

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

MOBILISER
LA COMMUNAUTÉ
ÉDUCATIVE
AUTOUR DU PROJET
D'ÉTABLISSEMENT

Rapport public thématique

Synthèse

Janvier 2023

■ AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

1	Un projet d'établissement encore trop peu mobilisé	7
2	Des marges de manœuvre insuffisamment exploitées	8
3	Une autonomie juridique formelle et limitée	9
4	Renforcer les capacités d'action des chefs d'établissement	10
5	Moduler davantage l'allocation des moyens aux EPLE	11
	Recommandations	12

Introduction

En dépit d'une dépense nationale d'éducation supérieure à la moyenne des pays de l'organisation de coopération et de développement économiques – OCDE – (109 584 USD contre 105 502 USD pour l'éducation d'un élève de 6 à 15 ans en 2021¹), le système éducatif français peine à produire des résultats satisfaisants et les difficultés que rencontre son pilotage, particulièrement centralisé, conduisent à s'interroger sur la manière dont les établissements scolaires peuvent se mobiliser, à leur niveau, pour bâtir et mettre en œuvre un projet pédagogique adapté aux spécificités de leurs élèves, afin d'améliorer leur réussite, point focal de l'attention des parents. Comme le montrent les enquêtes internationales, le système scolaire français ne parvient pas à réduire les inégalités ; il tend plutôt à les creuser, malgré les dispositifs mis en œuvre pour remédier aux situations les plus défavorables, mais qui connaissent des limites.

En effet, malgré les objectifs d'égalité du système éducatif, l'ensemble des rapports sur la mixité scolaire dans les établissements, tout comme les analyses sur les différences de résultats aux examens nationaux et d'accès à la filière générale du lycée, montrent à quel point l'uniformité nationale formelle peut s'accommoder de larges inégalités réelles de traitement des élèves.

Par ailleurs, la décentralisation a amendé le pilotage strictement national de l'éducation en transformant les lycées et les collèges en établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ). En confiant davantage de responsabilités aux collectivités tout en maintenant les pouvoirs étendus de l'État, ce nouveau statut invitait l'établissement à prendre toute sa place dans le pilotage pédagogique, en mobilisant notamment les marges de manœuvre qui lui sont allouées. Adoptée par la loi d'orientation n° 89-486 du 10 juillet 1989, la notion de projet d'établissement est venue compléter les modalités de pilotage de l'EPLÉ.

L'enquête menée par la Cour s'est attachée à dresser un état des lieux en analysant la manière dont les EPLÉ se mobilisent autour de ce projet. Elle s'est intéressée à la place de l'établissement public local d'enseignement au sein du système éducatif, et à ses capacités d'action, telle que définies par les textes réglementaires.

¹ OCDE, Regards sur l'éducation 2022, 2022.

Introduction

La Cour a pu mesurer combien ces établissements ont été, ces dernières années, impactés par des dispositions normatives visant à la fois leurs missions et leurs relations, notamment la loi n° 2019-79 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance qui a renforcé la place de l'évaluation à tous les échelons du système éducatif.

Ses travaux ont également analysé la place du chef d'établissement pour mieux faire ressortir les ambiguïtés qui demeurent attachées à cette fonction. Un fossé important existe ainsi entre la perception qu'ont les familles du rôle des chefs d'établissement, et la réalité des leviers dont ces derniers disposent au quotidien pour diriger leurs établissements.

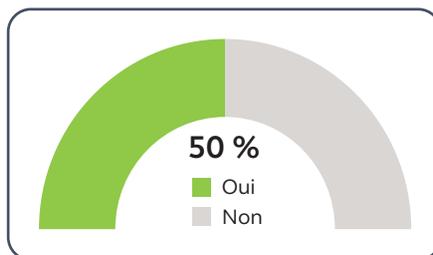


1 Un projet d'établissement encore trop peu mobilisé

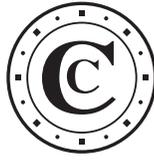
Chacun des collèges et des lycées doit, comme l'impose le code de l'éducation, se doter d'un projet d'établissement, fixant les choix pédagogiques et la politique éducative de l'établissement pour une durée de trois à cinq ans. Il s'agit notamment d'adapter le cadre scolaire national aux caractéristiques des élèves de l'établissement, pour favoriser leur réussite. La démarche, engagée par le chef d'établissement, est collective et vise, à partir d'un diagnostic tiré de l'évaluation de chaque établissement, à définir, avec les représentants de la communauté éducative, les modalités particulières de mise en œuvre des orientations, des objectifs et des programmes nationaux,

ainsi que du projet académique. Or, la moitié des établissements ne sont pas dotés d'un tel projet, et, parmi ceux qui le sont, la qualité de la démarche et la portée du document sont très inégales.

Question sondage « votre établissement disposait-il d'un projet d'établissement signé avec les services académiques ? »



Source : Cour des comptes

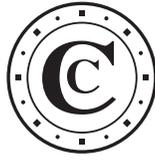


2 Des marges de manœuvre insuffisamment exploitées

Au-delà de l'autonomie juridique que les textes réglementaires accordent aux EPLE, leur capacité d'action se décline à plusieurs niveaux incluant la gestion des ressources humaines, l'organisation pédagogique des heures d'enseignement, ou encore le pilotage pédagogique et éducatif par la construction de leur d'établissement, adapté aux besoins des élèves et aux spécificités du territoire. Force est cependant de constater que, derrière l'affichage d'une autonomie formelle, les marges de manœuvre des établissements ne sont pas toujours suffisamment saisies. Avec des situations environnementales, sociales, économiques et culturelles comparables, et à moyens d'enseignement analogues, deux établissements peuvent avoir des résultats très différents en matière de réussite scolaire.

La Cour a cherché à en comprendre les raisons. Elle a également tenté de mesurer le coût et l'efficacité des moyens affectés aux EPLE, et d'identifier les voies susceptibles d'en améliorer l'efficacité.

Face au creusement des inégalités et aux résultats mitigés des élèves français dans le cadre des évaluations internationales, une amélioration de l'organisation scolaire s'avère indispensable. Pour cela, le ministère doit se doter d'une véritable stratégie reposant sur plusieurs piliers qui lui font encore défaut, au premier rang desquels devraient figurer un renforcement du rôle des chefs d'établissement et une refonte des modalités d'allocation des moyens en direction des EPLE.

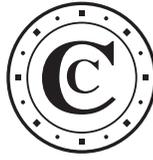


3 Une autonomie juridique formelle et limitée

Se fondant sur l'observation d'une quarantaine d'établissements, la Cour a cherché à comprendre quels étaient les leviers à disposition des établissements au service de la réussite de leurs élèves, et la façon dont ils s'en emparaient pour préconiser des évolutions possibles. Si les EPLE disposent juridiquement d'une autonomie, les marges de manœuvre dont ils bénéficient dans les faits pour adapter leur organisation pédagogique sont inégales. De nombreux freins, autant liés à la gouvernance des établissements qu'à l'hétérogénéité des acteurs (institution scolaire, enseignants, parents d'élèves, collectivités territoriales) qu'il faut

parvenir à mettre en synergie, peuvent en effet limiter la volonté des équipes éducatives de se mobiliser.

Cette inégalité est le résultat d'une combinaison de facteurs relevant, au premier chef, d'un modèle de gestion rigide et très centralisé. Peu de place est en effet laissée à l'appréciation des équipes éducatives face à une administration ancrée dans une culture de gestion « descendante ». Elle traduit également la capacité variable des chefs d'établissement à fédérer leurs équipes pédagogiques. Enfin, la situation sociale des élèves, de même que l'implantation géographique de l'établissement sont déterminantes dans les choix éducatifs réalisés par un EPLE.



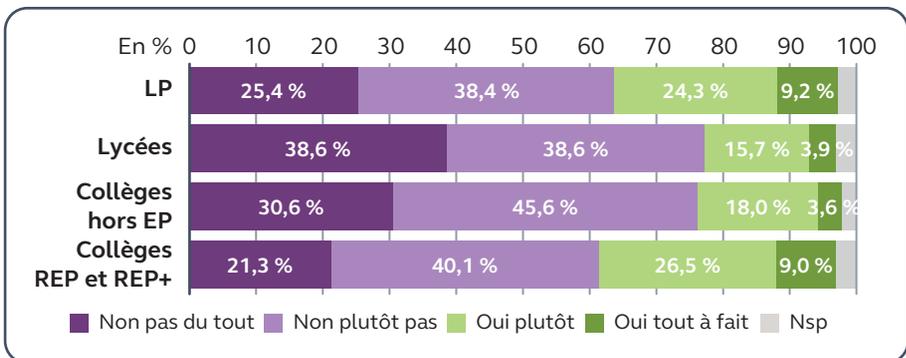
4 Renforcer les capacités d'action des chefs d'établissement

Le chef d'établissement est un acteur-clé dans la conduite d'un projet pédagogique et éducatif. Il lui revient d'engager une dynamique collective au sein de l'établissement et d'en assurer le suivi au quotidien.

Malgré cela, sa légitimité et la définition de ses prérogatives souffrent d'insuffisances. Si des évolutions positives sont intervenues ces dernières années

pour renforcer son rôle d'encadrant de proximité, les leviers à sa disposition, notamment en matière d'évaluation des enseignants, sont encore limités. Les marges de manœuvre dont il dispose ne suffisent pas pour lui permettre de valoriser l'investissement d'un enseignant impliqué dans la vie de l'établissement, motiver son équipe et mieux rétribuer ceux de ses membres les plus investis.

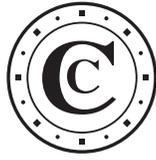
Réponses des chefs d'établissement à la question « Les marges d'autonomie dans la DHG vous paraissent-elles suffisantes ? »



Source : Cour des comptes

Face à ce constat, la Cour appelle à une évolution des conditions d'exercice professionnel des chefs d'établissement pour en faire de véritables cadres dirigeants au sein de l'institution, bénéficiant des prérogatives associées à leur statut, sans pour autant étendre

leurs attributions actuelles en matière de recrutement. Le ministère doit accompagner cette évolution par un renforcement de leur formation et de leur accompagnement, ainsi qu'une modernisation de la gestion de leur carrière.



5 Moduler davantage l'allocation des moyens aux EPLE

Le système scolaire français s'appuie sur une logique d'allocation des moyens éducatifs globalement uniforme, à l'exception des établissements relevant de l'éducation prioritaire et des moyens de fonctionnement apportés par les collectivités territoriales. Le critère principal demeure, le plus souvent, le nombre d'élèves fréquentant l'établissement rapporté à un nombre de divisions (classes). Les résultats et la situation sociale des élèves, tout comme le contexte géographique de l'établissement, ne sont pas pris en compte de manière systématique sur l'ensemble du territoire, certaines académies déployant des modalités d'allocation progressive des moyens

à partir d'indicateurs élaborés par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), quand d'autres s'en abstiennent.

Sous couvert d'un objectif d'égalité, l'institution scolaire tend, en réalité, à ne pas suffisamment corriger les inégalités existantes. Pour contrecarrer cette situation, la Cour estime que l'efficience des moyens alloués aux établissements serait mieux assurée si les modalités d'allocation prenaient davantage en compte les résultats des évaluations et les contraintes pesant sur le lieu d'implantation de l'EPLE, et si elles étaient mieux coordonnées avec les interventions des collectivités territoriales.

Recommandations

1. Veiller à ce que chaque EPLE dispose d'un projet d'établissement à jour, condition préalable à la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation (MENJ).

2. Engager une rationalisation des outils de pilotage des établissements en faisant du projet d'établissement le document pivot permettant une meilleure appropriation de l'action stratégique de l'établissement (MENJ).

3. Confier au chef d'établissement l'évaluation des enseignants du second degré, en ménageant une possibilité de recours auprès de l'inspecteur, (recommandation réitérée) (MENJ).

4. Annualiser les obligations de service des enseignants du second degré, en quantifiant les missions individuelles et collectives des enseignants assurées en dehors des heures de cours (recommandation réitérée) (MENJ).

5. A ussein de la dotation globale, laisser à la main du chef d'établissement une enveloppe permettant de valoriser

l'investissement d'enseignants au regard des objectifs du projet d'établissement (MENJ).

6. Réformer les modalités de recrutement et de mutation des chefs d'établissement en réservant à l'échelon central la seule désignation des postes spécifiques, des nouveaux titulaires et des personnels changeant d'académie (MENJ).

7. Intégrer, dans les modèles d'allocation des moyens aux établissements, des critères tenant compte du profil des élèves scolarisés, des caractéristiques spécifiques de l'établissement, notamment géographiques, et de la mise en œuvre de projets particuliers en faveur de la réussite des élèves (MENJ).

8. Favoriser la contractualisation entre établissements, académies et collectivités territoriales afin d'intégrer une véritable logique de complémentarité des moyens apportés aux EPLE (MENJ).