

# 1

## **Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale**

---

### *PRÉSENTATION*

---

*Depuis plus de quarante ans, la part des élèves internes décline dans le second degré du secteur public, passant de 11 % en 1970 à 3 % aujourd'hui, ce qui représente 169 000 places d'internat occupées sur un parc existant de 215 000 places. Les raisons de ce déclin sont multiples et connues : amélioration du maillage territorial en établissements scolaires et des services de transports scolaires, image ternie de l'internat et du mode de scolarisation qu'il représente, modifications des relations entre les parents et les enfants.*

*Dès les années 90, les gouvernements successifs tentent de revitaliser l'internat, constatant que ce mode de scolarisation conserve des atouts, notamment pour aider des élèves en difficulté scolaire ou ceux dont l'environnement social et familial est peu propice à leur réussite scolaire.*

*En février 2008, le Président de la République annonce la création des « internats d'excellence » dans le volet « éducation » du plan « Espoirs Banlieues ». Les internats d'excellence s'inscrivent ainsi, dès l'origine, dans une vision large qui englobe les préoccupations d'insertion et de promotion sociales, en lien avec la politique de la ville.*

*Cette politique, présentée comme expérimentale avec la création de deux lycées d'État, est suivie, dès 2010, d'un plan ambitieux de 20 000 places en internats d'excellence (12 000 places dans des établissements spécifiques créés à cet effet et 8 000 places labellisées dans des internats existants). Ce plan est doté d'un budget de 300 M€, porté rapidement à 400 M€, financé par le programme des investissements d'avenir (PIA) sous l'autorité du commissaire général à l'investissement (GGI) et géré par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). À ce jour, les contributions des collectivités territoriales ont porté le montant du plan initial à plus de 600 M€ (la maquette financière initiale fondée sur la parité avec les collectivités prévoyait 800 M€).*

*La circulaire ministérielle de préparation de la rentrée scolaire 2013, parue en mai 2013, modifie l'orientation de cette politique en indiquant que tous les internats ont vocation à proposer l'excellence scolaire et éducative aux élèves accueillis.*

*En juillet 2013, le nouveau programme des investissements d'avenir prévoit la création de 6 000 places d'internats appelés désormais « internats de la réussite ». Doté d'une enveloppe supplémentaire de 150 M€, il pourrait être porté à 300 M€ avec l'apport des collectivités territoriales.*

*L'enquête de la Cour a examiné la conduite par l'État de la politique de relance de l'internat public. Elle n'avait pas pour objet d'analyser ni encore moins d'évaluer ses résultats scolaires, éducatifs et sociaux. L'enquête a reposé sur des investigations menées auprès des administrations concernées et des 44 internats d'excellence ouverts à la rentrée 2012, soit la totalité à cette date.*

## **I - Une conception initiale défectueuse**

Dès l'origine, ni les publics visés ni les résultats scolaires attendus n'ont été définis de façon lisible et homogène entre les décideurs publics. Les expérimentations, sous forme d'établissements publics nationaux, ont été conçues sur des bases peu reproductibles. Les conditions ultérieures de déploiement des internats d'excellence n'ont pas clarifié ces carences originelles, la confusion atteignant un sommet avec les places recyclées ou labellisées dans des internats existants.

### **A - Une finalité confuse**

La volonté politique de promouvoir les internats d'excellence n'a pas donné lieu à un cadrage précis de leurs cibles sociales et pédagogiques. Le risque avéré qui en résultait, était de brouiller le sens de cette politique et d'en compromettre l'évaluation.

#### **1 - Des objectifs politiques jamais arbitrés**

Dès l'origine, la politique des internats d'excellence n'a pas été l'objet d'un arbitrage clair entre un instrument à vocation pédagogique,

destiné à modifier l'offre scolaire et porté par le seul ministère de l'éducation nationale, et un outil au service d'une ambition plus large englobant les politiques de la ville, de la jeunesse et de lutte contre les exclusions et relevant d'un cadre interministériel. La notion « d'excellence » n'a jamais non plus été précisée. Il n'a pas été indiqué si elle devait s'appliquer aux publics scolaires sélectionnés, aux parcours pédagogiques proposés, quel que soit le niveau des internes, ou aux résultats scolaires attendus.

Dans son discours du 8 février 2008 centré sur la nouvelle politique en faveur des banlieues, le Président de la République visait un public défini selon des critères très généraux, portant sur l'origine sociale des internes, qualifiée de défavorisée, et leur « potentiel scolaire » ou « leur caractère méritant ».

Les différents textes de référence (circulaires, documents budgétaires, conventions de réalisation des investissements scolaires) donneront, par la suite, des définitions « à géométrie variable » du public concerné. Entre 2008 et 2012, aucun arbitrage interministériel n'a ainsi permis de trancher pour le mode de sélection des élèves entre des critères d'ordre pédagogique ou social, ou liés à la politique de la ville.

Il en est résulté une dispersion des critères de sélection et des finalités pédagogiques et sociales selon chaque projet d'établissement d'accueil. Aussi, sur cette période, la politique des internats d'excellence voulue par l'État reste-t-elle éclatée entre deux approches de l'internat, l'une comme lieu de scolarisation et de socialisation pour des élèves en difficulté sociale mais motivés (quel que soit leur niveau), l'autre comme lieu de renforcement des apports pédagogiques pour élèves « à potentiel ».

## **2 - Des modes de sélection des internes sans cohérence nationale**

L'imprécision du ciblage des publics concernés a laissé aux autorités académiques et aux chefs d'établissement une grande latitude de recrutement. Si celle-ci a permis une adaptation à des besoins locaux, elle a entraîné une grande hétérogénéité des publics accueillis pour des motifs le plus souvent liés à des contingences matérielles (lieux d'implantation en fonction de disponibilités immobilières) et budgétaires, afin d'obtenir des financements additionnels, délivrés au titre d'autres politiques (politique de la ville, de l'insertion sociale, de la jeunesse) ou accordés par les collectivités territoriales.

Le lancement d'un programme national de 20 000 places, doté de 400 M€ à des fins d'investissement, aurait dû s'accompagner d'un cadrage interministériel resserré des modes de financement courant. En son absence, les subventions des partenaires de l'éducation nationale, obéissant à leur propre logique, ont orienté le recrutement de certains internes dans le sens de leurs objectifs. Tel a été le cas de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) qui a réservé ses financements à l'accueil des seuls élèves issus des quartiers de la politique de la ville. Certains établissements, en mal de ressources de fonctionnement, ont recruté uniquement des élèves originaires de ces quartiers, alors que la mixité sociale était recommandée dans les instructions du ministre de l'éducation nationale.

L'analyse du profil des internes accueillis lors de la rentrée 2012 montre un taux moyen de 51 % d'internes dont les parents appartiennent à la catégorie « CSP- »<sup>114</sup>, de 61 % de boursiers et de 31 % d'élèves relevant de la politique de la ville. L'amplitude des taux entre établissements est considérable : de 12 % à 100 % pour les « CSP- », de 9 % à 100 % pour les boursiers, de 0 % à 100 % pour les internes issus de quartiers relevant de la politique de la ville.

Pour la cohérence d'une politique nationale, il aurait été préférable que des priorités de recrutement fussent clairement indiquées dès l'origine, sans exclure des adaptations locales qui seraient de toute manière restées marginales.

## **B - L'absence de modèles de référence**

La création unilatérale par l'État de premiers internats très onéreux, dans le champ d'une compétence décentralisée, ne pouvait pas servir de modèle. Aussi cette politique s'est-elle déployée dans une diversité de formes d'établissements qui a nui à la lisibilité nationale du programme d'investissements.

### **1 - De premières expériences peu reproductibles**

Les premiers établissements, implantés par le ministère de l'éducation nationale à Sourdun (Seine-et-Marne), puis à Montpellier,

---

<sup>114</sup> Dans la nomenclature des catégories socioprofessionnelles conçue par l'INSEE, le groupe « CSP- » correspond aux ouvriers et inactifs.

sont des créations *ex nihilo* qui intègrent scolarisation et hébergement sur un site unique, censé favoriser l'unité des projets pédagogiques et éducatifs. Ces deux premiers internats ont été créés sous le statut d'établissement public national (EPN), cadre juridique exorbitant du droit commun. Depuis les premières lois de décentralisation, en effet, les établissements du second degré sont des établissements publics locaux (EPL) d'enseignement relevant des régions (lycées) et des départements (collèges) pour leur construction et leur fonctionnement non pédagogique.

Dans le même temps, le ministère a créé un établissement d'un genre singulier : l'internat d'excellence de Marly (Yvelines), qui est un établissement public local d'enseignement, mais seulement chargé de l'hébergement (bien qu'il doive avoir un projet pédagogique), ses internes étant scolarisés dans cinq lycées et un collège. L'opportunité de disposer de grands locaux sans affectation (l'ancien siège et site d'hébergement de l'Institut national de la jeunesse) a été le critère déterminant de cette expérience.

Ces établissements (deux établissements publics nationaux et un établissement public local) ont été particulièrement onéreux en investissement : 61,25 M€ pour Montpellier (510 places prévues), 48,5 M€ pour Sourdun (550 places prévues) et 33 M€ pour Marly (300 places prévues). Le coût de création d'une place dépasse ainsi 100 000 € à Montpellier comme à Marly. Ces internats sont privés, du fait de leur statut, des crédits et des personnels des collectivités territoriales pour assurer l'entretien et le fonctionnement courant.

Ces créations n'ont donc jamais été considérées comme des modèles reproductibles, tant en raison de leur statut que de leur coût, ce qui a gêné l'adhésion des régions et des départements à cette politique.

Il a fallu attendre la négociation par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), opérateur désigné au titre du programme des investissements d'avenir, de schémas régionaux prévoyant la création d'établissements publics locaux, pour revenir à des pratiques moins dérogoires aux lois de décentralisation.

## 2 - Des internats d'excellence disparates

Sans modèles types *a priori*, les internats d'excellence ont pris des formes disparates, rendant l'élaboration d'une typologie *a posteriori* particulièrement complexe.

Vingt-sept d'entre eux sont liés à un seul établissement scolaire qui accueille aussi des élèves externes. Seuls trois d'entre eux sont réservés exclusivement aux internes (Sourdun, Montpellier et Douai).

Treize établissements accueillent les élèves de plusieurs établissements qui peuvent être aussi bien des collégiens que des lycéens de l'enseignement général et technologique ou de l'enseignement professionnel. Malgré les efforts des communautés éducatives, il est difficile, lorsque la dispersion des internes est trop forte, d'élaborer un projet pédagogique et de conserver une unité justifiant l'appellation d'internat d'excellence à des structures qui *in fine* sont centrées sur l'hébergement. La dimension d'intégration sociale peut alors prendre le pas sur les objectifs de remédiation et de réussite scolaire.

**L'internat d'excellence de plein exercice (IEPE) de Châtel-Saint-Germain (Moselle)** accueille des élèves de 12 établissements scolaires de l'académie de Nancy-Metz. Afin d'assurer au mieux le suivi des internes, un conseiller principal d'éducation (CPE) par établissement du réseau est désigné pour être l'interlocuteur unique de l'internat. Un système d'information permet la consultation, de manière instantanée, des informations individuelles sur les élèves. Enfin, en accord avec les chefs d'établissement, l'objectif est de regrouper autant que possible les internes dans les mêmes classes pour réduire le nombre d'interlocuteurs.

**L'IEPE Jean-Zay à Paris** (16<sup>ème</sup> arrondissement) (et ses annexes de Coubertin et de Lourcine) accueille des élèves de 24 lycées parisiens, en classes préparatoires pour la plupart. L'équipe dirigeante de l'internat, consciente des enjeux de cette configuration extrême, essaie, depuis la rentrée 2012, de mettre en place des échanges réguliers avec les conseillers principaux d'éducation des lycées de scolarisation.

Il existe, en outre, des situations d'enchevêtrement entre internats classiques et internats d'excellence.

Ainsi, cinq établissements partagent les infrastructures et l'implantation d'internats de droit commun de façon très imbriquée. Il devient alors délicat d'élaborer un projet distinct pour l'internat d'excellence et quasiment impossible de réserver à quelques internes le bénéfice d'actions éducatives ou pédagogiques spécifiques, sous peine de créer une discrimination inacceptable.

**L'internat d'excellence de Bordeaux** accueille des élèves de six lycées sur le site d'un lycée qui lui-même dispose d'un internat de droit commun et d'un internat pour classe aéronautique.

De même, dix internats d'excellence ne sont en fait que des places désignées au sein d'internats de droit commun qui existaient avant 2008. Ils en forment un sous-ensemble sans existence juridique et administrative distincte. Là aussi cohabitent des internes, en principe de statuts différents, mais en pratique traités de façon indifférenciée.

Ce recyclage de places existantes améliore le taux de réalisation du programme. Il permet aussi aux établissements de bénéficier de crédits d'investissement auxquels ils n'auraient pas pu prétendre pour moderniser des places de droit commun.

**L'internat du lycée de Caen**, datant des années 50, avait besoin d'une rénovation importante que le conseil régional et le rectorat ont pu financer avec le dispositif des internats d'excellence en obtenant 2 M€ de l'ANRU pour un projet estimé à 4 M€. L'internat a commencé par labelliser des places, puis a obtenu le statut d'internat d'excellence en septembre 2012 pour une partie seulement de ses internes (35 sur 430). La capacité d'accueil n'a donc pas été accrue mais doit être modernisée pour partie. En octobre 2013, les travaux n'avaient toujours pas commencé.

**L'internat du lycée de Joigny (Yonne)** accueille plus de 200 internes. Un internat d'excellence y a été ouvert à la rentrée 2012 pour 30 places dont 80 % ont été occupées par des élèves déjà internes dans l'établissement. Cette création est intervenue après l'échec de la reconversion d'un site militaire voisin.

La pluralité des modes d'organisation, qui, si elle avait été ordonnée, aurait eu un sens, induit une grande confusion. De surcroît, certains montages ne correspondent pas à des augmentations réelles de capacités d'accueil et n'induisent pas forcément un traitement différencié des internes scolarisés dans ce dispositif. L'effet d'affichage a pris le pas sur la cohérence d'ensemble.

### **3 - Les places labellisées : un contenu flou**

La politique des internats d'excellence est mise en œuvre selon deux modalités théoriquement distinctes : la création d'internats d'excellence de plein exercice pour 12 000 places et la labellisation « excellence » de places existantes dans des internats de droit commun pour 8 000 places.

Cette labellisation n'entraîne pas le versement de crédits supplémentaires du ministère de l'éducation nationale aux établissements.

Elle leur permet, en revanche, de bénéficier de ceux de l'ACSé (aides aux familles, prises en charge des coûts d'internat, petits équipements sous forme d'un forfait annuel par place), qui a, conformément à sa mission, subordonné leur obtention au recrutement d'internes issus des quartiers de la politique de la ville. Ce public est donc très ciblé, à la différence de celui des internes de plein exercice.

Les places labellisées, au nombre de 8 028<sup>115</sup>, sont éparpillées entre 679 internes. Cependant, ce chiffre ne correspond pas à une occupation effective entraînant la constatation du respect de l'objectif national, comme l'illustre l'exemple du Lycée Fénelon de Cambrai (Nord). Cet établissement s'est vu accorder, en 2009, six places labellisées, puis 14. Or à ce jour, aucun interne d'excellence n'y a été accueilli. Au total, les places labellisées effectivement occupées en septembre 2013 ne seraient que de 5 406, soit les deux tiers de l'objectif fixé.

Certains internes n'offrent que quelques places, elles-mêmes disséminées au sein de l'établissement. Cette dispersion altère la finalité d'un dispositif censé proposer aux élèves concernés un projet pédagogique et éducatif car il est impossible de forger de tels projets pour quelques internes seulement. Ces constats ont conduit l'ACSé à limiter son forfait par place (2 000 €, puis 1 000 €) et à n'octroyer d'aides aux projets pédagogiques (poste d'éducateur-coordonateur) que lorsque le nombre d'internes était supérieur à 12. En 2013, cette agence a stoppé ce type de soutien et limité son forfait à 600 €.

Le recyclage de places existantes n'est pas absent de ce volet de la politique des internes d'excellence, les recrutements se faisant souvent parmi les internes déjà accueillis dans l'établissement et, seulement à la marge, par un recrutement extérieur. Ainsi les financements accordés par l'ACSé n'ont pas entraîné systématiquement une politique de recrutement spécifique, mais parfois seulement, de façon opportuniste, la sélection d'internes dont l'origine géographique permettait de bénéficier de son soutien financier.

---

<sup>115</sup> Données du ministère de l'éducation nationale, direction générale de l'enseignement scolaire.



Les critiques sur le dispositif de places labellisées n'ont pas manqué. Un rapport des deux inspections générales de l'éducation nationale (IGEN) et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) de 2011<sup>116</sup> s'interroge sur sa pertinence pédagogique et éducative. Le ministère de l'éducation nationale n'en a pas pour autant tiré les conséquences en donnant plus de substance à ce concept, alors qu'il contribue à hauteur de 40 % à la réalisation de l'objectif quantitatif affiché.

Au total, la confusion régnant sur les publics comme sur les formes d'internat, outre qu'elle rend difficile toute forme d'évaluation, a pour effet d'entretenir une certaine opacité vis-à-vis des élèves, de leurs familles et de la communauté éducative. La détermination de repères aurait dû accompagner l'exécution d'un programme de 20 000 places, doté de 400 M€.

## **II - Une généralisation précipitée**

La politique des internats d'excellence est fondée, d'une part, sur la construction ou la rénovation de bâtiments, volet développé par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sur financement des investissements d'avenir, d'autre part et surtout, sur les projets pédagogiques et éducatifs des internats pour lesquels la mise en place de moyens adaptés apparaît, au vu des investigations de la Cour, particulièrement fragile. Le processus d'évaluation de cette politique, conçu pourtant dès l'origine, a été éclaté et a eu un impact faible sur le processus de décision.

### **A - Une programmation immobilière mal corrélée aux besoins**

Si l'opérateur de l'État qu'est l'ANRU a incontestablement rationalisé la conduite des opérations immobilières, le pilotage d'ensemble, partagé avec le ministère de l'éducation nationale, est

---

<sup>116</sup> Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN)-Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), Rapport n° 2011-057 – *Le suivi de la mise en place des premiers internats d'excellence*, juin 2011.

demeuré insatisfaisant : le degré de réalisation et les critères de localisation appellent des clarifications.

### **1 - Une procédure recadrée par l'ANRU**

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a reçu en 2010 la responsabilité de la programmation des investissements d'avenir consacrés aux internats d'excellence. Elle a engagé un processus de planification visant à déterminer pour chaque région un objectif de places et une estimation de la participation de l'État dans des schémas régionaux négociés avec les collectivités territoriales en faisant appel à divers critères : pédagogiques, sociaux, démographiques, places déjà existantes en internat et taux d'occupation de ces internats.

Ce cadre national a été notifié, à la fin de l'année 2010, aux préfets de région et aux recteurs d'académie par l'ANRU, afin de servir de base aux travaux d'élaboration des schémas régionaux soumis pour validation au Premier ministre. Après la signature de ces schémas, des conventions pluriannuelles devaient être conclues pour chaque opération d'internat d'excellence.

Chaque projet de création est soumis à plusieurs instances nationales : l'instruction est assurée par l'ANRU, la validation par un comité de pilotage présidé par le représentant du ministre de l'éducation nationale, le directeur général de l'enseignement scolaire ; la décision est ensuite prise par le Premier ministre.

### **2 - Un défaut de suivi**

En mars 2013, lors de la remise en cause de la politique des internats d'excellence par le ministère de l'éducation nationale, sur les 27 régions françaises concernées, 17 faisaient l'objet d'un schéma régional validé par le Premier ministre, les dernières validations étant intervenues le 21 mars 2013 (Île-de-France notamment). Cinq autres régions (Aquitaine, Guyane, Languedoc-Roussillon, Limousin, Provence-Alpes-Côte d'Azur) sont concernées par la création de places en internats d'excellence mais hors schéma régional. Les cinq dernières (Auvergne, Bretagne, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, La Réunion) répondent aux objectifs de création de places en internats d'excellence en recourant exclusivement à la labellisation de places.

Cette programmation représente 109 opérations immobilières, dont seulement 39 avaient fait l'objet en mars 2013 de conventions signées pour 34 établissements concernés (pour certains établissements, les travaux sont divisés en tranches compte tenu de leur importance). Sur ces 39 opérations, 10 n'ont pas encore démarré.

Pour l'ANRU, qui considère que les engagements de l'État sont l'agrégation des projets recensés dans les schémas régionaux et des opérations hors schémas validées par le Premier ministre, les montants engagés par l'État s'élèvent à 400,5 M€, dont 40 % sont consommés. Ces engagements portent sur 11 330 places : la cible des 12 000 places semble ainsi presque atteinte en programmation.

Les données de l'éducation nationale sont très différentes. Fondées sur les places ouvertes, elles aboutissent à un recensement de 4 100. Le ministère a diligencé, en avril 2013, sa propre estimation des engagements de l'État par une enquête demandée aux recteurs sur le degré de réalisation probable de chaque opération, mais le résultat de cette enquête, activée à la fin de l'année, n'a pas encore donné lieu à des décisions opérationnelles.

Or le comité de pilotage, qui associe le ministère et l'ANRU, n'a jamais produit un document unique visant à établir un bilan partagé des engagements et des réalisations de l'État au titre de ce programme et déclinant les opérations réalisées, en cours, engagées juridiquement ou seulement contenues dans les schémas régionaux. De l'absence d'une approche commune découlent des visions différentes sur les marges de réalisation du programme et la teneur des accords avec les collectivités territoriales.

La comptabilisation des places labellisées est également discordante : 6 200 pour l'ANRU, 8 030 pour l'administration de l'éducation nationale.

### **3 - Des coûts d'investissement très dispersés**

Le coût d'investissement moyen par place programmée (État et collectivités territoriales) est de 51 400 €. Le coût pour le seul programme des investissements d'avenir est de 35 000 €. Pour les opérations programmées les plus récentes, ce coût s'abaisse à 23 000 € en raison de contributions plus importantes des collectivités territoriales. Ces moyennes s'inscrivent dans une échelle très large : allant de 1 582 € pour Ambérieu-en-Bugey (Ain) ou 3 800 € pour Mondoubleau (Loir-et-Cher), jusqu'à 152 500 € pour Douai (Nord).

Cette grande variété des coûts tient tout d'abord aux problématiques foncières. Sur les 44 internats, 10 sont installés dans de grands ensembles immobiliers affectés à d'autres ministères que l'éducation nationale, notamment au ministère de la défense. Leur réaménagement est plus onéreux que la construction de nouveaux bâtiments standardisés et d'emblée conformes aux normes, ce qui ne concerne que 12 opérations. En outre, la mise à disposition de ces ensembles n'est pas gratuite : 12,9 M€ pour l'emprise de Montpellier, remboursée par le programme des investissements d'avenir au ministère de l'éducation nationale qui avait déboursé cette somme pour acquérir ce bien du ministère de la défense.

Elle tient aussi et surtout au statut des internats (d'État ou local) et au niveau très inégal d'implication des collectivités territoriales. Leur contribution, nulle pour neuf internats (qui sont pourtant pour certains d'entre eux des établissements publics locaux, comme Douai ou Marly-le-Roi (Yvelines)), s'inscrit dans une échelle très ample.

L'apport des collectivités territoriales au programme, à hauteur de 200 M€, pour un objectif capacitaire identique de 12 000 places, n'en a pas moins permis de réduire le coût moyen pour l'État.

#### 4 - Des implantations parfois opportunistes

Sur les 44 internats d'excellence, 24 existaient déjà en tant qu'internats avant 2008 et, pour 21 d'entre eux, leur changement d'appellation ne s'est pas accompagné de la création de places *ex nihilo*, même si l'augmentation de leur capacité d'accueil est prévue à terme.

**L'internat de Barcelonnette (Alpes-de-Haute-Provence)** existe depuis plus de quarante ans. Il accueille des sportifs. Le départ du régiment de chasseurs alpins a rendu nécessaire de mener une réflexion globale sur la redynamisation de la vallée de l'Ubaye. La création de l'internat d'excellence permet de contribuer à cet objectif, tout en réutilisant des infrastructures militaires existantes. Deux internats coexistent aujourd'hui sur le même site.

Ainsi, des places d'internat existantes ont été incorporées dans les schémas régionaux (et modernisées) pour des raisons éloignées des objectifs pédagogiques et sociaux qui auraient dû fonder la décision : redynamisation générale de l'offre d'internat dans une académie disposant d'une seule option immobilière, optimisation d'infrastructures publiques sous-employées, obtention de financements d'État pour des projets de collectivités territoriales déjà décidés au titre de leur propre programmation.

Dans d'autres cas, l'État n'a fait qu'inclure dans sa propre programmation des établissements déjà créés.

#### **L'exemple du département des Hauts-de-Seine**

Le conseil général des Hauts-de-Seine a décidé, en 2005, d'ouvrir des internats de la réussite pour des collégiens ; d'abord à Asnières, puis à La-Garenne-Colombes en 2009, enfin à Nanterre et Boulogne-Billancourt en 2010 et Bourg-la-Reine en 2011. La construction de ces cinq internats a été entièrement financée par la collectivité territoriale selon un modèle commun permettant d'accueillir 30 internes (15 filles et 15 garçons), nombre jugé optimal pour une bonne insertion dans l'établissement scolaire correspondant. Lors de la généralisation de la politique des internats d'excellence, ceux des Hauts-de-Seine ont été intégrés dans la comptabilisation des places labellisées, puis reconnus comme internats de plein exercice à la rentrée 2012. Aucun moyen spécifique (en investissement comme en fonctionnement) n'a été mis à leur disposition par le ministère de l'éducation nationale ou l'ANRU.

Alors que la procédure nationale d'examen des projets était censée offrir une garantie de cohérence, la programmation a été en fait prédéterminée par la disponibilité des sites et les planifications antérieures des collectivités locales.

### **5 - Une carte nationale peu corrélée aux besoins**

Le volume de création de 12 000 places en internat d'excellence n'a pas été fondé sur une étude préalable des besoins au regard de places existantes inoccupées de la politique de la ville ou des zones d'éducation prioritaire.

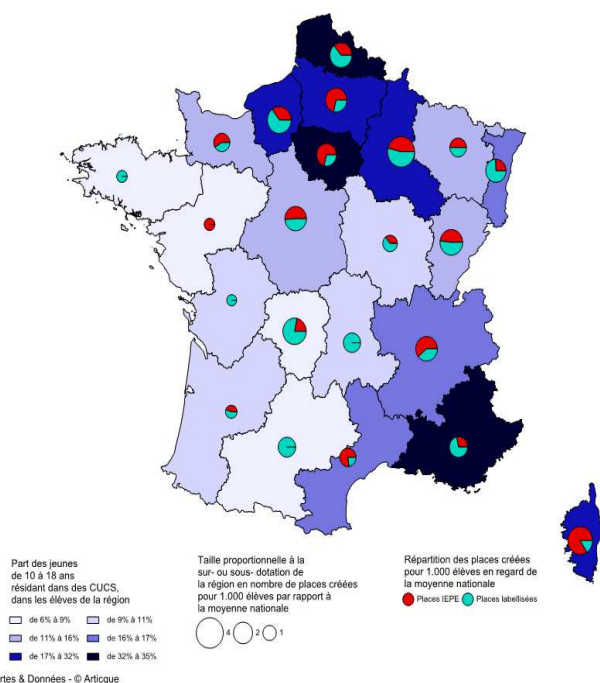
Préalablement à la création des internats d'excellence, il existait par région des taux d'occupation de places d'internat très divers, parfois faibles, par exemple seulement 65 % en Île-de-France ou 60 % en Nord-Pas-de-Calais. Il n'en a pas été tenu compte dans une approche qui aurait recherché une mise en cohérence globale des capacités d'accueil en internats publics.

En outre, l'adéquation entre les territoires de la politique de la ville et la carte des implantations est imparfaite.

### Carte régionale des places « d'excellence » au regard de la politique de la ville

Plus la couleur d'une région est sombre, plus la part de ses jeunes de 10 à 18 ans résidant dans les zones prioritaires de contrats urbains de cohésion sociale est importante.

Plus la taille d'un cercle est grande, plus la région est sur-dotée en places d'internats d'excellence par rapport à la moyenne nationale.



Sources : ministère de l'éducation nationale pour les élèves, observatoire national des zones urbaines sensibles pour les populations des contrats urbains de cohésion sociale et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour les places créées en 2013, calculs Cour des Comptes

Cette carte fait ressortir les défauts de corrélation avec les besoins potentiels en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais ou Île-de-France.

## **B - Des moyens pédagogiques et éducatifs aléatoires**

Le coût de fonctionnement des internats d'excellence se compose, d'une part, des charges traditionnelles d'hébergement, de restauration et d'entretien courant propres à tout internat, d'autre part, des charges afférentes tant au soutien pédagogique innovant qui demande des ressources supplémentaires en personnel enseignant qu'aux actions éducatives (culture, sport, visites, etc.) qui nécessitent des moyens financiers spécifiques.

Seuls ces moyens pédagogiques et éducatifs permettent de donner corps aux dénominations « d'excellence » ou de « réussite » et singularisent ces établissements. Leur défaut fait au contraire perdre aux projets leur finalité ou les ramène à une simple opération immobilière. C'est donc en priorité à leur bénéfice que l'effort public doit être consacré.

### **1 - Les personnels de l'éducation nationale : des effectifs mal connus**

Les systèmes d'information du ministère de l'éducation nationale ne permettent pas de connaître les moyens enseignants mis à disposition des internats et *a fortiori* des internats d'excellence, ce qui limite l'estimation du surcoût de « l'excellence ». En conséquence, le rapprochement entre les résultats scolaires obtenus et les coûts des internats de droit commun et d'excellence, moyen de mesurer l'efficacité et l'efficience du dispositif, n'est pas directement possible.

Il ressort des données directement recueillies par la Cour auprès des établissements, une grande disparité dans les moyens pédagogiques, dont la seule justification correspond aux marges différentes dont les rectorats disposent pour allouer des ressources aux internats. Il n'existe aucune corrélation nationale entre le nombre d'internes accueillis et les moyens supplémentaires accordés, par exemple, pour les assistants d'éducation qui sont un rouage essentiel du projet éducatif. Ces écarts sont aussi la conséquence de la diversité des modes d'organisation et démontrent l'absence de cadrage national par le ministère des besoins issus de cette nouvelle offre pédagogique.

En conséquence, la concrétisation d'un soutien pédagogique efficace a souvent été le fruit de montages locaux fragiles, fondés sur de forts engagements personnels des membres de la communauté éducative. Ce constat corrobore celui fait par la Cour dans son référé au ministre de

l'éducation nationale du 11 juillet 2012 sur l'égalité des chances et la répartition des moyens dans l'enseignement scolaire<sup>117</sup>.

## 2 - Des financements divers aux critères peu harmonisés

Dans maints sites, la part des financements hors éducation nationale est déterminante pour mettre en œuvre et crédibiliser les projets pédagogiques et surtout éducatifs qui justifient pour ces internats la classification « d'excellence ».

L'implication des collectivités territoriales est très variable selon leur degré d'adhésion à une politique qui, dans leur champ de compétences, n'a pas été concertée avec elles. Elle est également désordonnée. Certaines municipalités contribuent au financement courant des internats qui sont implantés sur leur territoire mais qui accueillent des collégiens et lycéens relevant des compétences des départements et régions, alors que ceux-ci n'accordent à ces établissements aucun moyen (personnels TOS [techniciens, ouvriers et de service], par exemple).

### *a) Le ministère de l'éducation nationale*

Les crédits de fonctionnement, financés par le programme budgétaire 230 « Vie de l'élève » de la mission interministérielle *Enseignement scolaire*, ont représenté, entre 2009 et 2013, 13,1 M€. Ils sont concentrés sur les établissements nationaux (4,2 M€ sur 6,2 M€ en 2012), les autres internats ayant reçu 1,45 M€ et les établissements avec places labellisées 0,58 M€.

Si on rapporte le montant 2012 aux places ouvertes, on obtient un financement moyen par place de 4 912 € pour les établissements publics nationaux, de 546 € pour les établissements publics locaux et de 72 € pour les internats d'excellence proposant des places labellisées (IEPL).

---

<sup>117</sup> Cour des comptes, *Référé, L'égalité des chances et la répartition des moyens dans l'enseignement scolaire*. 11 juillet 2012, 9 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)



*b) L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances  
(l'Acsé)*

Comme elle l'avait fait entre 2007 et 2010 pour les internats de réussite éducative, l'ACSé, sans se substituer aux financements de droit commun, a contribué au financement des internats d'excellence et des places labellisées en fonction des élèves accueillis issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Entre 2009 et 2013, le montant total délégué par l'ACSé aux établissements s'élève à 18,6 M€ dont 5,1 M€ pour l'année scolaire 2012-2013. Ce montant se répartit entre 3,7 M€ pour les internats de plein exercice et 14,9 M€ pour les places labellisées. La réduction des soutiens accordés par cette agence à cette politique dès l'année scolaire 2013-2014 pourrait entraîner des augmentations de tarifs d'internat ou des pertes d'aides difficiles à surmonter pour certaines familles.

*c) Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse*

Ce fonds, qui a pour objet de favoriser des actions innovantes en faveur de la jeunesse, a été doté d'un budget de 150 M€ et bénéficie d'apports privés sous forme de mécénat.

Entre les financements accordés à l'internat de Sourdu (Seine-et-Marne) avant 2010 et ceux octroyés à 26 établissements à partir de 2010, ce fonds aura dépensé 10,1 M€ pour l'expérimentation des internats d'excellence, dont 2,72 M€ pour l'année 2012-2013. Il contribue également à l'évaluation des actions.

Ses subventions ont pris un caractère si récurrent pour certains internats qu'elles s'apparentent à une aide annuelle, parfois la seule, au fonctionnement de leurs activités éducatives. Elles représentent des montants importants (de l'ordre de 700 000 € pour Montpellier en 2012). Lors de son conseil de gestion du 5 novembre 2012, le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) a pris la décision d'arrêter le financement des internats d'excellence en juin 2013.

Au total, les interventions conjuguées de l'ACSé et du FEJ ont représenté la part majeure du financement des volets sociaux et éducatifs. Leur réduction programmée dès 2014 privera les internats d'excellence des moyens nécessaires à la réalisation de leur projet éducatif, qui les distingue pourtant des structures de droit commun.

Si l'expérimentation peut s'accompagner à ses débuts de financements non pérennes, il est indispensable, dans une phase de consolidation, d'assurer de façon régulière et normalisée des moyens de fonctionnement adaptés. L'inscription de cette politique dans le programme des investissements d'avenir aurait dû, selon les règles de ces programmes, apporter cette garantie. Il n'en a rien été.

### 3 - Une impasse budgétaire prévisible

Les volets sociaux et éducatifs du fonctionnement des internats d'excellence, hors charges de personnel, ont coûté 41,8 M€ dont 14,1 M€ pour l'année 2012-2013. Ce coût ne représente pas la charge totale pour les finances publiques : les dépenses du fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) ont été, à hauteur de 8 M€, supportées par le mécénat, générateur, par ailleurs, de dépense fiscale, et les apports des collectivités territoriales ne sont pas connus.

Pour l'année scolaire 2012-2013 et pour les seuls internats (hors places labellisées), le montant des subventions de l'État a atteint 9,6 M€. Sur la base de 4 100 places ouvertes dans les 44 internats<sup>118</sup>, le coût moyen des activités pédagogiques et éducatives spécifiques et des soutiens sociaux d'un interne d'excellence peut être estimé à 2 400 €<sup>119</sup>. La charge prévisible annuelle pour une cible atteinte de 12 000 places serait de 28 M€ (hors personnel pédagogique et technique). Or dès 2013-2014, un risque d'impasse de 7 à 8 M€ existe en raison des moindres financements de l'ACSé et du FEJ.

La seule réponse, à ce stade, est la sollicitation d'un engagement accru des collectivités territoriales. Cette perspective n'apporte aucune garantie durable et homogène aux établissements, notamment pour ceux qui ont été créés sans l'accord des autorités locales compétentes.

*In fine*, la fragilité des modes de financement de l'accompagnement pédagogique et éducatif des internats d'excellence pose le problème de la crédibilité même de la politique conduite.

---

<sup>118</sup> Chiffres du ministère de l'éducation nationale/direction générale de l'enseignement scolaire pour cette rentrée scolaire.

<sup>119</sup> Il s'agit d'une estimation avec deux biais : quelques internats d'excellence de plein exercice ne reçoivent pas de financements du fonds d'expérimentation pour la jeunesse ou de l'ACSé ; les établissements publics nationaux reçoivent plus que les autres internats du même type.

## **C - Des évaluations déconnectées de la décision publique**

Le caractère expérimental d'une politique commande un processus d'évaluation dont les résultats ont pour objet d'éclairer la décision publique pour la suite de l'action. Ce principe n'a été que partiellement mis en œuvre.

### **1 - L'étonnante carence du ministère de l'éducation nationale**

Le ministère de l'éducation nationale n'a pris aucune disposition pour assurer une évaluation, soit des premiers établissements qui étaient nationaux, soit de la politique elle-même lors de son déploiement. Bien que les indicateurs de performance du programme budgétaire aient été abandonnés en raison du changement de portage financier, il n'en demeurait pas moins souhaitable et possible d'accompagner la montée en puissance des internats d'excellence par la création d'un appareil d'évaluation dont les principes auraient dû émaner de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère dont c'est la mission.

À défaut, le ministère s'est privé de sa propre capacité d'analyse, alors que des évaluations se mettaient en place sous l'égide du fonds d'expérimentation pour la jeunesse et de l'ANRU. Sans doute a-t-il été associé techniquement à certains d'entre eux mais il n'en a jamais été le pilote.

De surcroît, le ministère n'a pas été l'initiateur de la coordination des différents travaux d'évaluation alors que les internats d'excellence constituaient pour lui un projet majeur sur lequel sa légitimité était évidente. C'est sous l'impulsion de l'ANRU que des efforts tardifs de coordination ont été entrepris.

### **2 - Le rôle central du fonds d'expérimentation pour la jeunesse**

Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse associe systématiquement un processus évaluatif aux subventions qu'il accorde à des projets. Aussi les internats qui bénéficient de son soutien ont-ils mis en place des évaluations externes, le plus souvent avec des équipes universitaires. Les résultats de la plupart d'entre elles ont été synthétisés

dans un rapport de l'Institut français de l'éducation, à l'initiative d'une de ses équipes de recherche.

Constatant l'engagement croissant et récurrent du fonds, son conseil scientifique a souhaité, en 2012, approfondir un processus évaluatif qui lui paraissait insatisfaisant. Une évaluation de rang national portant sur les innovations pédagogiques a été décidée pour un montant de 170 000 €. Elle sera reprise par la suite dans l'enveloppe gérée par l'ANRU.

Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse a apporté une aide importante au fonctionnement du premier internat d'excellence, celui de Sourduin (Seine-et-Marne), (2,1 M€ de 2009 à 2011 pour 1,75 M€ consommés fin 2012) en sus des subventions à des projets expérimentaux (0,93 M€). Une évaluation dite quantitative – comparaison sur trois ans des résultats de deux cohortes d'élèves, l'une sélectionnée pour l'internat d'excellence, l'autre non retenue et scolarisée dans des établissements de droit commun – a été décidée et confiée à l'École d'économie de Paris avec une enveloppe de 725 000 € que le fonds a financée (540 000 € ont été consommés à fin juillet 2013)<sup>120</sup>.

Les modalités de la commande publique ont été particulières, sans mise en concurrence sur la base d'un cahier des charges et sans qu'une étude préalable ne fonde la décision de s'abstenir d'une consultation en raison, par exemple, du savoir-faire particulier du prestataire choisi. Les règles usuelles de prise de décision du fonds d'expérimentation pour la jeunesse n'ont pas été non plus respectées.

Cette étude, qui devait être rendue à l'automne 2012, ne l'a été qu'en mai 2013. Elle a nourri l'argumentaire ministériel de remise en cause de la politique conduite en s'interrogeant sur « le choix de concentrer des ressources importantes sur des élèves motivés et de niveau médian », tout en concluant qu'il s'agissait « d'un dispositif efficace qui laisse ouverte la question des actions à plus grande échelle ». Or la généralisation avait déjà été décidée et entreprise dès 2010.

### **3 - Le cadre évaluatif global préparé par l'ANRU**

L'évaluation des actions portées par le programme des investissements d'avenir est une obligation (2 % des budgets, soit une

---

<sup>120</sup> Cette évaluation dont la méthodologie est très intéressante n'est pas reproductible au regard du mode de sélection des internes d'excellence et de son coût pour un échantillon représentatif de 12 000 internes.

enveloppe disponible de 800 000 € pour les internats d'excellence), que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a respectée en mandatant en mars 2011 un cabinet pour assurer le suivi du programme et définir son dispositif évaluatif (le coût de la prestation a été de 113 000 €).

Un référentiel évaluatif très complet (cinq axes de travail) a été conçu ainsi que des recommandations pour rationaliser l'approche évaluative d'ensemble. Cela a abouti, en 2013, à diminuer la dispersion des initiatives grâce à une convention négociée entre la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, au titre du fonds d'expérimentation pour la jeunesse, et l'ANRU pour l'emploi de l'enveloppe consacrée à l'évaluation du programme des investissements d'avenir.

Ce travail ouvre la voie à une approche stabilisée et cohérente de l'évaluation de la politique des internats d'excellence. Sauf à perdre le bénéfice des travaux préparatoires et des crédits déjà engagés, ce dispositif doit se poursuivre ; il serait logique que le ministère de l'éducation nationale soit pleinement associé à son pilotage.

En dépit de disponibilités budgétaires et de dépenses déjà engagées conséquentes, maintes décisions ont été prises sans attendre les résultats de ces évaluations, qu'il s'agisse de la création de nouveaux établissements à la seule initiative de l'État, de la généralisation de l'expérimentation ou de la poursuite des engagements du fonds d'expérimentation pour la jeunesse. *A fortiori* aucun partage des résultats n'a été recherché entre les acteurs publics concernés lorsque cette politique a été remise en cause.

En définitive, c'est bien la capacité de l'État à intégrer dans ses décisions de politique publique les résultats d'évaluations documentées qui a été mise en défaut.

#### **4 - Les premiers résultats : une tonalité plutôt positive**

Sans en faire l'exégèse, il apparaît cependant que les travaux d'évaluation cités mettent en évidence des effets positifs tant scolaires qu'éducatifs et sociaux sur les internes et leur famille. L'évaluation sur trois ans des résultats de l'internat d'excellence de Sourdun (Seine-et-Marne) conclut : « Les résultats de Sourdun (Seine-et-Marne) montrent qu'il est possible, par un dispositif ciblé, d'accroître significativement les compétences et l'ambition scolaires d'élèves d'origine modeste, battant ainsi en brèche l'image selon laquelle les politiques scolaires seraient

impuissantes face aux inégalités ». Les échanges avec les chefs d'établissement lors de l'enquête de la Cour confortent cette tonalité globalement positive.

De même, les évaluations par établissement, synthétisées par l'Institut français de l'éducation, relèvent de très nombreuses innovations pédagogiques qui permettront d'enrichir l'offre de scolarisation en internat. Par exemple, l'internat d'excellence de Guebwiller (Haut-Rhin) a mis au point un suivi innovant des résultats des aides aux devoirs et des études surveillées, qui permet un tutorat interactif entre élèves et professeurs grâce à un espace numérique partagé appelé « e-portfolio ».

Par ailleurs, la politique des internats d'excellence aura permis de moderniser une partie du parc public existant. Enfin, elle aura marqué un retour de l'intérêt des différents acteurs (communauté éducative, collectivités locales, travailleurs sociaux) pour l'internat comme instrument d'insertion de la jeunesse en difficulté.

Au total, le processus d'évaluation de cette politique qui n'a pas pu, à ce stade, jouer son rôle d'éclairage des décisions majeures, doit être poursuivi.

### **III - Une nouvelle étape à maîtriser : les internats de la réussite**

La poursuite de la politique de revitalisation de l'offre d'internats publics a été confirmée dans le projet de loi de finances pour 2014 au titre du programme budgétaire 408 de la mission interministérielle *Enseignement scolaire*, à la suite de l'annonce par le Premier ministre de l'ouverture d'un second programme des investissements d'avenir, sous le vocable des « internats de la réussite ». Ce second programme doit également conduire « au développement de l'excellence dans tous les internats ». Une grande attention devra être portée à l'articulation entre les deux programmes qui coexisteront à partir de 2014.

Sur un plan budgétaire, la dotation de 150 M€ du programme 408 qui apparaît dans le budget 2014 sera mise à disposition de l'ANRU, opérateur chargé de l'exécution du programme des investissements d'avenir. Celui-ci procèdera ensuite aux décaissements extra-budgétaires au fur et à mesure de la réalisation des travaux, comme dans le premier programme.

## **A - Une articulation à préciser entre les deux programmes**

Au titre du premier programme des investissements d'avenir, qui court pour sa réalisation effective jusqu'en 2020, 8 000 places restent à ouvrir en internats d'excellence sur un objectif de 12 000 et seulement 39 opérations immobilières ont fait l'objet de conventions signées sur un total programmé de 109. Le second programme qui débute en 2014, pour 6 000 places supplémentaires, devra tenir compte de cet état d'engagement provisoire et adapter en conséquence sa propre programmation.

Une revue des opérations programmées est entreprise depuis octobre 2013 sous l'égide de l'ANRU, avec le ministère de l'éducation nationale, afin de déterminer, pour chacun des schémas régionaux, leur état d'avancement. Les résultats de ce bilan, enfin conjoint, auraient dû être disponibles avant la fixation d'une nouvelle cible de 6 000 places.

Par ailleurs, une charte de l'internat, en cours d'élaboration de façon concertée avec les collectivités territoriales, détaillera les paramètres de sélection des projets : contenus pédagogique et éducatif, moyens de fonctionnement (personnels et financements) mis en place par l'État et les collectivités territoriales, conditions de recrutement des élèves et de leur suivi en lien avec les familles, évaluation du dispositif. Cette charte pourrait ainsi garantir une cohérence nationale qui fait aujourd'hui défaut. De même, un cadrage spécifique des nouvelles opérations permettra de répondre à des objectifs de rééquilibrage de l'offre d'internats : filles/garçons, collèges/lycées, critères géographiques.

Aussi celles des opérations du premier programme qui ne sont pas encore validées à ce jour devront-elles s'inscrire dans ce nouveau cadre. Même si les enveloppes régionales négociées avec les collectivités territoriales sont respectées, d'importantes remises en cause, opération par opération, ne sauraient être exclues au sein du premier programme, concomitamment au lancement d'une programmation nouvelle dotée de 150 M€. Interférences et chevauchements devront alors être évités.

La cohérence de la conduite de la politique publique aurait gagné à disposer d'un degré d'avancement accru du premier programme pour décider de l'ampleur du second, voire à subordonner le début d'exécution du second à l'achèvement du premier.

## B - Une confusion des compétences à dissiper

Que l'État ait besoin, pour conduire des expérimentations, d'intervenir dans des champs de compétence décentralisés, peut se concevoir. Cette intervention doit être alors restreinte à la durée de cette expérience. En revanche, la récurrence de budgets d'investissements substantiels dans des domaines qui relèvent d'autres personnes publiques et qui n'ont jamais été partagés depuis les premières lois de décentralisation, suscite de nombreuses interrogations de principe.

Or, la politique des internats d'excellence, puis de la réussite, entraînera l'engagement de 550 M€ de crédits d'État pour la construction ou la modernisation d'équipements immobiliers destinés au cycle secondaire de scolarité, qui sont sous la responsabilité des régions et des départements, et pour des établissements qui sont leur propriété.

Le programme en cours a déjà donné lieu à une dispersion des opérations, non exempte de recyclage de projets déjà décidés par les collectivités compétentes et dès lors inscrites dans la programmation de l'État. Ce constat incite à maintenir la plus grande sélectivité possible au regard de la qualité des projets retenus. Un risque de dilution des crédits d'État dans des opérations de droit commun existe, au bénéfice d'un patrimoine dont il n'a pas la maîtrise.

En outre, l'État, qui est à l'origine de la relance de cette politique publique, doit assumer les obligations qui sont les siennes en mettant à disposition des structures scolaires ouvertes les moyens pédagogiques adaptés. Cette question n'est pas résolue, à l'heure actuelle, de façon stable pour les 4 000 places ouvertes. L'accroissement du nombre de places prévues demandera un effort budgétaire accru qu'il convient d'anticiper.

De surcroît, l'objectif final est de s'appuyer sur la dynamique créée par les « internats d'excellence et de la réussite » pour développer l'excellence dans tous les internats. Il serait vain d'espérer atteindre cet objectif sans des moyens spécifiques, financiers et en ressources humaines, pour assurer les volets pédagogiques et éducatifs des projets d'établissement que tous les internats devront établir. Cela suppose de dégager des marges de manœuvre au sein du budget de l'enseignement scolaire. La Cour a proposé, dans son rapport public thématique de mai 2013, *Gérer les enseignants autrement*<sup>121</sup>, des pistes pour y parvenir.

---

<sup>121</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : Gérer les enseignants autrement*. La Documentation française, mai 2013, 211 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)



### *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*Inspirée d'une préoccupation ancienne de revalorisation de l'offre d'internat public, la politique des internats d'excellence, impulsée au plus haut niveau politique, s'est caractérisée par la création d'établissements selon des modalités exorbitantes des règles de compétence, qui ont entraîné des coûts élevés et ont provoqué de fortes réticences et des doutes sur la reproductibilité de ces expériences. Elle s'est déployée rapidement avec une cible en volume non motivée, des concepts flous et une absence de réflexion sur les moyens de fonctionnement nécessaires à la mise en place des projets pédagogiques et éducatifs propres à chaque établissement.*

*Les carences de pilotage d'ensemble conduisent à un état des lieux peu convaincant. Une réorientation de cette politique est intervenue au début de 2013. Elle n'a pas été précédée d'un constat partagé entre les acteurs publics de l'état de réalisation du programme et des conséquences à tirer des évaluations et des expériences de terrain.*

*Malgré ces défaillances, et en dépit du peu de recul dont on dispose sur les effets de cette politique, des résultats perceptibles existent, soulignés par les acteurs de terrain dont il conviendrait de valoriser l'expérience.*

*La décision du Premier ministre, en juillet 2013, de créer un programme destiné à « stimuler la réalisation d'internats de la réussite dans les territoires pour renforcer les chances de chacun à l'école » ouvre une nouvelle séquence de cette politique, offrant, à certaines conditions, l'occasion d'une mise en cohérence qui fait aujourd'hui encore défaut. Celle-ci devra associer les collectivités territoriales dans tous les champs de leurs compétences.*

*En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :*

- 1. transformer le statut des deux établissements publics nationaux de Sourdun et de Montpellier en établissements publics locaux d'enseignement ;*
- 2. densifier les capacités d'accueil des principaux établissements à investissements constants ;*
- 3. renforcer l'implication du ministère de l'éducation nationale dans les procédures d'évaluation du programme des investissements d'avenir ;*
- 4. développer le partage des expériences et innovations pédagogiques et éducatives entre les acteurs de terrain ;*

5. *pour les investissements à venir, dans la charte en cours d'élaboration, sélectionner quelques formats types d'internat et préciser les critères de recrutement ;*
  6. *abandonner le concept de places labellisées ;*
  7. *rendre rapidement les arbitrages budgétaires liés à la réduction des concours du fonds d'expérimentation pour la jeunesse et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ;*
  8. *normer et arbitrer en conséquence les dotations en moyens pédagogiques et éducatifs des internats, correspondant à l'objectif final de 18 000 places supplémentaires en internats d'excellence et de la réussite.*
-

## Sommaire des réponses

Ministre de l'éducation nationale	204
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	207
Directrice générale de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)	208

## Destinataires n'ayant pas répondu

Premier Ministre
Ministre des affaires sociales et de la santé
Ministre de l'égalité des territoires et du logement
Directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE**

*Ce rapport dresse un bilan contrasté des internats d'excellence qui me semble valider en grande partie la réorientation de cette politique engagée en 2013.*

*A cet égard, je précise que la plupart des observations et recommandations faites par la Cour ont d'ores et déjà été prises en compte par le Gouvernement à l'occasion de cette réorientation.*

*A côté d'« effets positifs tant scolaires qu'éducatifs et sociaux sur les internes et leurs familles », la Cour pointe à juste titre la « conception initiale défectueuse » des internats d'excellence, avec en particulier un mode de sélection des internes sans cohérence nationale et des statuts disparates (exemple des établissements publics nationaux de Sourduin et de Montpellier).*

*Elle considère également que cette expérience a été « menée de manière unilatérale par l'Etat », sans qu'ait été engagé un travail suffisant « d'évaluation des premiers établissements ou de la politique elle-même lors de son déploiement », aboutissant à « une carte nationale peu corrélée aux besoins ».*

*La Cour précise cependant que la mise en place des internats de la réussite « offre l'occasion d'une mise en cohérence » de la politique de l'internat.*

*C'est précisément dans cette logique de redéfinition de la politique des internats dans son ensemble que j'ai souhaité inscrire le programme des internats de la réussite.*

*L'objectif premier des internats de la réussite est de passer d'une action partielle, au bénéfice de quelques-uns, à une action publique au bénéfice de la réussite scolaire et éducative de tous les élèves accueillis en internat.*

*Pour parvenir à ce résultat, l'offre actuelle de scolarisation en internat doit être améliorée : en effet, elle n'est équilibrée ni sur l'ensemble du territoire national, ni au sein des différents niveaux d'enseignement, puisque les internats destinés aux collégiens sont très minoritaires au sein de l'offre de places d'internat.*

*De plus, une réflexion doit être menée afin de veiller à ce que la politique de recrutement des internats réponde réellement aux besoins des élèves, qu'ils vivent dans des conditions peu favorables à la réussite de leurs études ou qu'ils souhaitent poursuivre leur scolarité dans des établissements éloignés de leur domicile.*

*La recherche d'une bonne adéquation entre places disponibles et besoins des élèves et de leurs familles est donc au cœur du programme des*

*internats de la réussite, qui seront financés dès 2015 grâce aux investissements d'avenir. C'est la condition pour arriver, comme le recommande la Cour, à densifier les capacités d'accueil des internats.*

*Afin de parvenir à ce premier objectif, une Charte de l'internat est en cours d'élaboration : concertée avec les collectivités territoriales, elle détaillera les paramètres de sélection des projets : contenus pédagogiques et éducatifs, conditions de recrutement des élèves, moyens de fonctionnement mis en place par l'Etat et les collectivités territoriales, dispositif d'évaluation... Un référentiel, qui lui sera annexé, comprendra des préconisations plus prescriptives et pourra servir de base à une évaluation déclinée à différents niveaux (national, académique et local).*

*Cette charte a non seulement vocation à préciser les caractéristiques des futurs internats de la réussite, mais, plus généralement, elle définira des principes généraux, permettant à terme de faire de chaque internat, un internat de la réussite.*

*Dans l'attente de la finalisation de cette charte, qui fait actuellement l'objet d'échanges entre les services de l'État et les collectivités compétentes, les recteurs d'académie ont été destinataires d'une note le 9 décembre 2013 (Renouveau de la politique des internats : l'internat de la réussite pour tous) qui définit les grandes lignes de cette nouvelle politique des internats, et précise ses objectifs généraux et ses priorités de recrutement. Chaque académie est invitée à développer l'offre de places en internats de la réussite avec les collectivités territoriales, dans le cadre d'un schéma directeur régional en adéquation avec les besoins locaux.*

*Par ailleurs, la Cour a pointé le déficit de gouvernance et d'évaluation de cette politique publique.*

*A l'occasion de la rédaction de la nouvelle convention relative aux internats de la réussite, il est prévu de réaffirmer le rôle central du ministère de l'Éducation nationale dans le pilotage de ce programme. L'ANRU reste de son côté l'opérateur de cette action financée par les investissements d'avenir, afin de capitaliser sur les améliorations qui ont été apportées progressivement depuis le lancement des internats d'excellence.*

*En outre, un dispositif d'évaluation portant sur la scolarisation en internat sera mis en place par le ministère de l'Éducation nationale. Il sera fait appel au système d'information SIECLE pour assurer un suivi des résultats des élèves scolarisés en internat.*

*Enfin, s'agissant des établissements publics nationaux de Sourduin et de Montpellier, leur transformation, que vous préconisez, en établissements publics locaux d'enseignement nécessite une disposition législative. Je souhaite à ce titre engager un examen approfondi avec les collectivités territoriales concernées afin de parvenir à une normalisation de la situation de ces deux établissements.*

*Le renouveau de la politique de l'internat est en cours. Les internats de la réussite permettront non seulement de développer la réussite d'élèves motivés, mais auront également un effet d'entraînement sur tous les internats existants afin qu'ils améliorent leurs pratiques éducatives et pédagogiques pour tous les élèves qu'ils accueillent.*

---

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET  
DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU  
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU  
BUDGET**

*La création des internats de la réussite a été annoncée par le Premier ministre à l'occasion du second programme des investissements d'avenir. Nous partageons pleinement l'analyse de la Cour quant à la nécessité de mettre en cohérence ce programme avec celui des internats d'excellence, dont la réalisation effective court jusqu'en 2020, et d'associer pleinement les collectivités territoriales à cette mise en cohérence, dans tous les champs de leurs compétences.*

*L'accumulation des défaillances dans la mise en œuvre du programme des internats d'excellence impose de corriger ces défauts majeurs au profit des internats de la réussite. Ainsi, l'élaboration d'une charte de l'internat doit permettre de mieux définir la politique mise en œuvre, tout en garantissant une cohérence nationale, s'agissant des modes de sélection des internes, des contenus pédagogiques et éducatifs, comme des moyens de fonctionnement des internats. Deux mesures participeraient de cet effort d'harmonisation : la suppression de la notion de « places labellisées », qui n'est plus pertinente dès lors qu'il a été décidé de « développer l'excellence dans tous les internats », et la transformation des établissements publics nationaux de Sourduin et de Montpellier en établissements publics locaux d'enseignement, puisque rien ne justifie que ces internats continuent à être régis selon des règles exorbitantes du droit commun.*

*La préparation de la nouvelle convention entre l'État et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) offre l'opportunité d'améliorer la gouvernance du programme et de prévoir les modalités de suivi et d'évaluation de la politique des internats de la réussite. Avant de valider chaque projet, il conviendrait en effet d'apprécier le coût complet de chaque opération, au-delà des seules dépenses d'investissement, de s'assurer de l'implication des collectivités territoriales compétentes en matière de fonctionnement matériel, et de prévoir le financement du fonctionnement pédagogique des internats dans le budget de l'enseignement scolaire.*

*Enfin, comme la Cour le relève, une attention particulière doit être portée aux modalités de suivi et d'évaluation du programme, ce qui doit conduire la direction générale de l'enseignement scolaire et la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale à se doter des outils de suivi qui permettront d'évaluer les effets des projets pédagogiques et éducatifs mis en œuvre dans les internats de la réussite sur les résultats des élèves accueillis.*

---

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE  
NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES  
CHANCES**

*Je souhaite faire une observation sur le rôle central du fonds d'expérimentation pour la jeunesse.*

*La recherche présentée par l'Ifé cofinancée par l'Éducation nationale et l'Acsé n'était pas inscrite dans le processus évaluatif des subventions du FEJ. Ce sont Patrick Rayou, professeur en sciences de l'éducation à Paris VIII et Dominique Glasman, professeur émérite de sociologie de l'Université de Savoie qui en ont pris l'initiative et coordonné une équipe d'enseignants chercheurs durant deux années pour suivre le développement de cette nouvelle structure qu'est l'internat d'excellence proposé aux jeunes issus des milieux populaires. Cette recherche a eu aussi pour objectif d'accompagner les équipes éducatives des internats.*

---