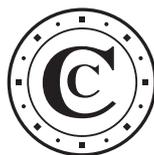


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

UNE ÉCOLE PLUS
EFFICACEMENT ORGANISÉE
AU SERVICE DES ÉLÈVES

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
DÉCEMBRE 2021

SOMMAIRE

5	AVERTISSEMENT
7	SYNTHÈSE
9	INTRODUCTION
13	1 - LES PERFORMANCES INSUFFISANTES DU SYSTÈME ÉDUCATIF FRANÇAIS
13	A - Un effort budgétaire soutenu dans la durée
14	B - Des réformes pédagogiques qui ne suffisent pas à améliorer la performance
15	C - Un système éducatif à la gestion trop centralisée et encadrée
16	2 - QUATRE LEVIERS D'ACTION POUR ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DU SYSTÈME ÉDUCATIF
16	A - L'école du socle
17	B - Les marges d'autonomie des établissements
19	C - La rénovation du cadre d'exercice du métier enseignant
25	D - L'évaluation et la performance du système scolaire
29	RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

AVERTISSEMENT

La présente note fait partie d'un ensemble de travaux destinés à présenter, sur plusieurs grandes politiques publiques, les principaux défis auxquels seront confrontés les décideurs publics au cours des prochaines années et les leviers qui pourraient permettre de les relever. Cette série de publications, qui s'étale d'octobre à décembre 2021, s'inscrit dans le prolongement du rapport remis en juin 2021 au Président de la République, *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise*. Ce travail de synthèse vise à développer, sur quelques enjeux structurels essentiels, des éléments de diagnostic issus de précédents travaux de la Cour et des pistes d'action à même de conforter la croissance dans la durée tout en renforçant l'équité, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.

La Cour, conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens, a souhaité développer une approche nouvelle, qui se différencie de ses travaux habituels, et ainsi apporter, par cette série de notes volontairement très synthétiques et ciblées, sa contribution au débat public, tout en veillant à laisser ouvertes les différentes voies de réformes envisageables.

Cette note a été délibérée par la 3^e chambre et approuvée par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes.

Les publications de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

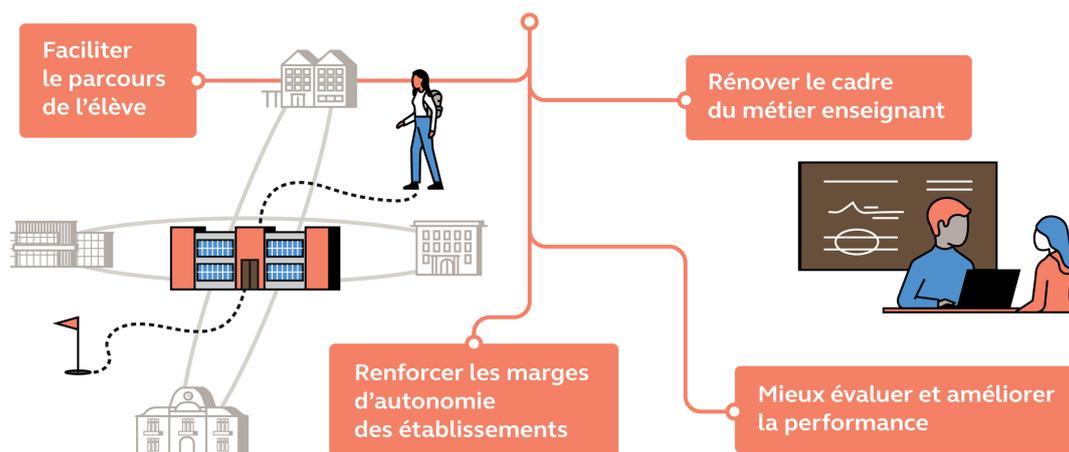
En dépit d'une dépense nationale d'éducation supérieure à la moyenne de l'OCDE, la performance du système scolaire français tend à se dégrader, en particulier pour les jeunes issus des milieux défavorisés. Les réformes pédagogiques, l'accroissement des moyens, les résultats des évaluations sur les acquis des élèves n'ont pas encore suffisamment permis d'améliorer la qualité du système éducatif français.

Pourtant, les pistes d'une meilleure adaptation de l'école aux besoins des élèves existent, en renforçant la mobilisation des établissements autour de leur projet pédagogique, en accentuant les dynamiques d'établissements et de réseaux, en rénovant le cadre du métier enseignant, en s'appuyant sur l'évaluation pour répondre au mieux aux besoins des élèves.

Chiffres clés

- **110 Md€** pour la dépense d'éducation (premier et second degrés, État, collectivités et ménages)
- **5,2 %** du PIB
- Premier degré : **43,8 %** Second degré : **56,2 %**
- Dépense budgétaire annuelle par élève du premier degré : **7 600 €**
- Dépense budgétaire annuelle par élève du second degré : **11 300 €**

UNE ÉCOLE PLUS EFFICACEMENT ORGANISÉE AU SERVICE DES ÉLÈVES



INTRODUCTION

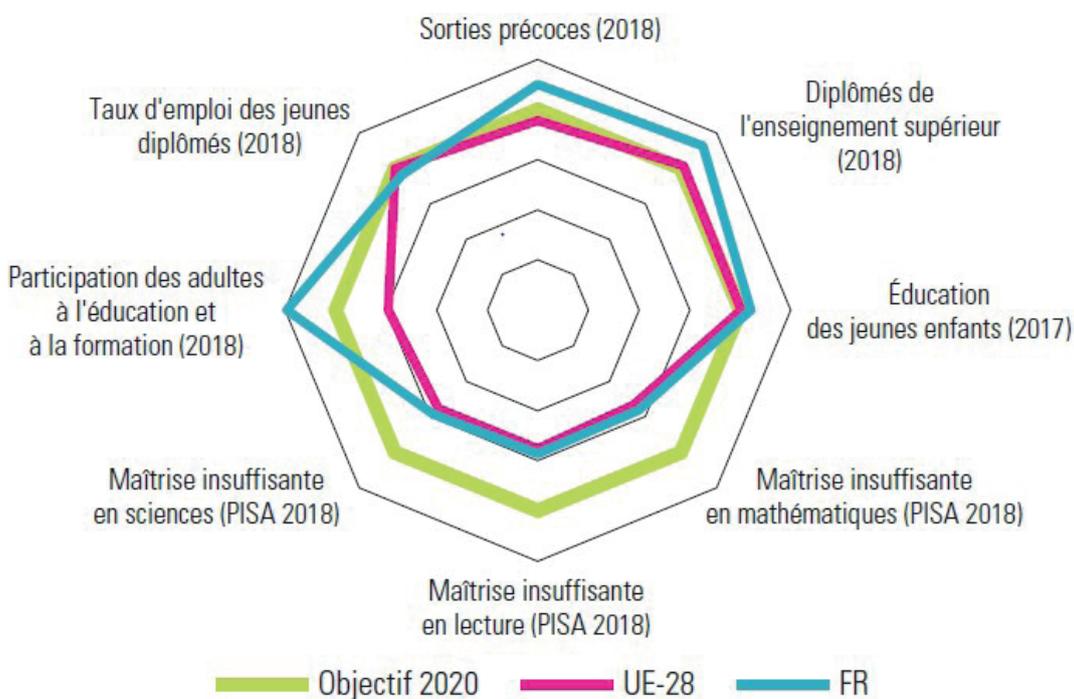
L'éducation est le premier poste de dépenses de l'État, qui consacre en 2021 76 Md€ à l'instruction de 12 millions d'élèves et d'apprentis sous statut scolaire. Les dépenses de personnel représentent 92 % de ces crédits, auxquels s'ajoutent les charges de pension, et placent ce ministère (enseignements public et privé) en tête des employeurs publics avec 1,2 million d'agents dont 870 000 enseignants et 170 000 personnels d'assistance éducative. Les dépenses de personnel sont passées de 62 Md€ en 2015 à 69 Md€ en 2020. L'effort national et, en son sein, l'effort budgétaire de l'État, plus importants que la moyenne européenne et que celle des pays de l'OCDE, sont en croissance régulière en dépit d'une démographie scolaire plutôt stable. Des arbitrages politiques et budgétaires en ce sens peuvent apparaître légitimes tant l'éducation détermine l'avenir du pays : le niveau des connaissances et des compétences des générations futures conditionne leur insertion sociale, citoyenne et professionnelle et leur capacité de répondre aux besoins de l'économie. Encore faut-il que ces efforts budgétaires soient corrélés à la performance du système scolaire.

Comme la Cour le soulignait, dans son rapport *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise* de juin 2021, en dépit d'une dépense nationale d'éducation supérieure à la moyenne de l'OCDE, la performance du système scolaire français, qu'il s'agisse de sa réactivité aux besoins des élèves ou du niveau de leurs connaissances, tend à se dégrader, en particulier pour les jeunes issus des milieux défavorisés. Les réformes pédagogiques, l'accroissement des moyens, les résultats des évaluations sur les acquis des élèves n'ont pas encore suffisamment permis d'améliorer la qualité du système éducatif français.

Certes, des objectifs nationaux très généraux, comme les taux d'accès d'une génération au brevet des collèges et au baccalauréat, sont atteints, mais largement vides de sens. Dans les grandes enquêtes internationales portant sur les acquis des élèves, la performance de notre système éducatif se dégrade à maints égards. Environ 40 % des élèves en fin de primaire ne possèdent pas les connaissances fondamentales en lecture et en mathématiques qui leur permettraient de suivre une scolarité au collège dans de bonnes conditions, selon une étude publiée en 2016 par le Centre national d'études des systèmes scolaires (CNESCO) et l'Institut français de l'éducation (IFÉ)-ENS de Lyon. En mathématiques, les plus récentes évaluations internationales (*Trends in International Mathematics and Science Study* [TIMSS] 2020), comme les évaluations nationales (cycle des évaluations disciplinaires réalisées sur échantillons [CEDRE] 2019) sont peu encourageantes : en fin d'école et de collège, la proportion d'élèves dans les groupes les moins performants est passée, selon la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), de 15 % en 2008 à 25 % en 2019, celle des élèves les plus

performants de 29 % à 22 %. Au surplus, en 2018, 12 % des jeunes sont sortis de formation initiale sans diplôme du second cycle de l'enseignement secondaire (certificat d'aptitude professionnelle (CAP), brevet d'études professionnelles (BEP), baccalauréat), alors que les objectifs européens établis lors du sommet de Lisbonne (2000) prévoient de limiter à moins de 10 % la proportion de ces jeunes sortant précocement du système éducatif et ne poursuivant ni études ni formation.

Graphique n° 1 : position de la France au regard des objectifs de la stratégie Éducation et formation 2020 en 2018



Source : DEPP d'après Eurostat

Malgré les mauvais résultats des évaluations nationales, en dépit des préconisations issues d'enquêtes internationales approfondies et reconnues, alors que de trop nombreuses réformes pédagogiques sont intervenues et que les crédits, consacrés

à l'école, au collège et au lycée, ne font que croître, l'organisation scolaire n'a pas fait l'objet des transformations qui sont pourtant la condition de l'amélioration des performances du système éducatif de notre pays : qu'il s'agisse de la capacité d'initiative des établissements, de l'usage opérationnel de l'évaluation des résultats scolaires, ou encore des conditions d'exercice du métier d'enseignant dont l'attractivité continue de se dégrader, quoique différemment d'une discipline à l'autre, d'un territoire à l'autre, en raison notamment du faible niveau des salaires, des conditions de formation, des modalités de travail et d'entrée dans le métier.

La présente note dresse d'abord le constat d'une performance insuffisante de notre système scolaire, en dépit d'un effort budgétaire soutenu dans la durée, et de réformes pédagogiques nombreuses, portant d'ailleurs surtout sur le second degré.

Elle explore ensuite les pistes d'une meilleure adaptation de l'école aux besoins des élèves, en renforçant la mobilisation des établissements autour de leur projet pédagogique, en accentuant les dynamiques d'établissements et de réseaux, en rénovant le cadre du métier enseignant, en s'appuyant sur l'évaluation pour répondre au mieux aux besoins des élèves.

Sur le plan méthodologique, les présentes conclusions ne peuvent prétendre à l'exhaustivité. Elles s'appuient sur de nombreux travaux récents réalisés par la Cour, énumérés en annexe, qui portent sur l'analyse de l'organisation du système scolaire, tant du point de vue de son efficacité que de son efficience. Certaines thématiques n'entrent pas dans le cadre de cette note, n'ayant pas fait l'objet d'investigations suffisantes au cours de la période récente, ou relevant de domaines dans lesquels la Cour s'est gardée jusqu'à présent de porter des appréciations, comme la durée et la répartition des temps scolaires, ou les programmes d'enseignement et la pédagogie. Il en va de même de la question du juste niveau, au regard des comparaisons internationales, et toutes choses égales par ailleurs, de la rémunération des enseignants. Sous réserve de ces éléments et des recommandations que la Cour pourrait faire lors de prochains contrôles, les questions de performance et d'organisation du système scolaire, sur lesquelles porte cette note, apparaissent déterminantes.

1 - LES PERFORMANCES INSUFFISANTES DU SYSTÈME ÉDUCATIF FRANÇAIS

En dépit d'un effort budgétaire et de très nombreuses réformes pédagogiques, le système éducatif français présente des performances médiocres.

A - Un effort budgétaire soutenu dans la durée

La Nation a consacré en 2020 près de 110 Md€ à l'éducation des élèves du premier et du second degré, partagés entre le budget de l'État (64 %) et les budgets territoriaux (26 %), le solde correspondant à la participation des autres administrations publiques, des ménages et des entreprises. La France, avec une part de 5,2 % de dépenses d'éducation dans le PIB, se situe au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (4,9 %) ; son effort la place au-dessus de l'Espagne, de l'Allemagne, du Japon, de l'Italie ou de l'Irlande, qui y consacrent moins de 4,5 %.

1. Un rééquilibrage lent des moyens au profit du premier degré, priorité en matière de réussite éducative

La dépense par élève a crû, en euros constants, de 210 % entre 1980 et 2020, pour le premier degré, dans un contexte général de stagnation des effectifs scolarisés, avec une pente particulièrement marquée depuis 2015 (+14 %), et de 65 % pour le second degré, dans un contexte de légère croissance des effectifs scolarisés, avec une moindre progression des dépenses depuis 2015 (près de 3 %). Malgré ce rééquilibrage de l'allocation des moyens entre les deux degrés d'enseignement, la dépense nationale par élève du premier degré restait en 2019 en deçà de la moyenne OCDE (7 600 €, contre 8 300 €), celle par élève du second degré

étant en revanche très supérieure (11 300 €, contre 9 700 €) en raison d'un coût élevé du lycée général et technologique (supérieur de 17 % par rapport à la moyenne de l'OCDE).

Par ailleurs, depuis 1980, une série de réformes a conduit à une diminution du temps de classe à l'école élémentaire. Si, en 1980, le temps d'enseignement hebdomadaire était de 27 heures, il n'est plus aujourd'hui que de 24 heures pour tous les élèves. Annuellement, le volume total d'enseignement élémentaire pour l'ensemble des élèves était de 972 heures en 1980, il n'est plus aujourd'hui que de 864 heures.

2. Une adaptation trop lente de la structure de la dépense à l'évolution de la démographie des élèves

La Cour a observé que l'Éducation nationale n'utilise pas suffisamment des outils comme les heures supplémentaires pour anticiper les effets d'une démographie scolaire en déclin et éviter des recrutements qui rigidifient son dispositif, alors qu'il faudrait pouvoir l'adapter au plus près des besoins d'une population d'élèves en évolution. Les heures supplémentaires représentent en moyenne ces dernières années moins de 3 % des dépenses de personnel : 76 % de ces crédits sont utilisés pour des heures supplémentaires annuelles (dites HSA), qui ne sont que d'affichage car elles sont en fait intégrées dans le service des enseignants, correspondent à des compléments de rémunération et ne présentent aucune souplesse d'utilisation. En effet, elles sont inscrites à l'emploi du temps hebdomadaire programmé au long de l'année scolaire ; les deux tiers des

enseignants du secondaire en effectuent au moins une en complément de service, et un quart des enseignants au moins deux. *A contrario*, seulement 20 % des crédits afférents rémunèrent des heures supplémentaires dites effectives (HSE), c'est-à-dire ponctuelles, en moyenne une heure par mois et par enseignant.

Les heures supplémentaires ont leur place dans une panoplie d'outils structurels d'ajustement des moyens enseignants sur l'année scolaire ; il s'agit aussi d'en préserver un volant suffisant à la main des chefs d'établissement, comme instruments de souplesse et de réponse à des besoins spécifiques de l'établissement public local d'enseignement (EPL) pour mener à bien ses projets.

3. Une performance désormais liée davantage à l'organisation éducative qu'à un niveau de dépense

La question est posée d'un seuil optimal de dépenses à consacrer au système éducatif pour obtenir un effet de levier significatif sur sa performance. L'OCDE observe que le simple fait d'augmenter la dépense d'éducation n'entraîne ni une amélioration qualitative de l'enseignement, ni une hausse des résultats scolaires. Dans les pays dont les dépenses d'éducation dépassent le seuil de 50 000 USD, soit 43 300 €, par élève, pour le parcours scolaire entre 6 et 15 ans, les enquêtes PISA montrent que la relation entre dépenses et performance perd de son intensité : pour de nombreux pays, le score en sciences sera quasi identique quel que soit le niveau des dépenses. Ce sont alors la qualité de l'organisation scolaire et sa capacité à s'adapter qui sont en jeu, ainsi que les modèles pédagogiques d'instruction (programmes, méthodes, examens).

Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier ces derniers ; en revanche, il lui revient d'examiner

l'efficacité et l'efficience de l'organisation du service public de l'éducation, et notamment les conditions de recrutement et d'organisation du travail des communautés enseignantes et éducatives qui en constitue le cœur. Or, un constat n'est jamais démenti, celui du caractère rigide, uniforme et intangible des règles qui régissent cette organisation, qu'il s'agisse de la place des écoles et établissements dans l'administration de l'Éducation nationale ou du cadre d'exercice du métier enseignant, ou encore de l'importance et de l'emploi des évaluations pour piloter le système éducatif. En outre, la sélectivité des recrutements, notamment dans les matières scientifiques, est de plus en plus faible, au point d'être problématique.

B - Des réformes pédagogiques qui ne suffisent pas à améliorer la performance

Les gouvernements successifs ont répondu aux difficultés de l'école par des réformes intervenues selon un rythme rapide, portant surtout sur les cursus des élèves, en particulier dans le second degré, plutôt que sur l'organisation et le fonctionnement du système scolaire, pourtant déterminants pour accompagner le parcours des élèves.

Se sont ainsi succédés, depuis une quinzaine d'années, une réforme de la voie professionnelle (baccalauréat professionnel en trois ans), la réforme de l'éducation prioritaire, la réforme du collège, une réforme avortée des rythmes scolaires, la transformation de la voie professionnelle, le dédoublement des classes d'école dans l'éducation prioritaire, la réforme du lycée et du baccalauréat général et technologique, et l'introduction de l'obligation scolaire dès trois ans. La communauté éducative peine, malgré l'intérêt qu'elles peuvent présenter,

à s'approprier ces réformes qui interviennent à un rythme soutenu, sans toujours prendre le temps de l'évaluation, et nécessitent un accompagnement par l'encadrement de l'Éducation nationale (corps d'inspection et chefs d'établissement) qui absorbe beaucoup de temps, d'énergie, et en définitive de moyens (notamment de formation).

Cet empilement de réformes atteste, certes, l'attention portée au système éducatif, mais ne règle pas les difficultés. Certains progrès sont cependant avérés, comme par exemple le recul du décrochage scolaire, ramené de 13 % en 2010 à 8 % en 2020, grâce à une mobilisation vigoureuse de l'Éducation nationale et de ses partenaires. Pour autant, la performance globale du système éducatif français, appréciée par les évaluations internationales, reste médiocre malgré l'importance des moyens mobilisés.

Les analyses comparées des systèmes scolaires, comme celles de l'OCDE, en particulier les conclusions récurrentes issues de l'enquête PISA depuis maintenant vingt ans, soulignent que les systèmes scolaires les plus performants sont ceux qui donnent le plus de place à chaque établissement, fédérant à ce niveau la communauté éducative autour d'un projet commun qui encourage les enseignants à être novateurs et à améliorer leur performance et celles de leurs collègues.

Pour produire leurs effets, pour le moment obérés par l'intangibilité des modes de gestion et des structures, les réformes pédagogiques ont besoin d'une refonte des modes d'organisation du système scolaire, touchant notamment l'autonomie des établissements et les prérogatives des chefs d'établissement, permettant le développement d'expérimentations à grande échelle, ouvrant la voie, par exemple, à des marges de flexibilité et

de différenciation beaucoup plus grandes selon les contextes locaux des bassins ou des réseaux scolaires, et appuyée sur la généralisation de l'évaluation, non seulement des résultats des élèves, mais aussi des écoles et des établissements.

C - Un système éducatif à la gestion trop centralisée et encadrée

L'école, le collège et le lycée ne disposent pas d'une autonomie suffisante pour allouer les moyens en fonction d'un projet élaboré collectivement et correspondant aux besoins des élèves.

En France, l'autonomie des établissements scolaires est très encadrée. À la différence d'autres pays d'Europe, où le système éducatif est organisé autour des établissements, la France se caractérise par un système éducatif très centralisé : la chaîne managériale contrôle fortement les marges d'action des écoles et même des établissements du second degré. Lorsqu'il s'agit d'impulser une réforme, d'adapter les dispositifs éducatifs aux réalités locales, de gérer une situation de crise, les responsables locaux sont dans une position relativement fragile. Seulement 10 % des décisions prises en matière éducative le sont au niveau des établissements, dont à peine 2 % en « autonomie totale ».

L'OCDE place ainsi la France dans la catégorie des pays « à décentralisation et déconcentration minimales », alors que les recherches sur la performance éducative mettent en avant, non la seule autonomie des établissements, mais la combinaison de leur autonomie et de leur responsabilisation (qui renvoie ainsi à leur degré d'évaluation) comme un levier important d'efficacité. Une telle organisation favorise également la réduction des inégalités sociales et scolaires.

Cette autonomie se concrétise en premier lieu par l'identité et le projet de l'établissement, ensuite par le travail collectif de la communauté enseignante et éducative, et enfin par un chef d'établissement disposant de prérogatives importantes. Sur les deux premiers facteurs, des évolutions positives peuvent être relevées, bien que parfois plus formelles que réelles ; mais la reconnaissance d'une autonomie forte et d'un

chef d'établissement doté des prérogatives nécessaires n'a guère progressé. L'école en particulier, sans personnalité juridique, pilotée pour l'essentiel de l'extérieur (par l'inspecteur de la circonscription plus que par un directeur dont la disponibilité pour l'encadrement n'est que partielle) dispose de peu de marge de décision, même quand elle atteint la taille d'un collège.

2 - QUATRE LEVIERS D'ACTION POUR ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DU SYSTÈME ÉDUCATIF

Certains pays de l'OCDE ont utilisé le système scolaire pour atténuer les inégalités. Or, en France, celles-ci continuent à se creuser. De ce point de vue, la politique publique n'atteint pas ses objectifs.

Comme la Cour le soulignait, dans son rapport *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise* de juin 2021, diverses voies d'amélioration de l'organisation scolaire méritent d'être explorées, qu'il s'agisse de l'école du socle, pour faciliter le parcours de l'élève, de l'accroissement des marges d'autonomie et d'initiative des établissements et de leurs responsables, de la rénovation du cadre d'exercice du métier d'enseignant ou encore des usages de l'évaluation.

A - L'école du socle

La tentative de rapprocher écoles et collèges dans « l'école du socle », afin de faciliter le parcours de l'élève, a pour l'instant échoué ; elle aurait permis de donner à une entité « établissement public local des savoirs fondamentaux » une existence et un responsable, rassemblant une grappe d'écoles autour de son collège de référence et d'un principal de collège coordinateur.

La loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, précisée par plusieurs textes ultérieurs, a en effet cherché à gommer la rupture entre le premier et le second degré, en établissant un « socle commun de connaissances et de compétences » que tout élève est censé maîtriser à la fin de la scolarité obligatoire. Toutes les conséquences pratiques n'ont pas été tirées de ce socle commun organisé en trois cycles : celui des apprentissages fondamentaux (CP, CE1, et CE2), celui de la consolidation (CM1, CM2, 6^e), enfin celui des approfondissements (5^e, 4^e et 3^e). La scission demeure profonde entre l'enseignement du premier degré, confié à des professeurs généralistes, suivant l'élève dans la totalité de ses apprentissages, et le second degré, relevant d'enseignants qui sont autant de spécialistes d'une discipline le plus souvent unique, et qui ne font pas toujours équipe autant qu'il serait nécessaire pour répondre aux besoins de l'élève. Les interventions communes ou croisées qui donnent corps, en CM2 ou en 6^e, à l'école du socle, se pratiquent à titre expérimental, l'organisation par exemple de formations communes des enseignants concernés s'avère complexe, le cloisonnement de la gestion n'offrant pas les souplesses nécessaires.

La continuité de l'organisation du parcours de l'élève est rompue de manière assez brutale entre l'école et le collège, alors que la logique du socle commun aurait commandé que soient aménagés des enchaînements pratiques, bénéfiques pour les élèves les plus en difficulté.

B - Les marges d'autonomie des établissements

L'établissement du second degré demeure principalement un échelon d'exécution et non de conception, ses marges d'autonomie sont croissantes mais encore limitées. Concrètement, celles-ci s'incarnent, à côté des tâches d'organisation et d'administration traditionnelles, dans des missions d'animation des équipes enseignantes et dans la mise en place de dispositifs d'aide et de soutien aux élèves, qui ont en commun de constituer des espaces d'intervention pédagogique différents de la classe ordinaire.

Le projet d'établissement, obligatoire à partir de 1989, occupe une place particulière en leur sein. Il se décline cependant de manière différente selon les contextes. Pour certains chefs d'établissement, le projet est global et constitue le cœur de la politique d'établissement. Pour d'autres, il peut rester un document bureaucratique, élaboré par la seule direction. Dans tous les cas, le professeur principal peut devenir un acteur privilégié du lien entre le projet de l'établissement et le projet personnel de l'élève, tandis que le coordonnateur de discipline peut tendre à remplir ce rôle au sein du collectif des enseignants d'une même discipline.

Pourtant, les indicateurs de valeur ajoutée des lycées suivis par le ministère, tout comme les analyses de l'OCDE et les enquêtes de la Cour, témoignent de la réalité de « *l'effet établissement* », qui concerne l'organisation

pédagogique et l'emploi des moyens donnés à l'établissement, avec un fonctionnement interne fondé sur un projet d'établissement qui fédère la communauté enseignante et éducative. Cette question va de pair avec celle de la responsabilisation des directeurs d'école et des chefs d'établissement. Or, si les textes ont consacré l'accroissement de leurs responsabilités, en particulier pour mettre en œuvre les réformes éducatives récentes, leur marge de manœuvre effective vis-à-vis des enseignants reste marquée par d'importantes ambiguïtés, qui obèrent *de facto* leur action.

1. La fonction de chef d'établissement en question

Dans le premier degré, le directeur d'école est obligatoirement un professeur des écoles. La plupart du temps, il n'occupe pas cette fonction à temps plein et bénéficie d'un régime de décharge d'enseignement variable selon le nombre de classes de son école. Même si un référentiel « métier » concernant les directeurs d'école a été élaboré pour la première fois en 2014, le cadre d'exercice de leurs missions reste inchangé, en l'absence de reconnaissance d'un véritable statut. Des évolutions semblent néanmoins se dessiner avec le développement d'expérimentations consistant à donner une certaine latitude d'orientation aux directeurs d'école vis-à-vis des équipes pédagogiques, comme l'illustre l'annonce, dans un cadre expérimental et pour certaines écoles de Marseille, du choix par le directeur des professeurs de l'école qu'il dirige. Néanmoins, pour le moment, le supérieur hiérarchique des enseignants dans le premier degré n'est pas le directeur d'école mais l'inspecteur de l'éducation nationale de circonscription.

Dans le second degré, les chefs d'établissement constituent un corps spécifique et exercent leurs fonctions à plein temps. Contrairement

au directeur d'école, le chef d'établissement a autorité sur l'ensemble des personnels affectés à l'établissement, même si, pour les enseignants, son pouvoir se limite à s'assurer de leur contribution à la continuité de l'enseignement. Dans ce domaine, la crise sanitaire a montré la difficulté que beaucoup d'entre eux éprouvaient à maintenir cette continuité en réorganisant de leur propre autorité le travail des enseignants.

Cette responsabilité des chefs d'établissement s'exerce sous de multiples formes : au niveau de l'établissement, au travers notamment du projet d'établissement, de l'organisation des enseignements, de l'attribution des services ; mais également au niveau de la classe, par exemple en conseil de classe ou par le contrôle de l'évaluation des élèves. Cependant, quoique disposant d'un statut plus affirmé, le chef d'établissement du second degré voit lui aussi sa légitimité et son autorité partagées avec celles des inspecteurs académiques régionaux. Ceux-ci jouent un rôle prépondérant dans l'évaluation des enseignants et possèdent un rôle disciplinaire, qui s'accorde, certes, avec la liberté pédagogique des enseignants devant leur classe mais entrave aussi la responsabilité des chefs d'établissement dans l'organisation du service. La Cour a ainsi recommandé, dans le cadre d'une enquête récente sur les inspections du second degré, de confier au chef d'établissement l'évaluation des enseignants, en ménageant une possibilité de recours auprès de l'inspecteur, et en régulant l'activité des inspecteurs pour garantir aux enseignants une équité de traitement. Ceci devrait permettre de recentrer le travail des inspecteurs sur l'accompagnement pédagogique des professeurs et des équipes enseignantes, mais aussi de conforter le rôle du chef d'établissement comme pilote de la mobilisation pédagogique pour la réussite des élèves.

En effet, l'amélioration de la qualité de l'enseignement passe bien par le renforcement de la fonction d'encadrement pédagogique au sein des établissements. De ce point de vue, les chefs d'établissement français sont moins nombreux que leurs homologues des pays participant à l'enquête OCDE-TALIS à déclarer assister au déroulement des cours (8 %, contre 49 % en moyenne parmi les pays de l'enquête TALIS), prendre des initiatives favorisant la coopération entre les enseignants pour élaborer des pratiques éducatives innovantes (60 %, contre 64 % en moyenne), et prendre des mesures concrètes pour que les enseignants s'investissent dans l'amélioration de leurs compétences pédagogiques (52 %, contre 69 % en moyenne).

Si des circulaires ministérielles successives ont doté les établissements scolaires de possibilités d'initiative accrues dans la définition de leur stratégie, leurs modes d'organisation ou l'adaptation de leur offre d'enseignement, ces marges de manœuvre ne sont pas pleinement mises à profit. Le passage d'une culture de gestion à une culture d'accompagnement s'opère de manière très progressive, tant l'Éducation nationale n'a pas suffisamment pris ses distances par rapport à un système de gestion et de références nationales très contraignant. Une double contrainte pèse encore trop souvent sur les établissements. Alors que les équipes de direction et l'ensemble des acteurs sont appelés à se mobiliser autour d'objectifs à respecter dans le cadre d'un projet d'établissement, les moyens qui leur sont attribués obéissent à un système de gestion plutôt rigide en fonction de grilles horaires arrêtées nationalement, fixant des horaires d'enseignement et ne laissant guère de marges de manœuvre, y compris en matière de recrutement, aux équipes éducatives.

Par ailleurs, les chefs d'établissement doivent veiller à la qualité des rapports de coopération entre les enseignants, les élèves et leur famille, lesquels peuvent améliorer la performance, s'agissant notamment des élèves défavorisés.

2. L'accroissement possible des marges de gestion des établissements

L'accroissement des marges d'initiative des établissements suppose d'accompagner les chefs d'établissement dans leur évolution professionnelle et de leur donner les moyens d'assumer leurs nouvelles responsabilités, comme le management de projet, la gestion d'équipe ou la conduite du changement. La montée en responsabilité des chefs d'établissement devrait les conduire à rendre compte des résultats obtenus par leur établissement, lesquels dépendent des équipes pédagogiques qu'il leur appartient de mobiliser. Or, la Cour constate un déficit dans l'accompagnement des chefs d'établissement dans leurs nouvelles responsabilités, en dépit d'un réel effort dans la formation à la prise de poste et l'organisation de formations régulières portant sur l'exercice de leurs missions.

Malgré ces évolutions, leur rôle comme animateurs et responsables de l'équipe d'enseignants reste peu valorisé par rapport aux responsabilités qui leur sont confiées. La capacité des chefs d'établissement à s'imposer et à piloter repose, dès lors, pour l'essentiel sur leur autorité naturelle, la bonne volonté de leurs collaborateurs et la possibilité de s'appuyer sur une relation constructive avec l'autorité rectorale. Ils disposent, en pratique, de peu de leviers : ils n'interviennent pas dans le processus d'affectation des enseignants, contrairement à ce qui se passe dans les établissements d'enseignement privé sous contrat (où le recteur ne peut nommer un enseignant qu'avec l'accord du

chef d'établissement concerné), et ils n'ont qu'une place seconde dans l'évaluation des enseignants. Peu d'entre eux se voient accorder des « postes à profil », c'est-à-dire adaptés à des besoins qu'ils ont définis.

Les choix pédagogiques opérés dans le cadre de l'autonomie ne reposent encore que très rarement sur une analyse de la performance de l'établissement en matière de résultats des élèves. Les indicateurs (résultats scolaires courants, résultats aux examens, absentéisme, exclusions, taux d'accès troisième-seconde/seconde-terminale, poursuite de formation ou d'études, etc.) sont largement sous-utilisés par les enseignants comme par les équipes de direction. Le mouvement, amorcé depuis la rentrée scolaire 2020, de mise en œuvre à l'échelle nationale, de façon systématique et régulière, d'un dispositif d'évaluation des établissements scolaires devrait contribuer à inverser cette tendance.

Au total, une certaine ambiguïté de la position des personnels dirigeants des établissements scolaires perdure. Les difficultés de mise en œuvre de certaines réformes peuvent trouver une de leurs causes dans cette situation. Pour l'opinion publique, et au premier rang pour les parents d'élèves, un hiatus persiste entre la perception du rôle central des chefs d'établissement et la réalité de leurs prérogatives.

C - La rénovation du cadre d'exercice du métier enseignant

Le travail des enseignants du second degré (au nombre de 490 000) est structuré par les « obligations règlementaires de service » (ORS). Ces obligations consistent à la seule présence de l'enseignant devant la classe selon une logique hebdomadaire, entre quinze heures pour les professeurs agrégés et dix-huit heures

pour les professeurs certifiés pendant la durée officielle de l'année scolaire, soit trente-six semaines. Ainsi, en dépit de la définition légale des missions d'un enseignant, tout travail autre que celui de « *faire cours* » n'est pas quantifié dans son temps de service. Dans les réseaux d'éducation prioritaire renforcée (REP+), le temps enseignant est organisé différemment, avec une pondération de 1,1 des heures d'enseignement dans les collèges : en dehors des heures d'enseignement, les professeurs peuvent se consacrer aux autres dimensions de leur métier, en particulier travailler collectivement et se former ensemble, concevoir et organiser le suivi des élèves, ou encore coopérer avec les parents d'élèves.

1. Une meilleure prise en compte des missions des enseignants hors de la classe

En dehors de son temps de cours, l'enseignant a de nombreuses activités. Celles-ci concernent, notamment, un ensemble de tâches au sein de l'établissement qui contribuent non seulement à l'enseignement lui-même mais aussi à donner corps à la vie scolaire : suivi des élèves et accompagnement personnalisé, rencontres avec les parents, réunions de travail en équipe, participation aux instances de l'établissement, intérêt porté aux activités périscolaires. En l'état actuel du cadre réglementaire, leur

intensité dépend de l'engagement de chaque enseignant, alors que la participation des enseignants à la vie scolaire constitue un enjeu essentiel de prise en charge des élèves dans toutes les dimensions de leur vie à l'école.

Cette situation est regrettable à maints égards : pour l'enseignant, qui ne voit pas son implication professionnelle hors la classe pleinement reconnue, pour l'Éducation nationale, qui ne dispose pas d'un cadre réglementaire de service qui engloberait le temps de travail dans l'établissement pour d'autres tâches éducatives, mais aussi pour l'accomplissement de missions indispensables à la continuité du service public, comme les remplacements de courte durée. Dans cette perspective, le ministère gagnerait à mieux définir le temps de travail effectif des enseignants et à objectiver sa décomposition.

Une définition globale annuelle des services des enseignants permettrait ainsi de prendre en compte, non seulement les heures d'enseignement, mais aussi les missions annexes, qui peuvent nécessiter des temps de disponibilité des enseignants dans les établissements, et ainsi valoriser des missions aujourd'hui insuffisamment reconnues et mesurées, ainsi que l'investissement des professeurs les plus engagés pour accompagner leurs élèves.

2. La concertation et le travail d'équipe, des pratiques à généraliser

La crise sanitaire a été l'occasion pour la Cour d'observer le développement de pratiques collaboratives permettant de mieux répondre aux besoins des élèves. Le travail en équipe a particulièrement profité des échanges de pratiques dans le cadre de visioconférences ou de réseaux sociaux à caractère professionnel. Cela a notamment permis d'assurer une continuité pédagogique favorable à la réussite des élèves, mais a également contribué au soutien d'enseignants en difficulté en évitant des situations d'isolement professionnel.

La concertation et le travail d'équipe peinent néanmoins à s'installer dans les pratiques. Les raisons en sont multiples : la formation initiale, dans le cadre du master *métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF)*, n'accorde pas une place suffisante au travail collaboratif ; le management est peu outillé pour favoriser ces pratiques, d'autant que les emplois du temps des enseignants, définis sur le fondement d'obligations réglementaires de service focalisées sur les heures d'enseignement face aux élèves, et très rigides, ne comportent pas, sauf en éducation prioritaire, de temps dédié à la concertation et au travail collectif. Pourtant, le décret du 20 août 2014 relatif

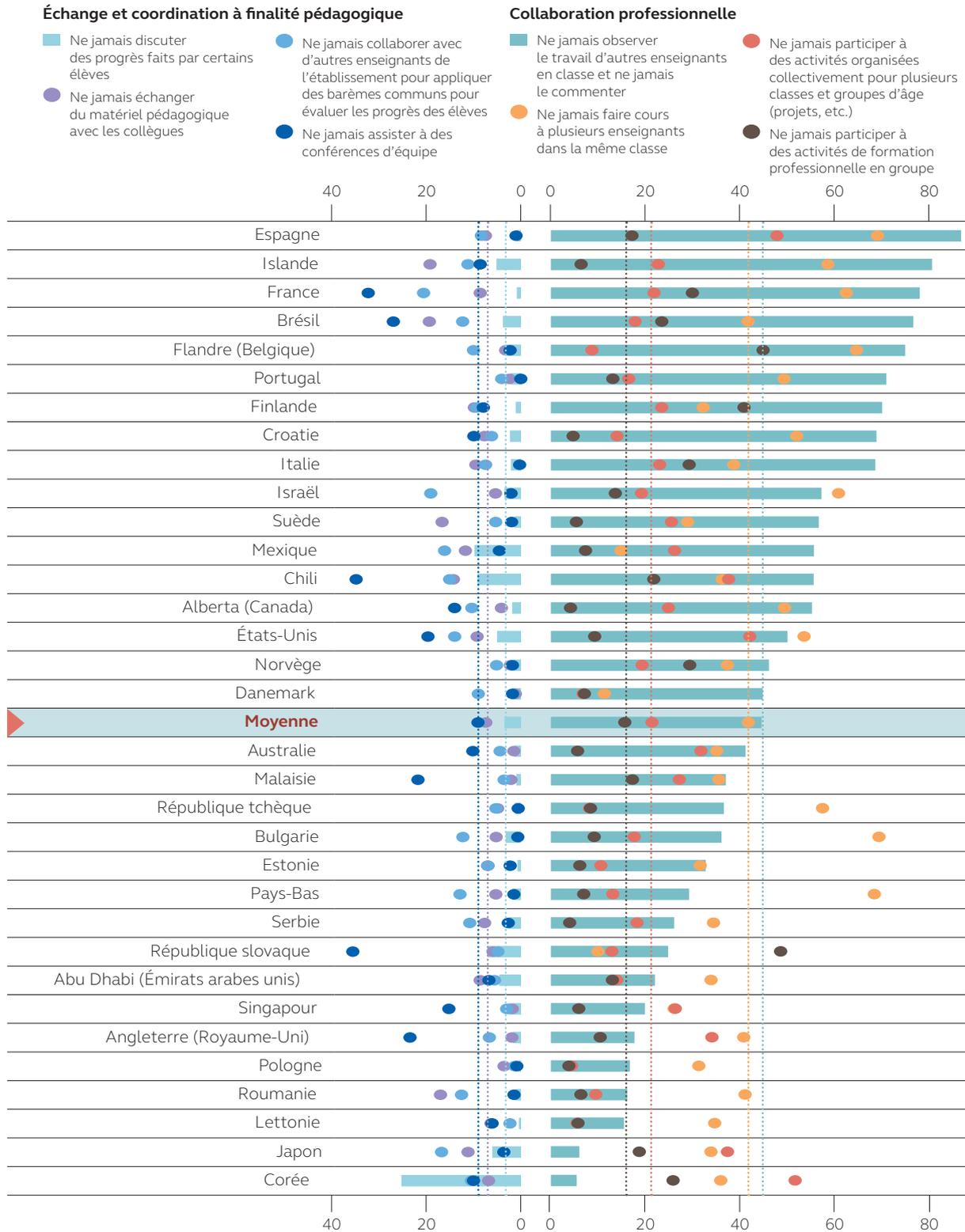
aux obligations réglementaires de service et aux missions des personnels enseignants du second degré public prévoit bien, parmi leurs missions liées au service d'enseignement, « *le travail au sein d'équipes pédagogiques constituées d'enseignants ayant en charge les mêmes classes ou groupes d'élèves ou exerçant dans le même champ disciplinaire* ».

Qu'il s'agisse de réunions de travail des professeurs de la même classe, ou de professeurs de la même discipline enseignant dans des classes différentes, ces concertations et travaux communs ne sont pas facilités par l'organisation des services des enseignants. Le caractère hebdomadaire des ORS empêche une organisation annualisée du temps de service qui permettrait de moduler la réalisation des programmes selon les projets d'établissement et de s'adapter plus facilement aux réformes pédagogiques, notamment lorsqu'elles comportent des enseignements pluridisciplinaires ou en co-intervention.

En moyenne, dans les pays de l'OCDE, la coopération entre les enseignants au sein d'un établissement présente une corrélation positive notable avec la performance des élèves. L'enquête TALIS relève ainsi que les pratiques collaboratives des enseignants sont moins fréquentes en France que dans d'autres pays.

Graphique n° 2 : coopération entre enseignants

Pourcentage d'enseignants du premier cycle du secondaire qui déclarent



Les pays sont classés par ordre décroissant en fonction du pourcentage d'enseignants qui déclarent ne jamais observer le travail d'autres enseignants en classe et ne jamais le commenter.

Source : OCDE, Bases de données TALIS 2013, tableau 6.15

Cependant, les formes de travail collectif enseignant dans le quotidien scolaire existent, comme cela peut notamment être le cas en éducation physique et sportive ou en physique-chimie, où le travail collaboratif des enseignants permet une continuité et une progressivité plus fortes des enseignements. Il apparaîtrait naturel d'étendre, au-delà des seuls établissements de l'éducation prioritaire, les modalités de concertation et de travail collectif entre enseignants et d'inclure ces activités dans leurs obligations de service.

La Cour a déjà insisté sur la nécessité d'embrasser la dimension collective du métier enseignant et de reconnaître les missions individuelles et collectives qui ne sont pas identifiées dans le temps de service. Dans ses récents travaux portant sur la continuité pédagogique durant la crise sanitaire, elle a relevé combien les chefs d'établissement se sont trouvés démunis, lors du premier confinement, malgré une évidente bonne volonté de la plupart d'entre eux et des personnels de vie scolaire. Organiser cette continuité nécessitait d'abandonner l'emploi du temps préétabli pour organiser un horaire élève spécifique à l'école à distance : la priorité donnée à l'organisation habituelle a eu pour conséquence de fortes disparités, certaines classes se voyant offrir des cours en ligne, tandis que d'autres en avaient peu ou en étaient privées. En outre, certains enseignants, essayant de répondre seuls à tous les besoins de leurs élèves, se sont épuisés, alors qu'une prise en charge dans le cadre d'une organisation commune aurait permis de mieux y répondre en mutualisant le travail. Seule une minorité de chefs d'établissement s'est affranchie du cadre habituel. Ces constats révèlent combien l'initiative des enseignants et des personnels de direction est bridée par un système beaucoup trop rigide.

3. Des modalités de formation continue à adapter

Si la formation continue est intégrée dans les services des enseignants du premier degré, elle n'est que mentionnée par les textes concernant les enseignants du second degré, à l'exception de ceux exerçant en éducation prioritaire renforcée.

De façon générale, la formation continue se déroule encore trop souvent sur le temps de classe au détriment des élèves, alors même que la loi de 2019 pour une École de la confiance affirme son caractère obligatoire pour tous les enseignants, ce qui devrait conduire à la dispenser en dehors des temps d'enseignement. En pratique, celle-ci est encore souvent perçue comme une prescription descendante peu connectée aux besoins réels.

Pourtant, la complexité de la prise en charge par les enseignants de publics d'élèves aux besoins très divers, les apports de la recherche, enfin les usages de plus en plus incontournables du numérique dans la pédagogie, rendent indispensable une ambitieuse politique de formation continue au sein de l'Éducation nationale. Or, les crédits ouverts au titre de la formation continue ne sont jamais consommés en totalité. Ils ne l'ont été qu'à hauteur de 70 % en 2019.

À l'heure actuelle, le ministère accorde une prime pour inciter les enseignants à se former durant les vacances scolaires. D'autres solutions sont pourtant mises en œuvre dans certaines académies, comme celle de Créteil : dans le cadre de parcours thématiques de formation bénéficiant à des enseignants dont la liste est établie avant la rentrée, un jour de la semaine est réservé pour les formations, et les emplois du temps en tiennent compte, ce qui évite de reporter des cours ou d'organiser

des remplacements. De même, l'appropriation des technologies numériques à la faveur de la crise sanitaire peut constituer un levier pour démultiplier l'organisation de telles formations.

4. Des solutions de remplacement de courte durée à trouver

Le coût du remplacement de tous les enseignants absents du secondaire s'élèverait, selon la Cour, à près de 1,9 Md€. Ce remplacement est aujourd'hui d'une efficacité très limitée : d'une part, les absences de moins de quinze jours, dont une part sensible s'explique par le fonctionnement même du système éducatif, ne sont pas prises en compte, sans que les chefs d'établissement puissent mobiliser les enseignants en poste pour assurer des remplacements de courte durée ; d'autre part, les enseignants remplaçants sont eux-mêmes gérés selon le même régime que les autres enseignants, alors que leur mission exigerait une plus grande souplesse.

Pour dépasser la rigidité de ces règles, des protocoles d'établissement, reposant sur le volontariat des enseignants, ont été mis en place, mais leur nombre reste très limité et la simple relance des protocoles de remplacement ne suffirait pas à faciliter le remplacement de courte durée. De même, l'annonce de plans d'accueil pédagogique dans le second degré à la rentrée 2021 suppose l'attribution de marges de manœuvre supplémentaires données aux équipes de direction pour réussir leur mise en place. La Cour a déjà recommandé en 2017 d'inscrire le remplacement dans les missions des enseignants : l'intégration d'un forfait annuel d'heures de remplacement éventuelles dans les obligations des enseignants et le renforcement

des prérogatives du chef d'établissement, en complément de cette mesure, donneraient une assise solide au remplacement, notamment de courte durée, améliorant ainsi très sensiblement la continuité pédagogique pour les élèves.

5. L'adaptation des conditions d'exercice du métier pour mieux répondre aux besoins des élèves et des établissements

La mise à disposition d'espaces de travail dédiés aux enseignants

Traditionnellement, le lieu de travail de l'enseignant est autant son domicile que l'établissement scolaire dans lequel il enseigne. Les rares espaces disponibles dans l'établissement scolaire ne sont pas vraiment adaptés, hormis quelques exceptions, à un travail individuel, ni équipés des outils dont chacun a besoin pour préparer ses cours, évaluer les travaux des élèves et se documenter.

Les habitudes prises, en particulier dans le secondaire, ont fait du bureau à domicile un espace essentiel pour ce travail. S'ils ne bénéficient pas d'espaces de travail, comme des bureaux de passage, dotés de stations d'accueil pour le travail nomade, ou encore des salles pour le travail disciplinaire (par exemple, bureau des professeurs de langues, etc.) ou pluridisciplinaire, les enseignants ne peuvent pas s'acquitter de leurs tâches entre leurs cours, et sont par nécessité peu disponibles au sein de l'établissement. Les nécessaires évolutions des locaux supposent une collaboration étroite entre les équipes de direction et les enseignants pour la définition des besoins, et entre les services déconcentrés de l'Éducation nationale et la collectivité propriétaire des locaux, pour réaliser ces aménagements.

La prise en compte de l'implication des enseignants dans la mise en œuvre des projets d'établissement

Les personnels enseignants sont les principaux acteurs pédagogiques d'un établissement. À titre individuel ou en équipe, ils contribuent à la mise en œuvre du projet d'établissement. Cependant, en dehors de l'évaluation, le chef d'établissement n'a que peu de moyens effectifs pour exprimer la reconnaissance par l'institution scolaire de la manière de servir d'un enseignant. Il dispose principalement de deux possibilités : les heures supplémentaires et, depuis 2014, l'indemnité pour mission particulière (IMP). Les modalités d'attribution de cette dernière apparaissent toutefois fortement contraintes, tant par le montant de la dotation annuelle que par le nombre de missions définies comme priorités nationales, privant le chef d'établissement de toute latitude d'appréciation.

Ce dispositif de rémunération des enseignants pour des missions spécifiques qui ne sont pas considérées comme des activités d'enseignement montre bien qu'il est indispensable que ce service s'étende à d'autres activités que les seules heures de classe. Par ailleurs, pour que les chefs d'établissement disposent d'un véritable outil de pilotage, il conviendrait que les enveloppes mises à leur disposition soient plus souples et davantage liées à des objectifs pédagogiques.

Le développement d'un socle numérique de base pour favoriser ses usages pédagogiques

Si certains enseignants sont très à l'aise avec le numérique, nombreux sont ceux qui, peu formés pour en faire un usage professionnel, se

sont convertis à l'occasion de la crise sanitaire. Maîtriser les usages courants et pédagogiques du numérique apparaît désormais comme une compétence professionnelle indispensable pour tous les enseignants. Tous doivent contribuer à l'acquisition par les élèves d'une culture numérique dans le cadre scolaire et à leur éducation aux bons usages du numérique.

L'appropriation progressive des usages du numérique par la communauté éducative, à la faveur de la crise, doit inciter à rattraper le retard de notre pays dans le domaine du numérique pour l'éducation.

Doter toutes les écoles et tous les lycées et collèges du socle numérique de base apparaît d'autant plus nécessaire et urgent que toute la communauté éducative, instruite par la crise sanitaire, est désormais prête à s'en emparer. Durant la crise, les enseignants ont largement recouru, pour leurs besoins les plus immédiats, à la formation par les pairs, et se sont tournés, pour aller plus loin, vers le dispositif de formations en ligne m@gistère proposé par le ministère. Il s'agit désormais de démultiplier résolument l'effort de formation au numérique pour l'intégrer dans la culture des enseignants et leur pratique ordinaire : c'est un outil de travail aujourd'hui indispensable tant pour les professeurs que pour les élèves.

D - L'évaluation et la performance du système scolaire

L'amélioration de la performance et de l'équité du système scolaire exige une capacité d'adaptation plus forte aux contextes locaux et aux profils des élèves. L'enjeu est d'infléchir une tradition d'uniformité des modes

d'organisation de l'enseignement et de gestion des enseignants, qui en réalité ne garantit plus que formellement une égalité de traitement des élèves. Mais une fois les conditions d'organisation scolaire assouplies, l'autonomie des établissements mieux reconnue, il convient de compléter cette transformation par une politique d'évaluation ambitieuse. Il importe de le faire, non seulement pour mieux mesurer la performance de notre système éducatif, mais aussi parce que l'autonomie et la responsabilisation renforcées ont nécessairement pour corollaire une évaluation accrue et renouvelée.

C'est grâce à cet effort d'évaluation que le système trouvera un nouvel équilibre ; or, il n'est qu'à mi-parcours de sa mutation. Dans son rapport sur la fonction d'évaluation au sein de l'Éducation nationale, la Cour concluait que « *l'évaluation n'a pas été conçue au sein de l'Éducation nationale pour qu'elle devienne, grâce à elle, une organisation « apprenante » tirant les enseignements de ses succès comme de ses échecs* ».

1. Les finalités de l'évaluation des acquis des élèves

Le système scolaire fait l'objet d'estimations des niveaux des élèves selon des cycles pluriannuels par discipline et sur la base d'échantillons (le dispositif national dit CEDRE), données qui ne permettent pas de donner chaque année une vue complète des niveaux scolaires. Il faut attendre une consolidation en fin de cycle d'enquête (trois ou six ans) pour disposer d'une appréciation d'ensemble des niveaux scolaires. En outre, cette méthode par échantillon, si elle produit des évaluations de rang national, ne permet pas d'en décliner les résultats par académie et encore moins par établissement.

À partir de la rentrée 2017, l'Éducation nationale met en œuvre chaque année des évaluations nationales standardisées des acquis des élèves (à l'instar de celles pratiquées par PISA) en français et en mathématiques, en début et fin du premier degré, puis en sixième et en seconde.

Il reste à étendre ces évaluations à d'autres niveaux et disciplines, et surtout à leur donner leur plein effet opérationnel, en déclinant les résultats par établissement comme pour les indicateurs de valeur ajoutée des lycées (IVAL) mesurant la capacité des établissements à accompagner leurs élèves jusqu'à l'obtention du baccalauréat, diffusés depuis 1993 par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale. C'est à ce prix que les enseignants pourront s'approprier les résultats de l'évaluation de leurs élèves, mesurant et interprétant les effets des projets d'établissement et, au besoin, les infléchissant.

Ces résultats doivent également enrichir le dialogue de gestion entre les établissements et les académies pour que leur pilotage soit davantage adapté aux besoins des élèves.

2. L'évaluation des écoles et des établissements pour assurer la réussite de tous les élèves

L'évaluation des établissements s'est progressivement généralisée en Europe. Cette approche a conduit plusieurs pays, sous l'impulsion du « *processus de Lisbonne* », à décider que l'inspection scolaire n'évaluerait plus, de manière individuelle, les personnes enseignantes mais les établissements.

Les recommandations européennes encouragent l'autoévaluation scolaire

comme « *méthode permettant de faire des établissements scolaires des lieux d'apprentissage et de perfectionnement [en] associant de façon équilibrée autoévaluation et évaluation externe* ». De même, est encouragée et favorisée la participation de tous les acteurs du système éducatif (élèves, parents d'élèves, élus) au processus d'évaluation externe et d'autoévaluation des établissements.

Or, l'évaluation de l'établissement en tant que tel, selon une optique plus large que les résultats scolaires (climat scolaire, relations avec les familles, orientation, etc.), est longtemps restée un angle mort du système français. Le ministère a annoncé, qu'à partir de la rentrée 2020, chaque établissement du second degré serait évalué tous les cinq ans, selon une méthode qui allierait en deux temps auto-évaluation et évaluation externe. Cette évaluation devrait alors fonder un nouveau processus de contractualisation et d'actualisation du projet d'établissement.

Un tel processus devrait être étendu aux écoles et aux circonscriptions du premier degré.

Cependant, ces évaluations n'auront de sens que si les établissements peuvent mettre en œuvre des projets éducatifs comportant un certain degré de différenciation de leur approche. C'est particulièrement vrai pour l'éducation prioritaire, où les efforts pour répondre au plus près aux profils des publics scolarisés devraient être intensifiés.

À cet égard, il est regrettable que la France pratique peu des protocoles évaluatifs fondés sur des expérimentations, menées à grande échelle dans des établissements volontaires et sur des durées suffisantes pour être reproductibles. La réticence à différencier

a priori les politiques éducatives pour des groupes d'élèves, à l'occasion de dispositifs expérimentaux, n'a pas été surmontée. De surcroît, les processus évaluatifs, même lorsqu'ils sont engagés, sont rarement respectés : par exemple, le dispositif « *plus de maîtres que de classes* » a été interrompu avant sa fin d'expérimentation ; *a contrario*, les pratiques expérimentales de co-enseignement n'ont pas été évaluées avant d'être généralisées dans la voie professionnelle.

Dans un contexte caractérisé par des demandes éducatives plus nombreuses et plus variées, l'expérimentation est à-même de constituer un instrument d'action publique permettant de construire des politiques d'éducation fondées sur des travaux de recherche, le retour de l'expérience, et prenant en compte, plus généralement, la contribution des acteurs du système éducatif à la réussite des politiques d'éducation. Même si elle n'est pas récente dans le secteur éducatif, sa pratique peut être poussée plus avant, compte tenu du potentiel qu'elle représente du point de vue de l'évolution des pratiques, de changements systémiques, de sa capacité à renseigner sur la façon de mettre en œuvre les politiques d'éducation ou encore de contribuer à l'amélioration des résultats.

L'évaluation est un processus nécessaire, même s'il est complexe et doit toujours être circonstancié. Son acceptabilité sera d'autant plus grande que chacun des acteurs concernés saura clairement pourquoi et comment les informations tirées de l'évaluation nourrissent son travail et lui permettent de construire des dispositifs répondant à l'objectif de réussite de chaque élève.

RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

La Cour a mené ces dernières années de nombreux travaux sur lesquels elle s'est appuyée, en particulier les publications suivantes :

- *La gestion des absences des enseignants, garantir la continuité pédagogique*, rapport public thématique, décembre 2021 ;
- *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, communication au Premier ministre, juin 2021 ;
- *Le budget de l'État en 2020 (résultats et gestion), mission interministérielle « enseignement scolaire »*, avril 2021 ;
- *La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire*, rapport public annuel, mars 2021 ;
- *Un premier bilan de l'accès à l'enseignement supérieur dans le cadre de la loi orientation et réussite des étudiants*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, février 2020 ;
- *L'école et le sport, une ambition à concrétiser*, rapport public thématique, septembre 2019 ;
- *Le service public numérique pour l'éducation, un concept sans stratégie, un déploiement inachevé*, rapport public thématique, juillet 2019 ;
- *L'éducation prioritaire*, rapport public thématique, octobre 2018 ;
- *La mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation*, référé, juin 2018 ;
- *Le recours croissant aux personnels contractuels, un enjeu désormais significatif pour l'Éducation nationale*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2018 ;
- *L'Éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, décembre 2017 ;
- *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*, rapport public thématique, octobre 2017 ;
- *Le remplacement des enseignants absents*, référé, mars 2017.

Les publications de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet :

www.ccomptes.fr



Le présent rapport
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
DÉCEMBRE 2021
