGEN-IGAENR-inspection générale des finances).

- Rapport d’audit sur les moyens navals d’exploration maritime des organismes de recherche, avril 2006 (rapport conjoint IGAENR-conseil général des mines).
- Rapport d’audit sur les décharges statutaires des enseignants du second degré, avril 2006 (rapport conjoint IGAENR-inspection générale des finances).
- Rapport d’audit sur la grille horaire des enseignements au lycée général et technologique, octobre 2006 (rapport conjoint IGEN-IGAENR-inspection générale des finances).
- Rapport d’audit sur la grille horaire des enseignements au collège, octobre 2006 (rapport conjoint IGEN-IGAENR-inspection générale des finances).