

Les marges d'initiative des établissements publics d'enseignement du second degré

PRESENTATION

Dotés depuis 1985 du statut d'établissement public local d'enseignement, les collèges et les lycées placés sous la tutelle du ministère chargé de l'éducation nationale bénéficient d'une certaine autonomie de décision. La loi d'orientation sur l'éducation de juillet 1989 leur a en outre confié la responsabilité d'adapter leurs formations, tant dans leur contenu que dans leurs méthodes, aux évolutions économiques, sociales et culturelles. Toutefois, comme la Cour a pu l'observer dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur « la gestion du système éducatif », cette autonomie a longtemps rencontré des limites qui tenaient à l'organisation hiérarchisée de l'enseignement scolaire, au poids des contraintes réglementaires et aux difficultés des équipes de direction des établissements à agir, notamment dans le champ pédagogique.

L'institution scolaire a incité récemment les établissements d'enseignement secondaire à tirer davantage parti des marges d'initiative qui leur sont ouvertes, comme en témoigne notamment la récente loi d'orientation et de programme sur l'avenir de l'école du 23 avril 2005. Pour apprécier cette évolution, la Cour a conduit une enquête dans cinq académies (Aix-Marseille, Bordeaux, Limoges, Paris et Strasbourg) auprès de 48 collèges et lycées publics. Ces derniers ont été retenus en raison de leur diversité, mais aussi de leur engagement particulier dans des actions innovantes.

La Cour n'a donc pas visé à obtenir une image représentative de l'ensemble des établissements publics du second degré, mais a voulu identifier certaines voies actuelles d'adaptation. Elle s'est fondée sur le constat que l'amélioration de l'efficiencia et de l'efficacité de l'enseignement du second degré suppose une capacité des établissements scolaires à répondre à la diversité de leur environnement et de leurs élèves, ce qui nécessite l'obtention et l'utilisation effective de marges d'initiative dans la gestion des moyens mis à leur disposition.

L'enseignement scolaire public du second degré est confronté par la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 à une double exigence : redéfinir l'ensemble de sa gestion budgétaire dans le cadre de programmes nationaux et de budgets opérationnels de programme académiques, et passer d'une administration pilotée par les moyens à une démarche fondée sur la performance et la responsabilisation de ses principaux acteurs. Cette réforme, expérimentée durant l'année 2004 dans deux académies (Rennes et Bordeaux) et généralisée en 2005 à l'ensemble des rectorats, doit modifier les relations entre les différents niveaux de gestion du système scolaire, en privilégiant un pilotage par objectifs et par indicateurs et en rendant obligatoire la mesure des résultats obtenus par les différents acteurs. Dans ce contexte, la place des établissements scolaires devrait logiquement apparaître comme centrale : elle reste pourtant encore à préciser.

En effet, notamment en raison de leur nombre - on dénombrait en 2005 environ 5 200 collèges et 2 600 lycées - et du caractère partiel de leurs responsabilités - ils ne gèrent pas, notamment, les personnels enseignants -, cette réforme n'a pas défini les établissements publics du second degré comme des « opérateurs de l'Etat ». Elle n'a pas influé non plus pour l'instant sur leur organisation financière ou sur leurs compétences. Enfin, elle n'a pas encore mis en relation les projets des établissements et les budgets opérationnels de programme académiques. Son intérêt apparaît dès lors encore très réduit aux responsables de ces établissements, ainsi que l'a montré l'enquête menée par la Cour. Alors même qu'ils devraient normalement se situer au cœur de l'articulation entre la gestion budgétaire et la stratégie de recherche de la performance, dans la mesure où ils sont directement confrontés aux réalités du terrain, leur place semble encore résiduelle dans la mise en œuvre de cette réforme, et parfois même contestée.

Cette situation peut sembler d'autant plus paradoxale que les statistiques soulignent l'importance de l'« effet-établissement » qui se traduit par le constat de forts écarts du point de vue des résultats des élèves : le taux de réussite au brevet des collèges oscille ainsi entre 45 %

et 95 % et des lycées pourtant confrontés à des publics scolaires et à des contextes socio-économiques comparables présentent des performances très variables en termes d'accès et de réussite au baccalauréat. Certes, les paramètres qui expliquent ces écarts sont nombreux et difficiles à démêler, puisque certains découlent de caractéristiques locales ou structurelles, telles que l'environnement socio-économique ou la taille des établissements, alors que d'autres dépendent de comportements ou de décisions spécifiques des établissements. Il reste que ces résultats témoignent du fait que l'efficience et l'efficacité du second degré découlent au moins pour partie du comportement des acteurs de terrain : la synthèse nationale des visites d'établissements effectuées en 2004-2005 par les inspections générales du ministère de l'éducation nationale indique ainsi clairement que la qualité du pilotage des établissements et la diversité des dispositifs pédagogiques constituent des facteurs décisifs pour la réussite des élèves. Cette observation contraste dès lors avec le constat selon lequel les établissements publics du second degré doivent agir dans un environnement très contraint, où leur latitude d'action ne peut actuellement s'exprimer que dans le cadre de marges très ténues.

I - Un système contraint

Les établissements du second degré se heurtent en effet à de nombreuses limites pesant sur leurs capacités d'initiative, dans des domaines aussi essentiels que les choix budgétaires, la définition de l'offre de formation ou la gestion des ressources humaines. En revanche, les évolutions récentes du système scolaire leur permettent de disposer de leviers d'action dans le domaine du pilotage interne et de l'organisation pédagogique.

A - L'existence de limites fortes

Pour leur fonctionnement administratif et budgétaire, les établissements du second degré sont soumis au contrôle du recteur, de leur collectivité territoriale de rattachement et du préfet. Il en résulte une évidente complexité administrative, des actes essentiels de gestion devant recevoir, pour être exécutoires, l'approbation de ces trois tutelles.

Par ailleurs, les moyens financiers dont disposent directement les établissements sont étroitement limités. Le budget des collèges et des lycées ne comprend par exemple ni les rémunérations des enseignants qui sont gérées directement par les rectorats, ni les opérations d'investissement qui sont conduites par les collectivités territoriales. Au total, près de 85 % des dépenses afférentes à leur activité sont en fait

prises en charge par des instances qui leur sont extérieures : les établissements publics locaux d'enseignement n'ont de ce fait qu'une perception indirecte des moyens qu'ils mobilisent. Par ailleurs, si les établissements peuvent consacrer sur leurs budgets une part de leurs crédits à des équipements ou des projets à vocation pédagogique, cette latitude reste étroite : ils ne peuvent intervenir à ce titre, dans le meilleur des cas, que sur environ 10 % de leurs crédits, le reste étant absorbé par leurs charges de fonctionnement courant.

En ce qui concerne les activités de formation qui constituent pourtant leur vocation, le champ d'action des établissements est également très étroit. La définition des secteurs de recrutement des collèges incombait jusqu'alors aux services déconcentrés de l'éducation nationale et relève désormais des conseils généraux, en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : les collèges ne disposent pas de pouvoir de décision en la matière, mais ils peuvent agir de façon indirecte en déployant une stratégie de communication visant à mieux se faire connaître auprès des familles. La définition de l'offre de formation est par ailleurs une compétence de la région qui élabore un schéma prévisionnel des formations, compte tenu des orientations nationales et après l'accord des conseils généraux pour les établissements relevant de leur compétence : dans ce cadre, les établissements d'enseignement ne disposent que d'une compétence limitée aux formations de nature complémentaire et optionnelle. Au demeurant, cette latitude est elle-même strictement encadrée : la circulaire de préparation de la rentrée scolaire 2004 insiste ainsi sur la nécessité de renforcer le pilotage académique des enseignements optionnels, en raison des risques de redondance et de concurrence que pourrait entraîner leur développement non maîtrisé à l'échelon des établissements.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, si les établissements d'enseignement secondaire publics peuvent recruter directement certaines catégories de personnels, comme les assistants d'éducation, leur capacité d'action demeure également très réduite. En effet, à la différence des établissements sous statut privé, ils ne décident ni des recrutements ni des affectations des personnels titulaires et des contractuels qui sont gérés respectivement aux niveaux national et académique, sous réserve de quelques dispositifs spécifiques (réseaux « ambition réussite »). En raison du principe de liberté pédagogique, les responsables des établissements n'ont pas non plus de contrôle sur la qualité ou la conformité aux programmes des contenus des formations dispensées par les enseignants. Dès lors, ce n'est que de façon indirecte que les chefs d'établissement disposent de certains moyens d'intervention, tels que la capacité de proposer des formations aux

enseignants confrontés à des difficultés dans leurs classes, la possibilité d'assurer un accompagnement des professeurs avant et après les visites d'inspection ou la faculté de porter un jugement sur leur manière de servir lors de leur notation administrative ou lors des propositions de promotion. Ces moyens limités d'action expliquent pourquoi certains chefs d'établissement ont indiqué lors de l'enquête de la Cour qu'il leur semblerait opportun d'accroître sensiblement leur capacité d'action en matière de gestion des ressources humaines, par exemple en développant un recrutement sur profil dans certaines disciplines, afin de permettre une meilleure adéquation aux besoins spécifiques des élèves, ou bien en organisant une plus grande mobilité des enseignants, afin de mieux assurer le renouvellement des équipes pédagogiques.

Ces aspirations reflètent en fait une évolution dont les enseignements ne paraissent pas avoir été tous tirés. Les chefs d'établissements et leur équipe de direction occupent désormais une place centrale dans un enseignement du second degré où les frontières traditionnelles entre filières administratives et pédagogiques tendent à s'estomper : cette évolution les conduit à intervenir plus directement dans le domaine pédagogique, ce à quoi les prépare leur métier antérieur d'enseignant, mais ce qui suppose également la maîtrise collective de compétences plus nombreuses auxquelles ils devraient être mieux formés et à l'aune desquelles ils devraient être évalués. Les chefs d'établissement sont en charge de nouvelles responsabilités qui viennent alourdir leurs activités mais, pour y faire face, ils ne disposent pas toujours de moyens d'action adaptés, ni d'équipes administratives suffisantes, tant en nombre qu'en qualification.

B - Des leviers d'action délimités

Dans le domaine du pilotage interne et de l'organisation pédagogique, la prise d'initiative des établissements n'a longtemps guère eu de place, ni de reconnaissance dans un système éducatif du second degré traditionnellement régi par des décisions centralisées et des procédures uniformes. Une évolution s'est toutefois fait jour à partir de la transformation en 1985 des collèges et des lycées en établissements publics locaux d'enseignement, ce qui leur ouvrait la voie de l'autonomie institutionnelle, et donc d'une reconnaissance en tant qu'acteurs à part entière du système scolaire.

Par delà le transfert de certaines procédures administratives aux services déconcentrés et une globalisation croissante des crédits budgétaires, c'est la conception même des politiques éducatives qui s'est peu à peu transformée en vue d'une adaptation accrue aux besoins des

territoires et des publics scolaires. La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 a ainsi soumis les établissements d'enseignement à l'obligation de se doter d'un projet définissant les activités scolaires et périscolaires leur permettant d'atteindre leurs objectifs et ceux des programmes nationaux d'enseignement. Prolongeant cette évolution, la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 a réaffirmé l'importance du projet d'établissement et permet désormais aux collèges et aux lycées de lancer des expérimentations portant notamment sur l'organisation pédagogique : dans ce nouveau cadre législatif, les établissements voient s'accroître leurs responsabilités en matière d'aménagement des enseignements. Enfin les circulaires ministérielles de préparation des rentrées scolaires encouragent désormais explicitement la prise d'initiative des établissements. La circulaire de 2001 les a ainsi incités à mieux prendre en compte la diversité des élèves en prévoyant des effectifs allégés ou agencés de façon différenciée et en tirant parti des modulations des horaires d'enseignement dans certaines disciplines. De même, la circulaire de 2005 a engagé les lycées à organiser les cours de langue vivante en groupes constitués en fonction des compétences des élèves.

En définitive, contrairement à l'image répandue d'une rigidité immuable et d'une régulation qui serait restée exclusivement hiérarchique, le cadre législatif et réglementaire de l'enseignement du second degré a évolué au cours de la période récente pour conférer aux collèges et aux lycées une capacité d'action un peu plus large et diversifiée en ce qui concerne le pilotage interne des établissements et leur organisation pédagogique.

Ainsi, dans le cadre du projet d'établissement qu'il élabore pour une durée comprise entre trois et cinq ans, chaque collège et lycée développe désormais une analyse de ses forces et faiblesses et identifie ses besoins et ses objectifs. Son conseil d'administration fixe en outre, dans le cadre fixé par les dispositions législatives et réglementaires et les objectifs définis par les autorités ministérielles et académiques, les grandes orientations retenues en matière pédagogique. L'organisation de la vie de l'établissement est également un domaine d'action directe pour les collèges et les lycées, qui élaborent et votent leur règlement intérieur. Ils peuvent de même déterminer - avec l'accord de la municipalité - leurs horaires d'ouverture et de fermeture. Ils organisent également le programme annuel des activités péri-éducatives. Ils établissent enfin le règlement de fonctionnement de la demi-pension et, le cas échéant, de l'internat.

Une latitude d'action est également ouverte aux établissements dans l'utilisation des « dotations horaires globalisées » regroupant les heures d'enseignement qui leur sont déléguées par les services académiques. En effet, les collèges et lycées disposent d'une certaine autonomie pour agencer ces moyens en fonction des horaires d'enseignement définis par les programmes nationaux : ils répartissent les heures d'enseignement entre formations et disciplines ; ils déterminent les services des enseignants ; ils disposent en outre d'heures supplémentaires d'enseignement pour organiser des activités pédagogiques complémentaires et pour gérer les absences de courte durée des professeurs. Pour organiser les formations dispensées aux élèves, ils peuvent tirer parti des éléments de souplesse donnés par la réglementation pédagogique : horaires minima et maxima dans certaines disciplines, possibilité de créer des groupes à effectifs réduits ou dédoublés dans certains enseignements. Depuis 1998, les lycées peuvent également mettre en place une organisation différenciée du temps de travail des élèves et développer des enseignements optionnels. Les capacités d'action des établissements sont donc variées en matière d'organisation pédagogique, même si elles ne peuvent jouer que sur une part marginale des moyens d'enseignement, qui peut être évaluée en moyenne à environ 5 % des heures inscrites dans les dotations.

La formation d'équipes pédagogiques chargées de coordonner les enseignements constitue en outre depuis 1990 un autre mode d'action possible. Un conseil pédagogique a notamment été institué en 2005 par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école : présidé par le chef d'établissement, il réunit des représentants des professeurs principaux de chaque niveau d'enseignement et des professeurs de chaque discipline, et a pour mission de favoriser la concertation entre les professeurs, afin notamment d'harmoniser les méthodes d'enseignement et d'évaluation. Enfin, prolongeant leurs capacités d'action en matière d'organisation pédagogique, l'orientation et la préparation à l'insertion professionnelle et sociale constituent un large champ où les établissements peuvent lancer des initiatives qui leur sont propres.

II - Des initiatives concrètes de nature multiple

Tirant parti de ces marges d'action que les textes mettent à leur disposition dans le domaine du pilotage interne et de l'organisation pédagogique, parfois même devançant l'évolution de ces derniers, certains collèges et les lycées analysés lors de l'enquête de la Cour se sont engagés dans des initiatives très variées. Celles-ci témoignent du dynamisme des équipes de direction de certains établissements,

dynamisme qu'il convient de reconnaître et d'encourager, sous réserve que l'institution scolaire veille à mesurer leur impact effectif sur la performance des établissements.

A - Développer la culture du projet

La culture du projet est devenue une réalité tangible dans la plupart des établissements analysés. Alors que, pendant longtemps, les projets d'établissement se réduisaient à des catalogues de mesures éparses, généralement peu concertées lors de leur élaboration, ils résultent désormais plus souvent d'une réflexion collective qui associe, de leur conception à leur mise en œuvre, les équipes enseignantes. Un lycée de l'académie d'Aix-Marseille a ainsi organisé en 2005 un séminaire dont l'intitulé témoignait explicitement de cette conception : « L'établissement dispose de marges de manœuvre ; en nous en saisissant, ensemble nous pouvons apporter des améliorations très importantes ».

Fondés généralement sur une analyse des résultats scolaires et sur leur comparaison avec les moyennes académiques et départementales, les projets les plus récents s'efforcent d'agir sur l'ensemble des leviers de changement, qu'ils soient pédagogiques ou administratifs. Cette approche plus solidaire et cohérente des différentes activités de l'établissement conduit à placer son responsable au centre d'une communauté qu'il lui revient d'animer et de fédérer. Son action s'inscrit, dès lors, dans un champ d'intervention beaucoup plus large que la seule gestion administrative, en lui conférant notamment une légitimité nouvelle en matière de pilotage pédagogique : à titre d'exemple, un lycée de l'académie de Limoges s'est ainsi engagé dans un projet d'établissement appliqué à tous les domaines (administratif, pédagogique, éducatif, culturel) et débouchant à la fois sur la mise en place de « projets de service » et de « projets de classes » établis sur la base d'une concertation entre enseignants.

Au-delà de cette démarche définie stricto sensu, la culture du projet tend par ailleurs à se répandre dans les établissements sous la forme de multiples actions à dimension pédagogique, éducative ou péri-éducative. Parmi de nombreux exemples, un lycée professionnel de l'académie de Limoges a ainsi signé avec des partenaires industriels plusieurs accords-cadres de coopération : dans le cadre d'un de ces projets, quatre enseignants du lycée sont formés par une entreprise du secteur de l'outillage et de la plasturgie, qui apporte également un soutien financier et technique à l'établissement en assurant gratuitement la maintenance de ses installations et en fournissant la matière première des ateliers.

B - Associer les conseils d'administration et les familles

Dans les établissements analysés par l'enquête, les équipes de direction sont apparues particulièrement soucieuses d'associer les conseils d'administration aux actions qu'elles lançaient : la discussion collective des projets constitue en effet un atout majeur pour leur réussite.

Plus généralement, les débats touchent désormais tous les aspects de la vie des établissements, y compris ceux qui relèvent de l'organisation pédagogique. Un autre lycée professionnel de l'académie de Limoges a ainsi mis en place un conseil pédagogique dès septembre 2001 : cette instance composée du proviseur, d'un ou deux représentants par discipline dont ils assurent la coordination et, plus récemment, de représentants de syndicats d'enseignants, constituait, près de quatre années à l'avance, une préfiguration du conseil pédagogique qu'a institué récemment la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Cette instance se réunit au moins une fois par trimestre et examine à titre consultatif l'ensemble des questions d'ordre pédagogique, notamment celles qui ont trait à la refonte des programmes de l'enseignement professionnel.

D'autres établissements prennent des initiatives pour s'ouvrir davantage à leurs usagers, et notamment aux parents d'élèves. Parmi de nombreux exemples similaires, un collège limousin s'est ainsi doté d'un site Internet sécurisé qui permet tant aux enseignants et aux élèves qu'aux familles de nouer un dialogue interactif avec les responsables de l'établissement. Parmi les services de ce site figurent la présentation de la politique de l'établissement, le journal du collège, la mise en ligne des notes et des bulletins des élèves, des informations diverses sur la vie de l'établissement (annonces de changements d'horaires de cours, indications d'absences de professeurs, offres de voyages ou d'activités péri-éducatives, menus du self-service), ainsi que des informations en matière d'éducation à la santé. Il est également prévu des formules d'abonnement aux différentes rubriques du site, avec un envoi automatique de messages d'alerte électronique aux familles.

C - Agencer les moyens d'enseignement

L'enquête de la Cour a mis en lumière le fait que les moyens d'enseignement délégués aux établissements font désormais l'objet d'un pilotage et d'un suivi très précis par les échelons académiques. Cette tendance s'explique par le perfectionnement des outils statistiques et du contrôle de gestion qui permettent aux rectorats de connaître exactement l'utilisation des moyens d'enseignement et de calibrer au plus juste les

dotations horaires globales des établissements. En outre, les politiques académiques cherchent, pour la plupart d'entre elles, à optimiser la gestion des moyens d'enseignement et à rationaliser l'offre de formation, ce qui se traduit par un examen critique des projets d'ouverture de nouvelles formations, par la fermeture des formations à faibles effectifs, par la constitution de pôles spécialisés dans les filières professionnelles et par la volonté de mieux encadrer l'essor des options des lycées d'enseignement général et technologique, afin de réguler les phénomènes de concurrence entre établissements.

L'étendue des marges d'initiative dans l'agencement des moyens d'enseignement varie cependant selon les catégories d'établissement. Les horaires d'enseignement prévus par la réglementation pédagogique sont ainsi plus normatifs en collège qu'en lycée. De même, les lycées implantés dans des cités scolaires ou les lycées professionnels supports de centres de formation d'apprentis ou têtes de réseaux de formation continue peuvent disposer, en raison des effets d'échelle, d'une aisance de gestion supérieure à celle des établissements isolés. La taille des établissements joue enfin un rôle décisif, car l'importance des effectifs scolaires permet normalement de disposer d'une plus grande souplesse de gestion des moyens d'enseignement.

Dans ce cadre, certains établissements font preuve d'initiative en cherchant à dégager des marges de manœuvre pour mettre en place des dispositifs pédagogiques précis. Un collège de l'académie d'Aix-Marseille répartit ainsi sa dotation en mettant l'accent sur la maîtrise du français, auquel sont affectés plus de 20 % des moyens d'enseignement : il s'agit d'un choix collectif, justifié par une proportion importante de populations locales issues de l'immigration et des performances peu satisfaisantes aux évaluations en classe de 6^{ème}. Un autre collège de l'académie de Paris a mis en place, depuis la rentrée scolaire 2005, un tutorat méthodologique d'aide aux devoirs pour les classes de 5^{ème}. Cette initiative est née du constat que des dispositifs d'aide en français et en mathématiques permettaient d'ores et déjà de répondre en classe de 6^{ème} aux besoins des élèves en difficulté, mais que rien ne leur était proposé dans la classe suivante : il a en conséquence été décidé de répondre à ce besoin en prélevant quatre heures sur la dotation du collège. De nombreux exemples analogues d'agencement des moyens d'enseignement ont été relevés.

D - Adapter les enseignements à la diversité des élèves

Les établissements, en particulier ceux qui sont confrontés à un important public scolaire en difficulté, prennent par ailleurs de multiples initiatives dans le domaine pédagogique. Ces initiatives visent le plus souvent à intervenir dans les domaines les plus sensibles de la scolarité des élèves du second degré : la continuité entre les cycles de formation, notamment entre l'école primaire et le collège ; la mise en cohérence des critères d'évaluation et de notation des élèves ; l'homogénéité des enseignements dispensés dans une même discipline ; la prise en charge des élèves en situation d'échec. De telles actions reposent généralement sur une équipe de direction qui assure un rôle fédérateur en animant un travail en équipe avec les enseignants.

Afin de faciliter la prise en charge des élèves issus de l'enseignement primaire, un collège de l'académie de Limoges organise ainsi des séances de travail avec des professeurs des écoles de son secteur pour que les enseignants du collège tiennent compte des nouveaux programmes de CE2 dans leurs cours en classe de 6^{ème}. Un lycée de l'académie de Bordeaux a, pour sa part, élaboré un référentiel des compétences attendues des élèves en classe de seconde, afin de faciliter l'intégration au lycée des élèves issus des différents collèges du secteur : ce référentiel a été approuvé lors de la prérentrée 2004, puis diffusé à tous les élèves et commenté à leurs parents.

Dans le domaine de l'évaluation des élèves, un lycée parisien a institué depuis trois ans des devoirs communs, organisés par les professeurs de la même discipline pour toutes les classes, avec l'élaboration d'une grille commune de notation et des corrections systématiquement assurées par un professeur d'une autre classe que celle de l'élève : d'abord mis en place en classe de seconde pour les mathématiques et les sciences de la vie et de la terre, ces devoirs communs se sont rapidement développés et ont été étendus à d'autres disciplines.

Un collège parisien a, dans le même esprit, élaboré un logiciel de notes en partant du constat que celles-ci constituent un élément décisif pour le devenir des élèves, alors même qu'elles sont souvent entachées d'une part de subjectivité. Les objectifs poursuivis par cette démarche sont ambitieux : constituer des groupes homogènes de soutien pédagogique ; éviter un système de notation démobilisateur ; permettre à l'élève et à sa famille de connaître l'évolution du travail accompli ; assurer une orientation plus juste à l'issue de la classe de 3^{ème} ; donner aux enseignants les moyens de situer leur système de notation par rapport

à leurs collègues et les inciter à une lecture plus attentive des programmes. Après un essai concluant, ce système d'analyse statistique des notes a été généralisé et le déroulement du conseil de classe s'en est trouvé profondément modifié : grâce à un système de vidéo-projection, les enseignants prennent conscience de leurs comportements en matière de notation et sont amenés à réfléchir avec leurs collègues pour adapter leurs méthodes d'enseignement et leurs critères d'évaluation.

Enfin, de nombreux établissements ont mis en place des dispositifs de soutien ou de tutorat destinés aux élèves en grande difficulté. Un collège de l'académie d'Aix-Marseille a ainsi intégré dans l'emploi du temps des élèves de 6^{ème} et de 5^{ème} une aide aux travaux personnels et un soutien individualisé. Le principal de cet établissement préside en outre une association d'aide aux devoirs, qui accueille les collégiens volontaires deux fois par semaine durant deux heures : cette association est animée par des professeurs à la retraite bénévoles et par des étudiants rétribués grâce à des subventions obtenues au titre de la politique de la Ville. Un autre collège de la même académie a défini une stratégie pédagogique différenciée selon les résultats des élèves : cet établissement a ainsi ouvert une classe de 4^{ème} dans laquelle ceux des élèves qui sont en difficulté sont pris en charge par une équipe enseignante qui travaille à leur reprise de confiance en eux-mêmes, sur la base d'enseignements renforcés en français et en mathématiques ; pour les élèves ayant moins de difficultés, une option dite d'excellence en informatique, technologie et multimédia a été simultanément mise en place ; une séquence hebdomadaire d'approfondissement en mathématiques est enfin proposée à des élèves volontaires de 3^{ème}. Cette démarche rencontre toutefois des limites, puisque le regroupement des élèves en fonction de leurs résultats ne peut aller jusqu'à la constitution de « classes de niveau » qui seraient contraires aux recommandations ministérielles en faveur de la composition hétérogène des structures d'enseignement.

Un collège parisien a, pour sa part, institué un dispositif ambitieux de double tutorat dans l'ensemble des classes de 5^{ème}, d'une part entre les enseignants et les élèves, et d'autre part entre les élèves eux-mêmes. Le suivi de ce dispositif est assuré au moyen de fiches navettes entre tuteurs et élèves afin de mesurer les progrès accomplis. Une modification du comportement des élèves et une amélioration globale des résultats scolaires ont d'ores et déjà été constatées. Ce mode de tutorat a, de plus, renforcé les liens des élèves entre eux et avec les enseignants, et favorisé la progression des élèves en difficulté. Les meilleurs élèves en ont aussi tiré profit, à tel point que ceux qui avaient expérimenté ce dispositif ont organisé l'année suivante un tutorat spontané pendant leurs heures libres.

Parmi de nombreux autres exemples, d'autres démarches méritent également d'être citées. Fortement mobilisé pour mieux répondre aux besoins des élèves en situation d'échec scolaire ou se livrant à des conduites à risque, un lycée de l'académie de Bordeaux a institué une « équipe vie scolaire » qui réunit chaque semaine le proviseur et son adjoint, les conseillers principaux d'éducation, le médecin, l'assistante sociale, l'infirmier et la conseillère d'orientation. Cette équipe étudie les cas d'élèves en difficulté et détermine un plan d'action pour les aider. Ce travail collectif, qui passe par un lien étroit avec les professeurs principaux, fait l'objet d'un bilan annuel. Les résultats de cette démarche sont considérés comme très encourageants : le proviseur estime que ce suivi individualisé et ce travail d'équipe ont permis d'endiguer les problèmes pour trois élèves sur quatre.

La prévention des difficultés des élèves passe également par la cohérence et la constance de l'attitude de la communauté scolaire face aux comportements de mauvaise conduite. Un collège de l'académie de Bordeaux avait ainsi constaté une forte hétérogénéité des pratiques de sanction des différents enseignants et, corrélativement, leur inefficacité, due à l'incompréhension, voire au sentiment d'injustice des élèves. Le chef d'établissement a mobilisé son équipe pour mettre en place un référentiel définissant très précisément les niveaux de gravité des manquements, l'échelle des punitions et des sanctions correspondantes, ainsi que le déroulement des procédures applicables. En fonction du nombre et de la nature des manquements observés au cours du trimestre, chaque élève se trouve placé dans une zone verte, orange ou rouge. Un tel dispositif permet de fixer clairement des normes qui aident les enseignants à mieux faire respecter par les élèves les règles de vie scolaire. Du côté des élèves, le dispositif permet d'agir de manière préventive, dès lors qu'ils connaissent précisément la gradation des sanctions.

E - Améliorer l'orientation des élèves

En matière d'orientation, les établissements peuvent engager des actions visant à agir sur les redoublements dans le souci de limiter les retards scolaires des élèves, tout en privilégiant des actions de soutien individualisé. Dans un collège de l'académie de Bordeaux, le redoublement n'est ainsi proposé qu'à des élèves d'âge normal, motivés et respectant le règlement intérieur. Cette décision influe en amont sur les pratiques des écoles primaires du secteur de recrutement car, si les élèves ont redoublé au cours de leur scolarité primaire, ils ne peuvent plus redoubler en collège, mais bénéficient alors d'un effort de soutien individualisé. L'effet de cette disposition a été important : le taux moyen

de redoublement est passé au sein de l'établissement de 11,1 % en 1997 à 3,7 % en 2004 ; de même, la proportion d'élèves arrivant au collège à l'âge normal, qui était de 66,4 % en 1997, s'est élevée à 84,1 % en 2004, ce qui montre que les écoles du secteur ont largement modifié leurs pratiques. Cette politique n'a pas eu d'impact défavorable sur les performances des élèves, les taux de réussite au brevet s'étant même améliorés. Cette démarche n'a cependant pas été appréciée de façon plus globale dans le cadre de l'académie.

Dans le domaine de l'orientation, l'information des élèves en matière de poursuite de formation ou d'insertion professionnelle constitue une dimension complémentaire de l'action des établissements. Dans le cadre du programme « nouvelles chances » lancé en 1999, un collège de l'académie de Bordeaux a ainsi mis en place des stages de découverte professionnelle : cette démarche qui s'adresse à des élèves de 14 ans et plus en situation d'échec ou en risque de rupture scolaire leur permet d'effectuer des stages d'un à sept jours en entreprise, le plus souvent chez des artisans. Ce dispositif est complété par une offre de stages en lycées professionnels. Cette action se déploie également en direction des professeurs du collège auxquels il est proposé de participer à des journées de découverte des lycées professionnels.

F - Adapter l'offre de formation

Les établissements ne disposent pas d'une autonomie leur permettant de décider seuls de leur offre de formation, mais ils peuvent lancer des initiatives dans ce domaine. Un lycée de l'académie d'Aix-Marseille a ainsi ouvert une classe préparatoire aux instituts d'études politiques, qui est destinée essentiellement aux élèves issus de zones d'éducation prioritaire : afin que ses élèves puissent poursuivre ultérieurement leurs études en deuxième année universitaire, il a négocié directement et obtenu des équivalences avec les universités voisines. Un lycée professionnel de l'académie de Limoges souhaitait pour sa part améliorer sa capacité de recrutement et l'insertion professionnelle de ses élèves en créant une filière « construction en bois » dans le cadre d'un baccalauréat professionnel : en liaison avec les fédérations professionnelles et les inspecteurs de l'enseignement professionnel, il a mené une analyse détaillée de son environnement économique et des débouchés envisageables pour montrer la pertinence de ce projet, qui devrait très prochainement aboutir.

L'enquête a par ailleurs montré que, si les enseignements optionnels constituent souvent un facteur de concurrence entre lycées, certains d'entre eux sont soucieux d'en réguler le développement et d'optimiser ainsi leur offre de formation : un lycée parisien partage ainsi avec un autre lycée, qui est son voisin immédiat, certaines options qui sont offertes indifféremment aux élèves des deux établissements.

G - Agir sur le recrutement des élèves en collège

Si les collèges n'ont pas de latitude d'action en matière de définition de leurs secteurs de rattachement, ils peuvent toutefois développer des initiatives pour accroître leur attractivité. Un collège de l'académie de Strasbourg qui accueille une population hétérogène, dont une centaine d'élèves en très grande difficulté inscrits en section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), a ainsi essayé de réagir à son image dégradée auprès des familles. Ayant enregistré lors de la dernière rentrée une perte d'une cinquantaine d'élèves, essentiellement en raison d'un climat d'insécurité présumé, cet établissement a organisé des rencontres avec les parents des élèves des écoles primaires de son secteur pour redresser la situation, au cours desquelles le principal a pu développer efficacement devant les familles son ambition de faire de ce collège un pôle d'excellence, notamment grâce à des dispositifs de consolidation des connaissances en 6^{ème} (avec un soutien individualisé), à une ouverture plus grande sur le monde de l'entreprise et au développement des activités culturelles et sportives. Dans la même optique, un collège de l'académie d'Aix-Marseille organise des échanges avec les écoles de son secteur pour faire connaître son offre de formation et ses résultats scolaires. Le résultat de cette politique est tangible : le solde des demandes de dérogations en faveur de cet établissement est devenu positif.

III - Le rôle de régulation des services académiques

L'intérêt d'une plus grande autonomie des établissements ne saurait signifier des initiatives échappant à toute régulation, qui risqueraient de créer des écarts inéquitables ou bien de générer une concurrence coûteuse dont l'efficacité ne serait guère avérée. Elle ne saurait non plus justifier des pratiques qui seraient indifférentes aux normes permettant de garantir l'égalité des élèves devant le service public. Les services académiques doivent à cet égard jouer pleinement leur rôle.

A - L'extension de la démarche contractuelle aux établissements

Le ministère de l'éducation nationale s'est engagé depuis 1998 dans une démarche de contractualisation avec les services déconcentrés : il s'agissait de reconnaître les académies comme des échelons stratégiques permettant de mettre en oeuvre les politiques ministérielles et de les adapter aux spécificités locales, mais aussi de les aider à définir des objectifs pluriannuels, tant en termes d'accueil et de réussite scolaire que de niveaux de qualification atteints par les élèves. Dans les cinq rectorats retenus par l'enquête, cette démarche a permis un indéniable développement de la pratique des diagnostics et des évaluations. Elle a également contribué à la diffusion d'une culture du pilotage, puisqu'elle concerne désormais directement les établissements : la mise en oeuvre récente d'une procédure de contractualisation entre ceux-ci et les services académiques, fondée sur les projets d'établissement, a permis de généraliser dans l'ensemble du second degré la pratique contractuelle.

A cet égard, il ressort des textes que les académies ont un rôle particulier à jouer lors de la préparation des projets d'établissement, pierre angulaire du pilotage par les résultats. Les rectorats sont en effet responsables de leur approbation et la circulaire relative à la préparation de la rentrée scolaire 2005 précise notamment que « les services académiques devront éprouver le lien entre l'utilisation des moyens et l'atteinte des objectifs identifiés dans le projet d'établissement, en cohérence avec les objectifs académiques et nationaux, retracés dans les projets et rapports annuels de performance ». Or, l'enquête n'a pas démontré de façon claire que ces dispositions sont effectivement mises en oeuvre par l'ensemble des services académiques. La démarche de l'académie de Bordeaux qui a mis en place une cellule de « conseil aux établissements et vie scolaire » et qui a inscrit dans son projet académique la constitution d'une fonction d'accompagnement et de soutien aux établissements est à cet égard intéressante, même si cette initiative est encore très récente.

De même, les corps d'inspection pédagogique doivent constituer des relais entre les établissements et les décideurs académiques. Leur investissement dans ce domaine paraît cependant souvent inférieur aux besoins, notamment pour assurer un suivi suffisamment régulier des enseignants. L'exemple du « pilotage pédagogique partagé » mis en place par l'académie de Paris ouvre à cet égard des perspectives intéressantes, qu'il convient d'encourager. Un groupe de travail composé de personnels de direction et d'inspection a en effet rédigé une *Charte pour l'amélioration des performances des établissements*, qui a déterminé onze

pistes d'action communes : chaque action donne lieu à un diagnostic partagé de la situation et des attentes réciproques des chefs d'établissement et des inspections. Ce groupe de travail a par ailleurs abouti à la rédaction d'un *protocole d'inspection coordonnée*, cinq à six établissements étant concernés par an : ce protocole permet d'associer en amont comme en aval le chef d'établissement à la visite d'inspection par un dialogue renforcé avec les inspections sur les objectifs et la situation de l'établissement.

A l'échelon central, la direction générale de l'enseignement scolaire considère désormais que l'autonomie des établissements constitue moins un droit qu'un devoir. Dans cet esprit, la capacité d'expérimentation reconnue à ces derniers est destinée à encourager les équipes éducatives à exercer leur créativité. Pour accompagner cette évolution, des efforts importants ont été consentis par le ministère de l'éducation nationale en matière de systèmes d'information et d'outils d'évaluation. Les établissements examinés reconnaissent ainsi disposer de nombreuses données leur permettant de réaliser les évaluations préalables à l'élaboration des projets d'établissement. L'enquête a cependant mis également en évidence certaines attentes portant notamment sur l'élaboration d'outils permettant le suivi des cohortes d'élèves ou des évaluations diagnostiques des compétences des élèves en classe de seconde, afin de constituer une référence permettant de mesurer la progression de leurs compétences jusqu'au baccalauréat. Une meilleure prise en compte des besoins de pilotage interne pourrait également être recherchée, en développant notamment des outils de simulation de l'utilisation des marges de manœuvre des établissements : un modèle de répartition des heures d'enseignement pourrait ainsi proposer, en fonction des orientations arrêtées par le projet éducatif de l'établissement, une structure optimale du point de vue des coûts de la répartition des élèves en groupes et en divisions.

Simultanément, l'initiative de l'académie d'Aix-Marseille consistant à mettre en place un système de « connaissance académique partagée » illustre les marges d'évolution existantes en matière de systèmes d'information : ce dispositif vise en effet à diffuser un ensemble d'indicateurs actualisés à partir d'un portail Internet qui ouvre la possibilité à chaque établissement de se situer par rapport aux autres. Si, par exemple, le taux d'échec à un baccalauréat professionnel apparaît comparativement moins élevé dans les autres établissements, le proviseur concerné par ce constat a la possibilité d'étudier les notes obtenues par ses élèves, de se concerter avec l'équipe pédagogique et de prendre les mesures correctives nécessaires. Ce travail, engagé sous l'impulsion des corps d'inspection à partir des résultats constatés à la session 2005, a rencontré un grand succès.

B - L'insuffisante articulation des outils de pilotage

Une cohérence entre l'autonomie des établissements et les objectifs poursuivis par les politiques académiques et nationales doit être établie et développée à l'aide d'outils de pilotage adaptés : la lettre de mission du recteur aux nouveaux chefs d'établissement s'est ainsi généralisée ; le projet d'établissement est désormais devenu systématique ; le contrat d'objectifs entre établissement et académie est enfin inscrit dans le cadre de la loi de 2005 sur l'avenir de l'école.

Cette volonté de concilier ainsi le rôle des établissements et des académies reste cependant encore largement perfectible. Le risque de redondances entre les trois outils de régulation précités est tout d'abord réel, si les académies ne veillent pas à assurer leur correcte articulation. En outre, leur pertinence ne peut qu'apparaître très limitée, s'ils ne permettent pas de relier réellement les choix stratégiques des établissements et les choix budgétaires des académies. A cet égard, il convient de relever la démarche engagée par l'académie d'Aix-Marseille, dont la stratégie, exprimée par un projet annuel de performance académique, a vocation à s'appuyer sur l'élaboration de projets annuels de performance des établissements. Cette initiative traduit la volonté explicite de l'académie de décentraliser l'approche de la LOLF jusqu'au niveau des établissements : dans une réponse adressée à la Cour, la direction générale de l'enseignement scolaire a confirmé l'intérêt présenté par cette orientation, dans la mesure où elle inscrit désormais l'ensemble des relations entre les différents échelons du système scolaire dans un « dialogue stratégique de gestion ».

C - Des évolutions à approfondir et à poursuivre

Les services académiques ont, pour la plupart, engagé des réflexions pour adapter leur organisation et leurs procédures. Ces réflexions portent en particulier sur la création de directions ou de pôles pédagogiques (Bordeaux, Limoges) permettant, dans l'exercice du pilotage académique, de surmonter le clivage entre gestion administrative et politique pédagogique et de resserrer les liens unissant les recteurs et les inspecteurs d'académie. D'autres réflexions portent sur le développement d'un échelon infra-départemental d'animation et de coordination entre les établissements situés dans le même bassin géographique. Toutes les académies analysées lors de l'enquête ont en effet institué des bassins de formation sous des dénominations diverses, telles que, par exemple, les « zones d'animation pédagogique » à Bordeaux. L'efficacité de ces structures et l'importance qui leur est

reconnue apparaissent toutefois contrastées selon les académies : les établissements et les responsables académiques de Limoges portent ainsi un jugement mitigé sur leur fonctionnement, alors que les zones d'animation pédagogique de l'académie de Bordeaux paraissent assez largement appréciées. Corrélativement, les fonctions assignées à ce type d'instance sont d'ampleur variable : le bassin de formation peut se limiter à un espace d'information et de concertation entre les chefs d'établissement d'un même ressort, mais certaines académies (Aix-Marseille, Bordeaux) conçoivent les bassins, de façon beaucoup plus large, comme un cadre privilégié pour la réflexion, les échanges et la mise en commun des pratiques entre collèges et lycées. D'autres fonctions peuvent également leur être assignées : dans l'académie de Strasbourg, les bassins de formation accueillent ainsi, en association avec les chambres consulaires et l'office régional d'éducation et de formation, des observatoires des sorties sans qualification.

Bon nombre des établissements analysés par l'enquête souhaiteraient que l'échelon académique exerce un véritable pilotage pédagogique, aujourd'hui insuffisamment développé en raison d'un clivage persistant entre les filières administratives et pédagogiques au sein des rectorats et des inspections académiques. Ils regrettent en outre l'absence de contrats pluriannuels conclus avec les rectorats qui permettraient de prévoir les moyens d'enseignement au-delà de la seule année scolaire.

Les initiatives des établissements doivent par ailleurs pouvoir se situer dans un cadre qui, à la fois, assure leur cohérence avec les autres établissements, en mesure les résultats et, le cas échéant, en assure la diffusion auprès d'autres établissements. A cet égard, l'enquête montre qu'à une tutelle administrative traditionnelle a heureusement le plus souvent succédé un pilotage académique permettant aux échelons rectoraux de nouer un dialogue constructif avec les établissements. Les services académiques apparaissent toutefois plus ou moins disposés à accepter et encourager la prise d'initiative des établissements, et de forts contrastes apparaissent en la matière. L'enquête a en effet mis en lumière la diversité des conceptions qu'ont les services académiques de leurs relations avec les établissements. Certaines académies, comme Strasbourg et Limoges, estiment que les marges de manœuvre définies par la réglementation doivent être exploitées par les établissements essentiellement pour mettre en œuvre les orientations nationales et académiques. D'autres, comme les académies d'Aix-Marseille et de Bordeaux, entendent mettre l'accent sur la prise d'initiative des établissements et postulent une autonomie accrue dans le cadre d'un pilotage académique.

Ces contrastes témoignent d'une mutation en cours qui nécessite une redéfinition précise du rôle des services académiques vis-à-vis des établissements. Ils montrent également que la période actuelle peut être analysée comme une phase de transition entre deux modèles de gestion qui font évoluer les relations entre les services académiques et les établissements publics du second degré d'un pilotage par les moyens vers un pilotage par les résultats : dans ce contexte, la place centrale des établissements dans la stratégie de performance du système éducatif et la nécessité de leur donner des marges d'action doivent être pleinement reconnues.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

L'enquête de la Cour montre que l'image monolithique et figée que peut donner le système scolaire ne reflète plus la réalité observable dans les établissements d'enseignement qui prennent de plus en plus d'initiatives pour chercher à mieux répondre aux besoins de leurs élèves.

Cette volonté d'exploiter leurs marges d'initiative, vérifiée auprès d'établissements particulièrement actifs, n'est certes ni générale, ni encore pleinement mesurable dans ses effets. Mais la Cour estime qu'il est nécessaire, afin de donner au système scolaire toutes les conditions requises pour améliorer sa performance, de dépasser le stade actuel, souvent caractérisé par des initiatives isolées des établissements, en les encourageant et en les valorisant plus systématiquement dans le cadre de la politique académique et des latitudes reconnues par l'institution scolaire.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a étudié avec attention et intérêt le rapport que la Cour a consacré aux Etablissements Publics Locaux d'Enseignement (EPLÉ).

La Cour observe notamment que les établissements du second degré se heurtent à de nombreuses limites pesant sur leurs capacités d'initiative, dans des domaines aussi essentiels que les choix budgétaires ou la gestion des ressources humaines.

Le ministère souhaite apporter les éléments développés ci-après, portant, d'une part, sur les améliorations apportées au fonctionnement des EPLÉ, et, d'autre part, sur le champ d'action des EPLÉ dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Deux remarques ponctuelles de la Cour appellent les précisions figurant en annexe.

I- Les améliorations apportées au fonctionnement des EPLÉ

La Cour relève que, pour leur fonctionnement administratif et budgétaire, les EPLÉ sont soumis au contrôle du recteur, de leur collectivité territoriale de rattachement et du préfet et « qu'il en résulte une évidente complexité administrative, des actes essentiels de gestion devant recevoir, pour être exécutoires, l'approbation de ces trois tutelles ».

La complexité administrative liée au régime de triple transmission des actes administratifs (préfet, recteur et président de la collectivité territoriale de rattachement) ne peut plus être invoquée compte tenu des modifications apportées par l'ordonnance n° 2004-631 du 1er juillet 2004 relative à la simplification du régime d'entrée en vigueur, de transmission et de contrôle des actes des autorités des EPLÉ et par l'article 6 du décret 2004-885 du 27 août 2004, entrés en vigueur le 1er septembre 2004. Ainsi :

- le régime de triple transmission instauré par les lois de décentralisation de 1982 et 1983 pour les actes n'ayant pas trait à l'action éducatrice a été supprimé, sauf pour les actes budgétaires : une **unique autorité** est désormais destinataire des actes, le préfet, ou par délégation, l'autorité académique.*
- seuls sont soumis à l'obligation de transmission les actes les plus importants pris par les autorités de l'établissement, dont la **liste limitative** est fixée par décret ;*

- parmi les actes soumis à cette obligation, une distinction s'opère en fonction de **leur auteur** : les délibérations du conseil d'administration ne deviennent exécutoires que dans un délai de 15 jours après leur transmission ; en revanche, les décisions du chef d'établissement, qui sont prises en règle générale pour la mise en œuvre d'une délibération préalable du conseil, sont exécutoires aussitôt après leur transmission.
- les actes qui ne sont pas soumis à l'obligation de transmission sont en conséquence **exécutoires de plein droit**, sous la réserve bien évidemment d'avoir été, en fonction de leur nature, dûment publiés, affichés ou notifiés aux intéressés.
- s'agissant des actes budgétaires, pour lesquels le principe de triple transmission est maintenu (voir supra), le délai à l'issue duquel les décisions budgétaires modificatives deviennent exécutoires a été ramené à **15 jours** au lieu de 30 jours précédemment. Seul le budget initial ne devient exécutoire que 30 jours après sa transmission aux trois autorités.

Par ailleurs, la Cour souligne que « les moyens financiers dont disposent directement les établissements sont étroitement limités ». Dans la mesure où 85% des dépenses afférentes à leur activité (rémunérations des enseignants, dépenses de construction) sont en fait prises en charge par des instances qui leur sont extérieures, « les EPLE n'ont qu'une perception indirecte des moyens qu'ils mobilisent » (p.3).

Sur ce point, il convient de préciser que dans le cadre de la réflexion en cours sur la réforme du cadre budgétaire et comptable des EPLE, il a été décidé de porter à la connaissance du conseil d'administration et des partenaires de l'EPLE le montant des rémunérations versées par l'Etat, pour les personnels de direction, enseignants, soignants, administratifs et de laboratoire, et par les collectivités territoriales, pour les personnels techniciens, ouvriers et de service. Ces informations seront présentées, pour information, concomitamment au vote du budget.

Cette « consolidation » des données financières donnera aux conseils d'administration une perception plus pertinente du coût des moyens mobilisés par l'établissement, l'Etat et les collectivités territoriales pour l'accomplissement des missions dévolues aux EPLE.

En outre, il convient de rappeler que le budget des EPLE retrace d'ores et déjà les rémunérations des personnels contractuels de l'établissement (assistants d'éducation, CES, CEC, CAE, CAV). Lorsqu'un EPLE confie les rémunérations à un établissement mutualisateur, rien ne s'oppose à ce qu'il retrace, pour ordre, dans sa comptabilité budgétaire, le coût de ces contrats à partir des éléments que lui fournit l'établissement mutualisateur.

Parallèlement, il est prévu d'apporter des modifications profondes à l'application budgétaire et comptable des EPLE (GFC) afin, entre autres, que les financeurs, l'ordonnateur ou les services de gestion puissent avoir aisément une connaissance précise de l'utilisation et de l'efficience des moyens consentis à l'établissement. Cet outil de «reporting» permettra également de rapprocher les objectifs du projet d'établissement du coût des actions mises en œuvre pour sa réalisation et constituera l'un des éléments du dialogue de gestion entre l'établissement et ses partenaires institutionnels.

Compte tenu du temps nécessaire à la modification des textes réglementaires et au développement de ce nouvel outil informatique, la mise en œuvre de cette réforme est envisagée au plus tôt pour l'exercice 2008, plus probablement pour l'exercice 2009.

II - Le champ d'action des EPLE dans le domaine de la gestion des ressources humaines

La Cour considère que la capacité d'action des EPLE dans le domaine de la gestion des ressources humaines demeure très réduite. Elle note que, « à la différence des établissements sous statut privé, ils n'ont pas de pouvoir de décision sur les recrutements et sur les affectations des personnels titulaires et des contractuels qui sont gérés respectivement au niveau national et académique ».

Sur ce point, il convient de rectifier une présentation qui semble indiquer que les affectations dans les EPLE des personnels titulaires sont gérées au niveau national, ce qui n'est plus le cas depuis 1999, année où a été mise en œuvre la déconcentration du mouvement national des enseignants.

Depuis cette date, c'est le recteur qui, lors de la phase intra académique du mouvement procède aux affectations, dans les établissements de son ressort, des enseignants titulaires de son académie. Désormais, les recteurs ont la faculté de fixer au niveau académique les critères leur permettant de classer les demandes de mutations intra académique et d'engager sur cette base une véritable politique académique de gestion qualitative des affectations qui réponde avant tout à la nécessité d'affecter la ressource humaine là où elle est nécessaire.

Cette responsabilité du recteur a été confortée par la mise en œuvre de la LOLF. La constitution de BOP académiques pour chacun des programmes de l'enseignement scolaire a logiquement conduit à confier aux recteurs la responsabilité des BOP pour le second degré. A ce titre, il faut que les recteurs soient en capacité d'optimiser les processus de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières de leurs agents. De ce point de vue, la déconcentration de la gestion des ressources humaines qui a précédé et qui accompagne aujourd'hui la déconcentration financière de la gestion budgétaire s'est opérée nettement en faveur de l'échelon académique.

En conséquence, l'élargissement des capacités d'action des chefs d'établissement, en tant que gestionnaires de GRH de proximité, si elle est souhaitable, doit néanmoins se faire dans le respect et en cohérence avec la compétence générale qui appartient au recteur non seulement comme chef des services déconcentrés mais aussi comme responsable du BOP académique. Dans la logique de la LOLF, la démarche d'optimisation des ressources humaines doit avant tout s'exercer au niveau académique, qui demeure le niveau pertinent et efficient de gestion.

*Dans ce cadre, le ministère a, à partir de 2004, incité les recteurs à plus d'autonomie dans le choix des enseignants à affecter dans les EPLE, notamment par la mise en œuvre d'une **politique académique de gestion qualitative des postes et des affectations** qui est désormais inscrite dans les « Principes d'élaboration des règles académiques du mouvement » fixée par la note de service ministérielle.*

En complément du traitement national des candidatures à certains postes spécifiques, une carte des postes requérant certaines compétences ou comportant des exigences particulières peut être définie par le recteur. La note de service ministérielle précise que les affectations dans ces postes procèdent d'une bonne adéquation entre les exigences de ceux-ci et les capacités des candidats. C'est pourquoi elles font l'objet d'une gestion spécifique : sélection des candidatures et traitement particulier des demandes (appel à candidatures, entretien, examen en groupe de travail...) avant l'examen en formation paritaire.

- ***Le rôle des chefs d'établissement dans le recrutement de certains enseignants de leur établissement est appelé à se développer en lien avec le développement des mouvements spécifiques intra académiques.***

Dans ce processus, les chefs d'établissement sont doublement associés : d'abord, ils sont souvent à l'initiative de la demande de création des postes spécifiques dans leur établissement, demande qui correspond à la volonté d'asseoir la politique d'offre de formation ou le projet spécifique de l'établissement. Ensuite, ils participent au choix des enseignants qui seront affectés dans leur établissement sur ces postes spécifiques. Dans le cadre du mouvement spécifique académique, les candidatures sur les postes dans leur établissement leur sont transmises et ils formulent un avis sur l'adéquation des profils des personnes aux exigences du poste et de l'établissement. Ils jouent ainsi un rôle de premier plan dans la procédure de recrutement.

En 2006, à l'occasion de la refonte de l'éducation prioritaire décidée par le ministre, 1.000 enseignants supplémentaires ont été ainsi recrutés dans les établissements des réseaux « ambition réussite » dans le cadre des mouvements spécifiques académiques. A cette occasion, les chefs d'établissements des collèges concernés ont pris une part déterminante au recrutement des enseignants référents venant renforcer les équipes pédagogiques de leur établissement.

Ceci préfigure une orientation qui devrait progressivement être suivie et généralisée à l'initiative des recteurs d'académie. Elle consiste à déterminer, en étroite relation avec les chefs d'établissement et le plus souvent à leur initiative, un certain nombre de postes dans des établissements ciblés pour lesquels des profils particuliers (compétences et motivation) sont attendus de ceux qui seront choisis pour les occuper. Ces profils seraient liés aux caractéristiques propres de l'établissement, à la spécificité du public d'élèves accueillis (particulièrement les élèves scolarisés dans les établissements qui correspondent au niveau 1 de l'éducation prioritaire, ou ceux situés dans les quartiers urbains où se posent des problèmes sociaux ou de sécurité particulièrement difficiles ou à l'opposé dans les zones rurales isolées) et à son projet pédagogique. Le rôle des chefs d'établissement s'en trouverait encore accru.

- ***Le pilotage national des politiques de GRH favorise l'association de plus en plus étroite des chefs d'établissement dans toutes les décisions individuelles relatives à la carrière des enseignants de leur établissement.***

Dans ce domaine, le ministère a entrepris non seulement de donner aux recteurs l'autonomie et la responsabilité de la GRH académique mais aussi de leur fournir les outils leur permettant d'associer étroitement les chefs d'établissement au travail commun de gestion qualitative et personnalisée des carrières.

La mise en place d'un nouvel outil informatique baptisé I PROF a eu pour ambition de concilier la gestion collective académique et la gestion de proximité, plus individualisée.

I PROF, application Internet, est en effet à la fois un bouquet de services pour les enseignants et une base de données qualitatives sur leur parcours professionnel à la disposition des acteurs de proximité de la GRH que sont les chefs d'établissement. Grâce à cet outil, les chefs d'établissement participent à l'examen de la valeur professionnelle de tous les enseignants exerçant dans leur établissement. Cet outil permet de concilier :

- *un recueil d'informations riches et complètes sur les qualifications et les activités de l'agent ;*
- *une gestion facilitée de ces informations par la dématérialisation des dossiers ainsi constitués ;*
- *une association plus large, notamment des chefs d'établissement, au processus de décision, sans surcharge excessive de travail, par le biais de transactions dans I PROF leur permettant de donner un avis dans le cadre de procédures de sélection ou d'évaluation.*

Dans un premier temps, cet outil a été mis en œuvre dans le domaine des promotions (accès à la hors classe) pour tous les corps enseignants.

Cette étape a été décisive parce qu'elle a rompu avec un principe ancien selon lequel les chefs d'établissement n'avaient qu'un rôle secondaire dans la gestion des promotions en raison de leur rôle statutairement limité dans le domaine de l'évaluation pédagogique des enseignants.

En effet, les statuts particuliers des enseignants du second degré prévoient que les membres des corps d'inspection sont chargés de l'évaluation pédagogique des enseignants de la discipline, compte tenu d'une appréciation pédagogique portant sur la valeur de l'action éducative et de l'enseignement donné. Ils arrêtent la note pédagogique de chaque enseignant qui entre pour 60% dans la notation attribuée par le recteur ; les 40% restant résultent d'une note administrative annuelle arrêtée par le recteur sur proposition du chef d'établissement où exerce l'enseignant, accompagnée d'une appréciation générale sur la manière de servir.

En revanche, en matière d'avancement de grade, les statuts donnent aux recteurs, pour tous les corps à gestion déconcentrée, la responsabilité d'établir les tableaux d'avancement.

A partir de 2005, les modalités de gestion de ces tableaux d'avancement fixées par les notes de service ministérielles ont été revues : désormais toutes les notes de service prévoient que le chef d'établissement prononce, à parité avec l'inspecteur pédagogique, un avis sur chacun des promouvables de son établissement compte tenu de sa connaissance de l'intéressé et plus particulièrement de « l'implication de celui-ci en faveur de la réussite des élèves des classes qui lui sont confiées ainsi que de son implication dans la vie de l'établissement » mais aussi des éléments de carrière figurant dans son dossier de promotion consultable via un module internet SIAP.I prof.

Dans ce processus, le chef d'établissement n'est plus cantonné à une appréciation de la manière de servir réduite à son unique dimension administrative (assiduité, ponctualité, autorité, rayonnement). Il est désormais admis qu'il peut, pour exprimer son opinion relative à l'opportunité de l'avancement de grade d'un enseignant, intégrer « des éléments ayant un rapport avec l'activité pédagogique et les obligations spécifiques de la fonction enseignante » dans le champ de son appréciation.

En effet « un chef d'établissement ne saurait se livrer à une appréciation de la manière de servir d'un enseignant en écartant systématiquement tous les éléments ayant un rapport avec l'activité pédagogique et les obligations spécifiques de la fonction enseignante » même si cette appréciation ne doit pas envisager « l'activité professionnelle de l'agent d'un point de vue essentiellement pédagogique » (CE, 17 avril 1989, MAIGNANT, n°74884, aux tables).

C'est donc dans la mise en œuvre d'une politique de gestion partagée de la GRH (personnels de direction, personnels d'inspection et services rectoraux) que doit s'inscrire le développement de la responsabilité managériale du chef d'établissement vis-à-vis des professeurs de son établissement. Dans certains domaines qui sont de sa compétence propre (comme la répartition des services des enseignants) il peut, avant de prendre certaines décisions, solliciter l'avis de l'inspecteur pédagogique régional, tout comme celui-ci prend l'avis du chef d'établissement au sujet d'un enseignant qu'il vient inspecter.

- ***Sans avoir la maîtrise de tous les leviers de la GRH, le chef d'établissement dispose d'instruments efficaces qui lui permettent d'affirmer son rôle managérial auprès des enseignants de son établissement.***

Le rôle pédagogique du chef d'établissement est conforté par le décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux EPLE dont l'article 8- 2° dispose que : « En qualité de représentant de l'Etat au sein de l'établissement, le chef d'établissement :

a) a autorité sur l'ensemble des personnels affectés ou mis à disposition de l'établissement. Il désigne à toutes les fonctions au sein de l'établissement pour lesquelles aucune autre autorité administrative n'a reçu de pouvoir de nomination. Il fixe le service des personnels dans le respect du statut de ces derniers ;

b) veille au bon déroulement des enseignements, de l'orientation et du contrôle des connaissances des élèves ; (...) ».

Ces attributions du chef d'établissement sont des prérogatives substantielles en matière de GRH. Elles ont en effet des incidences fortes sur l'organisation individuelle et collective du travail des enseignants de l'établissement et parfois non négligeables sur leur niveau de rémunération.

En fixant les services, le chef d'établissement :

- *établit les emplois du temps de chaque professeur, ce qui constitue un puissant outil de reconnaissance de la qualité de l'investissement professionnel d'un enseignant qui redoute par-dessus tout un mauvais emploi du temps ;*
- *désigne les professeurs principaux, ce qui a des conséquences sur l'attribution de la part correspondante de l'ISO (indemnité de suivi et d'orientation) ;*
- *attribue directement ou indirectement les heures supplémentaires.*

En résumé, les marges de manœuvre des chefs d'établissement en matière de GRH ne sont pas que résiduelles et permettent d'asseoir une forme assez efficace de management.

Des avancées ont par ailleurs eu lieu ces dernières années qui visent toutes à conforter son rôle managérial de responsable RH de proximité dans le cadre d'une politique de GRH partagée. Cette responsabilité partagée respecte la spécificité de la fonction enseignante et assure la gestion équilibrée et cohérente des déroulements de carrière des enseignants de tous les établissements situés dans le ressort de l'académie.

- ***Les chefs d'établissement jouent également un rôle important dans le recrutement d'agents non titulaires destinés à exercer d'autres fonctions au sein des EPLE***

En application du premier alinéa de l'article L. 916-1 du code de l'éducation et du décret n° 2003-484 du 6 juin 2003, les assistants d'éducation peuvent être recrutés par les EPLE. Les fonctions d'assistance à l'équipe éducative sont une dimension essentielle de la vie des établissements et en particulier de ceux où se concentrent des difficultés scolaires ou sociales. Elles peuvent consister en surveillance des élèves, encadrement de sorties scolaires, aide à l'étude et aux devoirs, accès aux nouvelles technologies, appui aux documentalistes.... et doivent être partie intégrante des projets d'établissement.

Dans le cadre des moyens qui lui sont alloués par les autorités académiques en fonction de son projet et de ses besoins, le chef d'établissement soumet à la délibération du conseil d'administration le projet de recrutement des assistants d'éducation. Ce projet fixe notamment le nombre d'assistants d'éducation dont le recrutement est envisagé ainsi que la quotité de service et la nature des fonctions de chacun d'entre eux. Le chef d'établissement a pleine compétence pour conclure les contrats de recrutement correspondant au projet approuvé par le conseil d'administration.

Il est également compétent pour le recrutement d'assistants d'éducation exerçant les fonctions d'appui aux personnels enseignants pour le soutien et l'accompagnement pédagogique (assistants pédagogiques).

ANNEXE

- ***L'importance de l'effet- établissement »***

Estimant que la place des EPLE semble résiduelle dans la mise en œuvre de la réforme induite par la LOLF, la Cour note « que cette situation peut sembler d'autant plus paradoxale que les statistiques soulignent l'importance de « l'effet établissement » qui se traduit par le constat de forts écarts du point de vue des résultats des élèves ».

Si de nombreux travaux conduits par la DEPP et des équipes universitaires mettent en lumière un « effet établissement », il convient cependant d'apprécier celui-ci toutes choses égales par ailleurs, notamment à population accueillie comparable, et non pas en considérant les seuls taux de réussite à des examens. On a ainsi pu estimer que le tiers environ des variations des scores de tests de français et de mathématiques passés en

classe de 3^{ème} était lié à l'établissement et à la classe fréquentés, les deux autres tiers étant associés aux caractéristiques individuelles des élèves de chaque classe⁷⁵.

De même, du point de vue de la réussite au baccalauréat, les indices de valeur ajoutée calculés pour les lycées varient de 82 à 105 % en moyenne entre le groupe des établissements les moins performants et le groupe de ceux qui le sont le plus⁷⁶.

• **Les outils d'évaluation des élèves mis à disposition des EPLE**

La Cour note que son enquête « a mis en évidence certaines attentes [des établissements] portant notamment sur l'élaboration d'outils permettant le suivi des cohortes d'élèves ou des évaluations diagnostiques des compétences des élèves en classe de seconde afin de constituer une référence permettant de mesurer la progression de leurs compétences jusqu'au baccalauréat ».

Le suivi de cohortes d'élèves est effectivement souhaité par de nombreux établissements. A ce propos, les Indicateurs de Pilotage des Etablissements du Second degré (IPES), actuellement fournis à tous les EPLE par la DEPP, comprennent des taux d'accès (de 6^{ème} en 3^{ème}, voire en 2^{nde}, pour les collèges, et de la 2^{nde} au baccalauréat pour les lycées) qui leur indiquent la proportion des élèves accueillis qu'ils ont su conduire avec succès au terme de leur scolarité dans le cycle.

Dans une large mesure, ces indicateurs sont plus pertinents pour le pilotage de proximité, au niveau local, que des suivis de cohortes qui ne renseignent les établissements qu'un fois que les élèves les ont quittés. De telles cohortes ont surtout du sens au niveau national où les panels d'élèves suivis par la DEPP permettent de décrire les cursus scolaires et de les comparer. A moyen terme, la mise en place d'un identifiant élève unique au niveau national permettra de fournir aux établissements des données précieuses sur le devenir de leurs élèves lors de la poursuite de leurs études.

Quant aux protocoles nationaux d'évaluation diagnostique en classes de 2^{nde}, qui étaient relativement peu utilisés, le ministère n'en propose plus chaque année aux établissements. Ceux-ci disposent toutefois, par le biais d'une banque disponible sur Internet, d'exercices d'évaluation de début de 2^{nde} dans de nombreux domaines qui leur permettent, si les chefs d'établissement et les enseignants le souhaitent, de connaître les points forts et les points faibles des élèves qu'ils accueillent, afin de leur proposer les progressions les plus adaptées.

75) Evolution des acquis cognitifs et socio-affectifs des élèves au cours des années de collège. Note d'information n°97-26, juin 1997, DEP.

76) Les lycées publics d'enseignement général et technologique selon leurs performances en 2002 et leur évolution de 1997 à 2002, Note d'évaluation n°.04.03 mars 2004.

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA
RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Le rapport de la Cour des comptes rappelle que la performance du système éducatif du second degré repose sur la capacité des établissements d'enseignement à répondre aux besoins spécifiques de leurs élèves et à s'adapter à l'environnement dans lesquels ils s'insèrent.

L'autonomie des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) a été reconnue et élargie par les lois d'orientation de 1989 et de 2005, mais les EPLE connaissent encore des difficultés à exploiter pleinement leurs capacités d'initiative, eu égard à la pluralité des tutelles et au cloisonnement entre le corps enseignant et les équipes administratives.

Certains établissements semblent toutefois utiliser de plus en plus l'autonomie dont ils disposent au bénéfice des élèves, comme l'illustrent les exemples cités dans le projet d'insertion.

Je partage les recommandations de la Cour des comptes, notamment en ce qui concerne la nécessité d'encourager ces initiatives, de les suivre et de les valoriser. En effet, il s'agit d'initiatives qui restent encore trop isolées, le maniement des outils de pilotage, comme le projet d'établissement, demeurant à l'état embryonnaire et peu structurant pour l'activité d'enseignement.

Ces recommandations vont d'ailleurs dans le sens des préconisations des audits de modernisation effectués par les corps d'inspection du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'éducation nationale sur la grille horaire des enseignements au lycée et au collège ainsi que sur les décharges de service des enseignants du second degré. En effet, ces audits concluent à un nécessaire accroissement de l'autonomie des établissements scolaires du second degré dans le cadre d'une dotation globalisée d'heures d'enseignement qui pourrait permettre au chef d'établissement et à l'équipe pédagogique de bâtir un projet mieux adapté aux besoins de leurs élèves en arbitrant entre dédoublement des classes, soutien des élèves et offre d'options et en redéployant les moyens à cette fin.

L'autonomie des établissements doit évidemment avoir pour contrepartie un pilotage par la performance à partir d'objectifs clairs et un suivi mieux assumé de la part des services académiques qui devront œuvrer à une meilleure articulation entre les filières pédagogiques et administratives au sein de l'administration de l'éducation nationale, comme le souligne l'insertion au rapport public.
