

Les académies sous le regard des inspections générales

Bilan des dix premières évaluations de l'enseignement en académie

*rapport à monsieur le ministre
de la jeunesse, de l'éducation
nationale et de la recherche*

*à monsieur le ministre délégué
à l'enseignement scolaire*

Juin 2003

Les académies sous le regard des inspections générales

Bilan des dix premières évaluations de l'enseignement en académies

JUIN 2003

Daniel CHARBONNIER

Inspecteur général de l'éducation nationale

Alain-Marie BASSY

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Jean-Louis POIRIER

Inspecteur général de l'éducation nationale

Marie-Françoise CHOISNARD

*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Michel SAINT-VENANT

Inspecteur général de l'éducation nationale

Alain DULOT

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Jean-Pierre VILLAIN

Inspecteur général de l'éducation nationale

Jean VOGLER

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

Introduction	1
1. L'enseignement tel qu'il se constate : les réalités du terrain.....	4
1.1. Les élèves et la connaissance que l'on a d'eux.....	4
<i>1.1.1. L'approche générale de l'élève.....</i>	<i>4</i>
<i>1.1.2. Les éléments de la réussite</i>	<i>5</i>
▪ 1.1.2.1. Les performances scolaires ne sont pas indépendantes de l'environnement socio-économique	5
▪ 1.1.2.2. Le lien entre les performances scolaires constatées et les actions conduites n'est guère apparent.....	12
<i>1.1.3. L'orientation des élèves.....</i>	<i>16</i>
1.2. Les enseignants et leur culture dominante	17
<i>1.2.1. Le profil professionnel</i>	<i>17</i>
<i>1.2.2. Le profil pédagogique.....</i>	<i>18</i>
▪ 1.2.2.1. Le poids de la tradition	19
▪ 1.2.2.2. Les réticences au changement.....	20
1.3. Les écoles, les établissements et la vie pédagogique	23
<i>1.3.1. La pratique du projet</i>	<i>23</i>
▪ 1.3.1.1. Les projets d'établissement	23
▪ 1.3.1.2. Les projets de circonscription	24
▪ 1.3.1.3. Les projets d'école	25
<i>1.3.2. La mise en œuvre des innovations pédagogiques.....</i>	<i>25</i>
▪ 1.3.2.1. Les difficultés du pilotage.....	25
▪ 1.3.2.2. L'inégale mise en place des réformes	27
<i>1.3.3. L'utilisation des TICE.....</i>	<i>32</i>
<i>1.3.4. La communication et le dialogue avec les « usagers »</i>	<i>35</i>
2. L'enseignement tel qu'il s'administre : le pilotage du système	37
2.1. Le pilotage administratif : entre routine et innovation.....	37
<i>2.1.1. Le rôle des services académiques et leur évolution</i>	<i>37</i>
▪ 2.1.1.1. Une lente évolution des services académiques	37
▪ 2.1.1.2. Acteurs, territoires et politique éducative	38
<i>2.1.2. La régulation de l'offre de formation sur un marché concurrentiel.....</i>	<i>39</i>

2.1.3.	<i>La gestion des enseignants par les services.....</i>	41
▪ 2.1.3.1.	Une gestion complexe de moyens d'enseignement sensiblement accrus	41
▪ 2.1.3.2.	Une administration des personnels encore traditionnelle	43
▪ 2.1.3.3.	Des tentatives de modernisation.....	45
2.2.	Le pilotage stratégique : nouveaux instruments, nouvelles pratiques	46
2.2.1.	<i>Les projets académiques et leur impact.....</i>	47
▪ 2.2.1.1.	Une élaboration solitaire ou en cercle restreint.....	47
▪ 2.2.1.2.	Une pertinence inégale des contenus	47
▪ 2.2.1.3.	Une méconnaissance de la part des acteurs de terrain	48
▪ 2.2.1.4.	Une faible cohérence entre les différents étages de la politique de projet	49
▪ 2.2.1.5.	Des interrogations qui subsistent.....	50
2.2.2.	<i>La politique des bassins.....</i>	51
▪ 2.2.2.1.	Une géographie qui se cherche	51
▪ 2.2.2.2.	Des missions à géométrie variable	52
▪ 2.2.2.3.	Un pilotage délicat.....	52
▪ 2.2.2.4.	Une structure en devenir	53
2.2.3.	<i>Les relations avec les partenaires.....</i>	54
▪ 2.2.3.1.	Une ouverture encore limitée.....	54
▪ 2.2.3.2.	Des relations dans l'ensemble positives et confiantes avec les collectivités territoriales	55
▪ 2.2.3.3.	D'autres partenariats ciblés	58
2.3.	Le pilotage pédagogique : des réponses partielles à de vrais besoins	61
2.3.1.	<i>La formation des enseignants.....</i>	61
▪ 2.3.1.1.	La formation initiale fait l'objet de diverses critiques	61
▪ 2.3.1.2.	La formation continue est encore plus fortement discutée.....	62
2.3.2.	<i>L'aide aux enseignants en difficulté</i>	64
2.3.3.	<i>Le rôle des corps territoriaux d'inspection.....</i>	65
3.	L'évaluation de l'enseignement en académie : bilan et perspectives.....	72
3.1.	Forces et réussites des opérations d'évaluation en académie.....	72
3.1.1.	<i>Une vision globale, car systémique.....</i>	73
3.1.2.	<i>Une occasion d'assurer la nécessaire évaluation du pilotage.....</i>	74
3.1.3.	<i>Une reconnaissance et une valorisation de l'échelon académique</i>	75
3.1.4.	<i>Un moyen de faire progresser le système éducatif.....</i>	75
3.2.	Faiblesses et lacunes.....	77
3.2.1.	<i>Un objet mal défini</i>	77
3.2.2.	<i>Des objectifs et un usage ambigus.....</i>	78
3.2.3.	<i>Une lourdeur méthodologique.....</i>	80
3.2.4.	<i>... qui n'exclut pas certaines lacunes dans les diagnostics</i>	81

3.3. Les conditions d'un renouveau des opérations d'évaluation de l'enseignement dans les académies	82
3.3.1. <i>Redéfinir les objectifs et les usages des évaluations, en renforçant leur couplage avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la contractualisation</i>	83
3.3.2. <i>Mieux définir et mieux formaliser les procédures avec l'académie</i>	83
3.3.3. <i>Redéfinir l'objet des évaluations.....</i>	86
3.3.4. <i>Deux hypothèses d'avenir pour les évaluations académiques</i>	87
▪ 3.3.4.1. <i>Hypothèse basse : allégement et recentrage</i>	87
▪ 3.3.4.2. <i>Hypothèse haute : une évaluation approfondie servie par un processus participatif par étapes</i>	89

Introduction

Dès 1998-1999, le ministre avait chargé les inspections générales d'élaborer une méthode d'évaluation de l'enseignement dans le cadre de l'entité géographique et administrative que constitue l'académie. Deux académies-tests avaient alors été retenues : celles de Bordeaux et Rouen.

La démarche adoptée a consisté à s'appuyer sur les résultats des élèves tels qu'ils apparaissent à travers les données statistiques dont disposent tant les services ministériels (DESCO, DPD¹...) que les académies elles-mêmes, pour ensuite tenter de comprendre ce qui, dans les procédures de pilotage comme dans les pratiques d'enseignement, contribue à produire ces résultats. Elle posait l'hypothèse d'un « effet-académie », qu'il s'agirait alors de mettre en lumière et d'analyser.

Les inspections générales ont ensuite été invitées à mener, en grandeur réelle, ce travail d'évaluation dans diverses académies : en 1999-2000 à Limoges et Rennes ; en 2000-2001 à Amiens, Lyon, Orléans-Tours, Poitiers et Strasbourg ; en 2001-2002 à Créteil, Montpellier, Nantes et Nice.

Ces « évaluations de l'enseignement en académie » ont ainsi contribué à la constitution d'un important corpus de connaissances sur le fonctionnement des académies sous ses divers aspects. Aussi le ministre a-t-il demandé cette année à l'IGEN et à l'IGAENR, tout en poursuivant leurs évaluations dans trois nouvelles académies (Besançon, Caen et Clermont-Ferrand), de tirer un premier bilan des résultats obtenus dans les académies évaluées à ce jour : *« À partir des onze évaluations déjà réalisées ces trois dernières années, les inspections générales conduiront conjointement une analyse des points les plus significatifs et des principaux enseignements que l'on peut tirer de ces travaux. »*

Dans ce but a été mis en place un groupe de travail conjoint, associant quatre membres de l'IGEN et quatre membres de l'IGAENR.

Chacun mesure d'emblée les limites de l'exercice. D'abord, sa légitimité même pourrait être mise en cause. Il est malaisé en effet de tirer des conclusions générales de travaux qui, bien qu'ils aient été menés à partir d'un dispositif méthodologique commun, demeurent assez spécifiques (ainsi tel problème, largement traité dans un rapport, est absent des autres). Le risque serait de « solliciter » les textes et, en procédant par induction, d'aboutir à des extrapolations abusives. D'ailleurs, cette spécificité même des rapports, constitués en monographies, les rend relativement pauvres en enseignements de portée générale. Le souci des évaluateurs d'accéder à une vision globale de

¹ Direction des enseignements scolaires, direction de la programmation et du développement. Celle-ci est redevenue tout récemment –décret du 7 avril 2003– la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP). Par

l'académie étudiée, à travers une approche « systémique », a laissé peu de place à des analyses thématiques précises sur des questions d'intérêt national : dans ce type de démarche à ambition exhaustive, on perd nécessairement en « compréhension » ce qu'on gagne en « extension ». En outre, le décalage temporel entre les rapports complique l'exercice de comparaison, près de cinq ans séparant l'appréciation des données des premières et des dernières académies.

C'est dire qu'un devoir de prudence s'est imposé aux membres du groupe de travail. Leur première tâche a consisté à dépouiller les dix rapports d'évaluation disponibles, relatifs aux académies d'Amiens, Créteil, Limoges, Lyon, Montpellier, Nantes, Nice, Orléans-Tours, Poitiers et Rennes². Le volume de ces documents est compris entre 83 pages (Limoges) et 206 pages (Nantes), pour aboutir à un total de 1427 pages. Ils ont ensuite retenu les principaux thèmes qui leur ont paru émerger afin d'approfondir leur étude : les élèves, les enseignants, les politiques de projet, les découpages administratifs et territoriaux, le pilotage pédagogique, les relations avec les partenaires, etc. Ce sont les résultats de ces diverses analyses qui ont nourri le rapport présenté ici.

Celui-ci pourra donner parfois au lecteur le sentiment de dresser un tableau sévère du système éducatif et de son fonctionnement. En tant que synthèse, il ne fait bien sûr que refléter, dans sa tonalité, celle qui imprègne les rapports sur lesquels il s'est appuyé. C'est en outre le propre de toute inspection générale d'être portée à se montrer attentive aux dysfonctionnements, aux lacunes ou aux insuffisances. Nombre de ces observations – en particulier sur la portée des indicateurs, sur l'usage de la démarche d'évaluation ou sur la mise en place des réformes – rejoignent d'ailleurs celles que la Cour des Comptes a présentées dans son tout récent rapport particulier (*La gestion du système éducatif*, avril 2003). On ne saurait oublier pour autant que le système éducatif a aussi, au cours des dernières décennies, su progresser sur des points aussi importants que l'accueil des élèves (taux de scolarisation), leur cheminement (redoublements, accès au niveau IV...) ou les méthodes de gestion. Le repérage des manques n'a pour objectif que de préparer et faciliter la conquête de progrès supplémentaires. C'est bien dans cet esprit qu'il doit être compris.

Pour les auteurs de la présente synthèse, il s'agissait de répondre d'abord à une question simple : qu'a-t-on appris sur l'état et le fonctionnement des académies, des établissements et des classes ? Certains des constats relatés portent sur les réalités du terrain (1^{ère} partie), d'autres sur le pilotage du système (2^{ème} partie). On s'étonnera peut-être que certains thèmes (comme les ZEP ou les liens École-entreprises) se trouvent à peine évoqués, que d'autres (comme l'accueil des élèves handicapés) ne soient pas abordés : le travail de synthèse se devait, là encore, d'être fidèle aux contenus mêmes des rapports.

souci de fidélité au texte des rapports, on gardera la dénomination qui était la sienne au moment de leur rédaction.

² Celui portant sur l'académie de Strasbourg, évaluée en 2000-2001, n'a pas été déposé.

Il convenait de répondre ensuite à une seconde question : quel jugement porter sur l'opération d'évaluation des académies elle-même, comment procéder à l'avenir, sur la base de quels objectifs et selon quelle méthodologie ? (3^{ème} partie).

1. L'enseignement tel qu'il se constate : les réalités du terrain

Les informations recueillies à l'occasion des évaluations académiques concernent en premier lieu la réalité immédiate du service public d'éducation : des élèves qui bénéficient d'un enseignement, des enseignants qui le leur dispensent, enfin des écoles et des établissements qui offrent à cet enseignement son cadre d'exercice.

1.1. Les élèves et la connaissance que l'on a d'eux

Il convient de s'interroger sur la connaissance même que l'on a de l'élève et de sa réussite, sur les conditions de son cheminement au sein du système scolaire comme sur l'aide qu'il reçoit pour s'y orienter.

1.1.1. L'approche générale de l'élève

Dans pratiquement toutes les académies ayant fait l'objet d'une évaluation, le savoir relatif aux élèves demeure abstrait et limité à des points de vue quelque peu étroits.

Ce savoir est abstrait parce qu'il prend la forme de données statistiques qui «construisent» leur objet en fonction d'une représentation de l'institution scolaire comme d'un instrument de production. Ainsi repère-t-on un certain nombre d'indicateurs qui permettent d'analyser des flux et de mesurer un rendement : les taux d'accès à certains niveaux ou à certaines classes, tempérés ou complétés par celui des redoublements, les sorties sans qualification. Ces données peuvent être très détaillées selon les filières ou les lieux, voire articulées (les variations de la voie générale et des orientations technologiques ou professionnelles, les redoublements et les sorties), mais, toujours, massivement, c'est dans ce type de mesure que l'élève est saisi par les académies, qui se représentent elles-mêmes comme des sortes de machines à gérer ou optimiser des flux (ce qui place la question de l'orientation à l'horizon du pilotage).

Ce savoir est limité parce qu'il laisse de côté presque tout ce qui peut qualifier un élève réel, tout ce qui intervient sur lui, l'ensemble du contexte scolaire et la manière même dont il reçoit l'enseignement.

Il en résulte que l'élève ainsi construit est foncièrement le référent d'un flux, et accidentellement le vecteur de « résultats scolaires » avec lesquels il coïncide par le jeu du croisement des indicateurs de flux et des données d'évaluation. De ce fait n'est pas pris en compte ce qui est probablement le *travail* de l'institution scolaire : l'enseignement lui-même, comme appropriation par l'élève de savoirs et de compétences au titre desquels il progresse d'un niveau à un autre, ou passe d'une voie à une autre. Pas davantage –il faut le souligner aussi– n'est pris en compte le travail de l'élève lui-même. À aucun moment celui-ci n'est appréhendé comme *sujet*, capable d'investissement personnel et susceptible, par ses efforts, de contribuer directement lui-même à la production de ses résultats.

D'autres indicateurs, de nature sociale cette fois, permettent heureusement d'affiner et d'approfondir le portrait des élèves. Il semble toutefois, à la lecture des rapports d'évaluation, que le savoir que les académies ont de leurs élèves se limite à certaines données, en particulier à la connaissance des catégories socioprofessionnelles et à celle du contexte, lui-même socio-économique, de la vie des élèves. Ces informations prennent la forme de données quantitatives, de pourcentages ou de proportions, appelés à être corrélés avec les chiffres des flux et des résultats.

Bref, derrière l'élève tel qu'il est donné, l'enfant, l'adolescent, la personne restent trop souvent invisibles. On ne peut que le regretter car, au-delà de l'importance et de l'intérêt que présenterait le fait de disposer d'informations sur la vie des élèves, sur leur personnalité, sur leur ou leurs cultures, etc., on dispose des moyens de connaître d'assez près l'enseignement lui-même et cette vie. Les conseils de classe, comme les différents conseils où se réunissent les élèves, sont un objet qui mériterait attention. Il ne faut pas oublier, non plus, que les corps d'inspection territoriaux savent, ou peuvent savoir, beaucoup de choses sur ce qui se passe concrètement, en matière d'enseignement, dans les classes d'une académie.

Mais s'il faut se garder de tout réductionnisme quantitatif, il ne faut pas non plus se méprendre. Que cette approche de l'élève soit abstraite témoigne aussi de son caractère scientifique et la construction d'un tel « objet » est indispensable pour exploiter un nombre considérable de données majeures ; cela, même si cette démarche ne doit pas exclure l'intégration d'éléments plus concrets dont disposent aussi les évaluateurs.

1.1.2. Les éléments de la réussite

▪ 1.1.2.1. Les performances scolaires ne sont pas indépendantes de l'environnement socio-économique

Conscients du poids de l'environnement socio-économique sur les élèves et leurs résultats scolaires, les rapports d'évaluation se sont attachés à mettre en relation ces deux séries de données.

L'environnement socio-économique

On s'appuie là sur des indicateurs extérieurs : démographie, économie, contexte social, etc. Les rapports retiennent généralement les données fournies par la DPD et par l'INSEE, sur la base du dernier recensement ; elles portent sur la démographie, les diplômes de la population, l'origine sociale des moins de 16 ans, le taux de chômage, le nombre de RMIstes, la « richesse » de la région, sa structuration en termes d'emploi et l'importance de la population née à l'étranger. La ruralité (Limoges, Poitiers) comme les concentrations urbaines (Créteil) pèsent sur les territoires et par suite sur les conditions de scolarisation. À l'exception, dans une certaine mesure, du taux de chômage, ces données constituent des contraintes ou des atouts durables pour ces territoires.

Ces données sont plus ou moins bien connues par les responsables académiques et les inspecteurs ont souvent été amenés à devoir les rechercher auprès d'organismes extérieurs, notamment l'INSEE, les chambres de commerce et d'industrie, les conseils économiques et sociaux des régions, les caisses d'allocations familiales ou encore, en Ile-de-France, l'IAURIF³. En outre, les services de santé et l'INSEE publient des statistiques sur l'état sanitaire, les centres de soin et, par exemple, l'alcoolisme et le suicide. L'ampleur de la tâche de recensement et la difficulté d'accès à certaines informations (accès payant à l'INSEE dans certaines régions) mais aussi la focalisation sur les données habituelles regroupées par la DPD privent bien des rapports d'une analyse plus complète de l'environnement dans lequel vivent les élèves.

Les académies en effet se réfèrent le plus souvent aux informations mises à leur disposition par la DPD. On se trouve alors en présence d'indicateurs construits et qui ne recouvrent peut-être pas de manière satisfaisante la situation. Ainsi la notion de profession catégorie sociale (PCS) défavorisée regroupe pour la DPD les catégories sociales qui, selon ses approches, ont une faible espérance de réussite scolaire : ouvriers, retraités (employés ou ouvriers), chômeurs et inactifs. Un tel regroupement conduit à classer comme défavorisés, au niveau national, 43 % de la population scolarisée, ce qui masque les populations réellement défavorisées d'une région compte tenu de son environnement. Ainsi, la catégorie des ouvriers non qualifiés mériterait d'être isolée, tout comme celles des personnels de service et des employés de commerce. L'INSEE fournit une présentation plus affinée et le dernier recensement montre que ces trois catégories représentent 18 % des actifs, en diminution régulière puisqu'elles représentaient 22 % en 1982 et 33 % en 1962. Il est certain en tout cas qu'un travail sur les indicateurs s'impose, qui doit s'intégrer dans les réflexions autour des programmes prévus par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Sous ces réserves, trois groupes d'académies se dessinent quant à cet environnement :

³ Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France.

- Celles qui comportent un maximum ou une majorité d'indicateurs négatifs : Amiens compte ainsi une forte part de population non diplômée, essentiellement ouvrière et un taux de chômage relativement élevé ; Créteil concentre de fortes difficultés sociales et regroupe une importante population étrangère - ce qui la place au premier rang pour le nombre d'établissements en zone ou réseau d'éducation prioritaire (ZEP/REP). Les rapports de ces deux académies mettent longuement en évidence ces difficultés qui imprègnent le comportement des acteurs du terrain.
- Celles qui, au contraire, comportent un maximum ou une majorité d'indicateurs positifs : Rennes bénéficie d'un contexte économique et social très favorable avec une population diplômée, un fort pourcentage de cadres, une très faible population d'origine étrangère et pas de concentration de difficultés ; Lyon, Limoges et Nantes bénéficient également d'une bonne proportion de population diplômée, d'un faible taux de chômage et d'une faible part de population d'origine étrangère. Dans les académies de Rennes et Limoges (celle-ci étant par ailleurs en net déclin démographique), on relève un fort attachement de la population à son École.
- Des académies « moyennes » qui ont peu de traits marquants quant à ces indicateurs ou dont difficultés ou atouts ne se cumulent pas. Ainsi, Orléans-Tours a une bonne situation économique mais aussi une part importante de PCS défavorisées. Poitiers ne connaît pas de concentration de difficultés, accueille une faible population d'origine étrangère mais sa population est peu diplômée, déséquilibrée quant aux PCS avec une part importante d'exploitants agricoles, et ses revenus sont faibles ; le poids du secteur rural comme le vieillissement de la population la défavorisent. La situation de Montpellier apparaît plus difficile : c'est une académie à fort dynamisme démographique avec des PCS moyennes mais aussi une population un peu moins diplômée que la moyenne nationale, le plus faible produit intérieur brut par habitant de la métropole, un taux de chômage élevé et même une frange de la population en grande difficulté. Nice est aussi une académie à fort dynamisme démographique avec une population très diplômée mais un taux de chômage et un pourcentage de RMIstes élevés ainsi qu'une population d'origine étrangère supérieure à la moyenne.

Les caractéristiques scolaires

Si la connaissance de l'environnement socio-économique demeure imparfaite, le système éducatif a progressé dans l'évaluation de ses élèves.

Il est globalement bien informé, on l'a signalé, sur les performances proprement *scolaires* de son public. Tous les rapports d'évaluation détaillent les indicateurs, qui permettent d'établir un diagnostic assez précis, de ce strict point de vue, du fonctionnement du système et de son efficacité.

Ils concernent aussi bien les taux de succès aux examens traditionnels (brevet, baccalauréat...) que les taux de redoublement par niveaux ou les indicateurs pour le pilotage des établissements du second degré ; ils comprennent aussi les évaluations nationales mises en place depuis quinze ans dans le système éducatif, notamment en CE2 et en 6^{ème}. Seul élément d'appréciation du niveau des élèves avant les examens où le contrôle continu ne fausse pas trop le niveau réel des élèves (comme c'est le cas du brevet), ces évaluations sont devenues un élément indispensable du diagnostic scolaire porté

sur les élèves dans un territoire donné. Elles doivent constituer des points de repère utiles, indispensables au traitement de la difficulté scolaire⁴.

Qu'est-ce que la réussite scolaire ?

Les académies diffèrent grandement au regard de ces indicateurs. Tenter d'établir une typologie en termes de performances implique que l'on se donne un cadre pour définir ce que l'on entend par réussite scolaire. Faute d'une telle précision, on rappellera les termes de la loi d'orientation de 1989 : « *La nation se fixe comme objectif de conduire d'ici dix ans l'ensemble d'une classe d'âge au minimum au certificat d'aptitude professionnelle ou au brevet d'études professionnelles et 80 % au niveau du baccalauréat.* » Cet objectif n'est pas remis en cause malgré l'essoufflement constaté des taux d'accès au baccalauréat.

Bien souvent, de manière implicite –et les rapports d'évaluation ne s'affranchissent pas entièrement de ce présupposé–, l'appréciation de la réussite scolaire passe par l'accès en seconde générale et technologique (seconde GT) et l'obtention du baccalauréat général sans trop d'aléas dans le cursus.

Dans toutes les académies, à des degrés plus ou moins élevés, on relève le manque de fiabilité des données statistiques, la dispersion des sources d'information, les contradictions ou divergences entre données nationales, académiques et départementales, l'utilisation de concepts non harmonisés, l'absence de tableaux de bord, de suivi de cohortes ou encore de mémoire statistique. Ces carences pèsent sur la possibilité d'établir un diagnostic sérieux du fonctionnement de l'académie et, par suite, de construire un projet adapté au profil des élèves. Là aussi, un travail de fond s'impose.

Pour dresser une typologie des académies sur le critère de la réussite scolaire, on retiendra ici les données de la DPD. Dans l'ordre du cursus scolaire sont pris en compte : la préscolarisation, les évaluations de 6^{ème}, les retards et redoublements en 6^{ème}, les retards en 3^{ème}, les taux d'accès de 3^{ème} en seconde GT, les redoublements de seconde, les taux de réussite au BEP et au baccalauréat général, les taux de scolarisation des 16-19 ans et des 20-24 ans, le niveau des sortants et le pourcentage de bacheliers en université. La DPD calcule également, depuis 1999, un indicateur de difficulté scolaire utilisé dans le rapport relatif à l'académie de Créteil. Il combine, pour les collèges, l'origine sociale défavorisée, la proportion d'élèves de nationalité étrangère et celle d'élèves de 6^{ème} ayant au moins deux ans de retard.

Il importe, là encore, de rester prudent. Le rapport consacré à l'académie de Montpellier a souligné les contradictions auxquelles on aboutit dans le classement des académies si l'on change un ou deux critères. Ainsi, pour procéder à la répartition des moyens de l'enseignement primaire, le système des

⁴ C'est dire qu'on ne peut que déplorer le mouvement de rétention administrative des directeurs d'école, qui prive bien des académies, parfois depuis plusieurs années, des résultats de l'évaluation de CE2.

indicateurs de la DESCO prend en compte les élèves défavorisés, le taux de chômage et le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI). Les classements académiques, de ce fait, sont sensiblement différents. Les rapporteurs soulignent alors la difficulté de calculer la valeur ajoutée des établissements. Dans le rapport Rennes⁵, à propos des bons résultats obtenus aux évaluations, les inspecteurs se sont interrogés sur la validité des « taux attendus » calculés par la DPD : « *Les données et les enseignements que tire la DPD supposent en effet que la structure sociale de l'académie soit pratiquement identique à la structure moyenne française* » ; or, l'académie de Rennes compte très peu de ZEP et de population d'origine étrangère et ses composantes sociales sont donc plus favorables que la moyenne. Ses performances, du coup, seraient surévaluées.

En dépit de ces réserves, on peut caractériser, là encore, trois groupes d'académies :

- Celles dont les élèves, au regard des critères retenus, « réussissent » : Rennes se classe certainement en tête au regard de la majorité des indicateurs même si l'on doit souligner que la très forte préscolarisation s'accompagne d'un redoublement élevé en 6^{ème} et aux autres niveaux du collège. Lyon se caractérise par de bons résultats à l'évaluation de 6^{ème}, un bon taux d'accès en seconde GT, de réussite au bac et d'accès d'une génération au bac, peu de sorties non qualifiées, de forts taux de scolarisation, notamment pour les 20-24 ans. Nantes présente les mêmes indicateurs positifs à l'exception des taux de scolarisation mais avec le plus faible taux de sorties non qualifiées.
- Celles dont les élèves accumulent les retards et les échecs : Amiens et Créteil. Amiens a de mauvais résultats à l'évaluation de 6^{ème}, un faible taux d'accès en seconde GT, un taux de réussite au baccalauréat général inférieur à la moyenne nationale, les plus faibles taux de scolarisation et donc les plus forts taux de sorties non qualifiées. À Créteil, dès les premières années, les indicateurs sont mauvais et inférieurs à ceux attendus ; c'est notamment le cas pour l'évaluation de 6^{ème} ; la suite des parcours est marquée par une accumulation de retards, un faible taux de passage en seconde GT, des résultats au baccalauréat qui s'écartent de plus en plus des moyennes nationales. Les sorties sans qualification sont élevées en Île-de-France et l'on estime, compte tenu de l'âge des élèves et de leur difficulté à obtenir un diplôme, qu'elles sont les plus fortes à Créteil, mais aucune donnée n'est disponible sur ce point. Sans atteindre les niveaux des deux autres académies, la situation de Nice est, elle aussi, défavorable. Ses performances en effet sont relativement faibles : quoiqu'en progression, la proportion de sortants de niveau IV est inférieure à la moyenne nationale (mais elle est supérieure à cette moyenne au niveau V) ; le taux d'accès d'une génération au baccalauréat est inférieur à la moyenne, tout comme les taux de

⁵ Par commodité, on a pris la liberté, dans la présente synthèse, de faire référence aux dix rapports sous les appellations : le rapport Amiens, le rapport Créteil, etc.

succès aux examens ; en contrepartie, la proportion d'élèves en retard en 6^{ème} est plus faible que la moyenne nationale même si les évaluations en CE2 sont médiocres.

- Celles où la situation est plus nuancée. Il s'agit là d'un groupe hétérogène. On y trouve par exemple l'académie d'Orléans-Tours, aux résultats scolaires inégaux, ou encore celle de Limoges. Cette dernière se caractérise par des parcours scolaires compliqués, marqués par des retards, notamment en 6^{ème} (là encore malgré un très bon taux de préscolarisation à 2 ans), en 3^{ème} et en terminale, et des redoublements, un taux de réussite au baccalauréat général moyen ; elle bénéficie de résultats favorables à l'évaluation de 6^{ème}, d'un bon taux de passage en seconde GT et du meilleur taux de scolarisation des 16-19 ans. Poitiers présente plusieurs indicateurs positifs - résultats favorables à l'évaluation de 6^{ème}, peu de retards, bon taux d'accès d'une génération au baccalauréat, peu de sorties sans qualification - mais les résultats aux examens sont moyens, les collèges ruraux sont en difficulté, les taux de scolarisation des 20-24 ans sont faibles et l'insertion s'avère difficile. Montpellier a une faible proportion de bacheliers dans une génération, des résultats médiocres aux examens professionnels, une insertion professionnelle difficile, une diminution des sorties sans qualification mais une augmentation des sorties au niveau V ; cependant, les parcours scolaires se sont améliorés en primaire et en collège (diminution des retards et des redoublements), le taux de réussite au brevet est correct, ceux de réussite au baccalauréat se situent au niveau national et le pourcentage de poursuite d'études supérieures est élevé (à la différence d'Orléans-Tours).

Au-delà de cette approche statistique des résultats, certains rapports se sont efforcés de les expliquer. Les académies qui réussissent sont notamment celles qui disposent d'une pluralité de réseaux de formation. Ainsi, l'importance de l'enseignement privé semble contribuer à la réussite d'académies comme Nantes et Rennes ; un important réseau d'établissements agricoles est aussi un atout pour diversifier les parcours et offrir aux élèves d'autres voies de réussite, tout comme l'apprentissage qui offre également une voie de remédiation et d'insertion professionnelle. Plus encore, les rapports mettent en lumière, comme facteur de réussite, l'adéquation entre le territoire concerné et l'école. C'est le cas à Poitiers, où les trajectoires scolaires apparaissent « *en bonne adéquation avec les caractéristiques du tissu économique.* » C'est davantage encore le cas à Rennes, où les inspections générales ont rencontré « *une société accordée à son école* ». On retrouve donc ici tout le poids de l'environnement socioculturel.

Poursuite d'études et insertion

Le protocole des évaluations s'arrête avant l'enseignement supérieur mais les rapports analysent l'accès au post-baccalauréat. Cette analyse est moins facile à mener lorsque la carte universitaire est très tributaire de Paris, comme c'est le cas pour les académies d'Amiens, dans une certaine mesure d'Orléans-Tours et surtout de Créteil. La poursuite d'études est alors difficile à analyser.

L'insertion et le chômage des jeunes sont encore plus mal appréhendés. Les académies détiennent peu d'informations et les établissements ne se préoccupent guère du suivi de leurs élèves. La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 précise pourtant qu'en cas de sortie du système éducatif pour s'insérer dans la vie professionnelle, *« l'école assure alors un accompagnement de l'élève pendant la première année qui suit sa sortie. »*

Ce sont les organismes extérieurs comme l'INSEE ou le CEREQ qui mènent ces analyses. L'enquête du ministère dite IVA (insertion dans la vie active) reçoit un taux de réponse trop faible pour être regardée comme un instrument de mesure significatif.

Les rapports soulignent la difficulté d'apprécier les sorties sans formation. Cela est particulièrement sensible dans l'académie de Créteil où l'on ne peut que supposer que ces sorties sont plus fortes que sur l'ensemble de l'Île-de-France –où elles dépassent déjà la moyenne nationale– en raison du profil scolaire des élèves, d'un âge moyen plus élevé et des incitations à « gagner de l'argent facile » dans les banlieues. Ce point ne paraît pas être une préoccupation forte de l'académie. Pourtant, comme ailleurs, la mission générale d'insertion (MGI) fait un excellent travail et « récupère » de nombreux élèves pour les mener à un diplôme, mais son action n'est pas intégrée à la démarche des établissements. Si le rapport Montpellier traite des actions menées en direction des élèves « décrocheurs » par la MGI et au niveau des bassins, les inspecteurs notent là aussi qu' *« il reste à ancrer plus concrètement la problématique des jeunes en difficulté dans les projets d'établissement »*.

On signalera l'initiative de l'académie de Lyon qui a effectué des enquêtes sur ses élèves « perdus de vue » et en fait un axe de sa politique. La situation est particulièrement préoccupante en lycée professionnel (LP). Le rapport souligne également l'indifférence des établissements peu empressés de convoquer les élèves aux entretiens préalables de la MGI, et l'indifférence des élèves pour qui la rupture est totale avec le système scolaire.

Là où les parcours scolaires sont diversifiés grâce notamment aux multiples réseaux de formation (comme à Rennes), les sorties sans qualification sont bien plus faibles mais les outils disponibles ne permettent pas de suivre ces élèves. Dans l'académie de Poitiers, où les sorties sont également inférieures à la moyenne nationale, le rapport précise que les jeunes qui sortent de LP sans diplôme rejoignent l'apprentissage, de même que certains jeunes ayant obtenu un diplôme de niveau V. Il conclut : *« Ces constats conduisent à s'interroger sur le fonctionnement de l'appareil de formation de l'éducation nationale qui, soit n'a pas proposé de formations adaptées à certains publics scolaires [...], soit n'a pas su offrir des préparations à des qualifications correspondant au marché du travail ou aux vœux des élèves qui ont alors tenté une seconde chance hors de son champ. »*

Ces divers constats conduisent à mettre l'accent sur l'importance du traitement de la difficulté scolaire en amont : pédagogie adaptée dès le début de l'école primaire afin qu'aucun élève ne quitte l'école sans maîtriser les savoirs fondamentaux et cela à un âge «normal», refonte totale de la démarche d'orientation, travail approfondi sur la cohérence de la carte des formations, etc.

Sur tous ces points, l'analyse montre que l'on est loin encore d'être à la hauteur des enjeux.

▪ **1.1.2.2. Le lien entre les performances scolaires constatées et les actions conduites n'est guère apparent**

On vient de voir de quelle connaissance de leurs élèves disposent les académies : connaissance sociale, par le biais des données socio-économiques, connaissance pédagogique aussi, par celui des indicateurs de performances.

Quel usage est-il fait de ce savoir disponible ? À ses différents échelons, du rectorat à l'école et à l'établissement, l'institution scolaire répond-elle –et avec quels effets– à la réalité ainsi constatée de ses élèves ? Telle est la question qu'il a paru utile d'examiner ici.

Si le contenu des rapports n'autorise pas à dresser un tableau exhaustif de la situation, on retrouve cependant des constantes par niveau d'enseignement.

Dans le premier degré

Il est frappant de constater d'abord que bien des rapports soulignent l'insuffisante sensibilisation aux évaluations et à leur exploitation, ainsi que la faible propension à asseoir l'action sur les constats. On ne trouve pas davantage d'analyse du fonctionnement des classes ni de bilan, par exemple, des méthodes d'acquisition de la lecture et du temps que chaque élève y consacre de manière active, de la place donnée à des activités diverses (sorties scolaires, domaine péri-éducatif), parfois au détriment des apprentissages fondamentaux. Dans la perspective de la lutte contre l'illettrisme, il importe pourtant de situer avec précision les causes de l'échec. Dès les évaluations de CE2, on sait très bien quels sont les élèves en difficulté ainsi que la nature de ces difficultés. Il devient possible de définir des objectifs, d'individualiser davantage les apprentissages et de mettre en place des dispositifs de remédiation dans la classe.

De manière plus générale, et quel que soit le type d'académie, il n'est pas facile d'établir un rapport direct entre les résultats des élèves et la mise en œuvre d'actions particulières.

Dans l'académie de Poitiers, par exemple, où les performances sont appréciées positivement, on observe que les cycles ne sont pas en place, que les pratiques de pédagogie différenciée restent peu

répandues ou encore que les plans de formation n'intègrent guère les formes de pédagogie adaptées à des élèves de niveaux hétérogènes. Les liaisons entre cycles, l'évaluation des compétences à acquérir, sont également peu pratiquées. Pourtant, dans les écoles rurales qui possèdent un nombre important de classes à plusieurs niveaux, les formes de pédagogie différenciée sont favorisées et ces écoles obtiennent les meilleurs résultats.

On pourrait établir le même constat à propos de l'académie de Rennes, souvent citée en exemple, ou encore celle de Lyon, dont l'enseignement du premier degré est également jugé performant. Dans cette dernière, on relève un comportement traditionnel de rétention des élèves en CP, classe que l'on ne quitte pas tant que l'on ne sait pas lire - en liaison aussi avec la baisse démographique - et, malgré le pessimisme ou le scepticisme quant à la politique des cycles, une prise en charge de l'hétérogénéité à partir de bilans de début d'année, avec des actions de soutien. Les évaluations font l'objet d'une relance pilotée par un inspecteur d'académie.

Les académies en situation moins favorable ne semblent pas, selon les inspecteurs généraux, faire preuve d'un dynamisme particulier. Ainsi, à Créteil, les cycles ne fonctionnent pas comme ils le devraient et l'âge demeure trop souvent le seul critère du passage en 6^{ème}, avec les conséquences que l'on devine sur la scolarité au collège. Quant au projet d'école, sa pratique ne fait pas l'unanimité et, aux yeux de certains, « *il demande beaucoup de travail mais ne sert à rien.* »

Le rapport Nice indique que « *les projets d'école devraient davantage être centrés sur la progression des acquis les plus fondamentaux, à commencer par une maîtrise de la langue française* » et souligne la très faible utilisation des banques d'exercices élaborées par la DPD. Les projets pédagogiques d'aide personnalisée sont peu mis en place, les livrets de compétences peu utilisés ou abandonnés au profit de livrets simplifiés. Le rapport précise encore que faute de projets de circonscription, « *la politique du premier degré se prive d'un instrument de qualité qui seul peut permettre de réaliser sur le terrain les objectifs énoncés par le recteur* ».

La préscolarisation à deux ans apparaît elle-même plus comme un fait social que comme l'instrument d'une politique pédagogique réfléchie destinée à répondre à une situation précise. Son rôle dans la réussite des élèves demeure mal établi.

Le rapport Rennes, où presque tous les enfants sont scolarisés dès leur deuxième anniversaire, pose précisément la question de l'impact de cette scolarisation sur le cursus ultérieur. Poser franchement cette question est d'ailleurs mal perçu localement puisque, compte tenu de la concurrence avec l'enseignement privé, le public ne saurait se passer de cette clientèle « captive ». De même, poser celle de l'intérêt d'implanter dans ces classes des postes à plein temps pourvus par des enseignants formés à bac + 5 est iconoclaste. On a vu ci-dessus que malgré cette politique, les jeunes Bretons

redoublent beaucoup en 6^{ème} et le rapport souligne que c'est plus l'attachement à l'Ecole que cette préscolarisation précoce qui fonde la réussite de l'académie. Le constat n'est guère différent dans l'académie de Nantes, où le taux de préscolarisation à 2 ans est lui aussi élevé. Les rapporteurs soulignent l'incertitude quant à son effet sur les performances ultérieures : « *aucun lien ne semble exister entre l'accueil à 2 ans et l'entrée au CP à l'âge normal* » - pour en conclure qu'il conviendrait de revoir l'allocation de moyens à ce niveau.

La question suscite d'autres réflexions à Créteil, académie où la situation est inverse puisque les taux de préscolarisation à 2 ans y sont faibles. La politique ministérielle a consisté à favoriser cette préscolarisation dans les zones difficiles et l'un des axes du plan Seine-Saint-Denis y était d'ailleurs consacré. Mais on ne dispose guère d'études et d'analyses qui en montreraient les avantages réels. Dans cette académie, on observe la réticence de certaines populations à inscrire leurs enfants très tôt à l'école, les traditions familiales ou la présence d'adultes au foyer, souvent en raison du chômage, en étant l'explication. Si la maternelle constitue un mode de garde gratuit pour les familles et beaucoup moins onéreux pour les collectivités locales, les crèches offrent une plus grande amplitude horaire pour les parents qui travaillent. L'intérêt de la scolarisation à 2 ans paraît donc variable et étroitement dépendant de ses conditions d'exercice.

Au total, les académies qui, en termes de performances scolaires dans les écoles, réussissent plutôt bien et celles qui réussissent moins bien ne se distinguent guère sur le critère du volontarisme pédagogique. Dans les unes comme dans les autres, la politique des cycles trouve assez peu d'échos, les projets s'appuient rarement sur les acquis des élèves, les maîtres ont tendance à renvoyer la difficulté à des causes externes et sa prise en charge aux réseaux d'aide spécialisée aux élèves en difficulté (RASED).

Dans le second degré

La même question doit être posée ici : les actions mises en place sont-elles bien en adéquation avec le profil des élèves afin de contribuer à améliorer leurs performances ?

Dans les académies où ces performances sont satisfaisantes, il arrive que les pratiques prennent des libertés au regard des normes. Ainsi, l'académie de Rennes s'est longtemps caractérisée par une approche du traitement de l'hétérogénéité dérogeant à la loi. Le palier d'orientation en fin de 5^{ème} a en effet été maintenu pour diriger les élèves vers l'enseignement professionnel. Cette politique a bien fonctionné tant qu'elle a concerné des élèves réellement motivés par l'enseignement professionnel. Elle a trouvé ses limites lorsqu'on a été en présence d'élèves ainsi « orientés » en raison de problèmes de comportement, les collègues ne s'étant pas préparés à gérer cette évolution.

L'académie de Lyon –elle aussi «performante»– a pour sa part accompli un certain effort pour mieux prendre en compte l'hétérogénéité de ses élèves. Le rapport expose les actions mises en place pour traiter cette hétérogénéité : constitution des divisions, jeu des options, etc. Des exemples ponctuels montrent un effort pour agir sur l'échec scolaire mais le rapport souligne aussi que, en collège, « *l'offre de structures, les espaces de temps dégagés, ne suffisent pas à créer un enseignement adapté à l'hétérogénéité des élèves si les enseignants n'en éprouvent pas le besoin.* » En lycée, si l'on affiche la mise en place de l'aide individualisée en seconde, sa mise en œuvre n'est pas pour autant jugée « authentique ».

Là où les résultats scolaires sont médiocres ou franchement mauvais, les inspecteurs généraux soulignent presque toujours les lacunes de l'action et les difficultés à prendre en compte les élèves tels qu'ils sont.

Dans l'académie de Créteil, ils constatent que certains collèges, comme certains lycées, « *ne sont pas pilotés sur le plan pédagogique.* » Pour expliquer cette difficulté, ils avancent plusieurs raisons : « *La résistance réelle ou supposée des enseignants à toute forme de pilotage pédagogique, ressenti comme une ingérence de "l'administration" dans leur domaine d'activité, en est une. Une autre raison tient à l'existence d'un double pilotage pédagogique, celui du chef d'établissement et celui de l'inspecteur pédagogique [...], le chef d'établissement hésitant à intervenir sur les pratiques, l'inspecteur, trop rarement présent dans l'établissement, hésitant à sortir d'une approche liée étroitement à sa discipline.* »

Toujours dans cette académie, les inspecteurs notent un certain fatalisme face à l'échec scolaire. La baisse continue des références pour « acheter la paix scolaire » atteint des proportions alarmantes dans certains établissements. La mission « *s'est inquiétée d'une dissolution des repères d'évaluation qui reflète la dégradation trop fréquente du niveau d'attentes et d'exigences* » ; elle est « *préoccupée de voir les professeurs et des établissements entiers s'affranchir des obligations réglementaires en matière, par exemple, de cahiers de textes et de programmes* » et évoque l'installation d'une « *culture de la négligence* ».

Le rapport relatif à l'académie de Nice souligne lui aussi un manque d'adaptation à la réalité des élèves. L'impression générale, selon les inspecteurs, est celle d'un enseignement « *principalement adapté aux bons élèves ayant intériorisé les valeurs traditionnelles de l'école. [...] La faiblesse du travail d'équipe, sauf dans les établissements où celui-ci s'avère absolument nécessaire, constitue sans doute le principal facteur sur lequel il convient de jouer pour améliorer la motivation des élèves et, partant, les performances scolaires* ».

Qu'il s'agisse du premier ou du second degré, un relatif décalage apparaît donc entre le constat des performances et les actions mises en œuvre. On ne saurait parler de divorce, mais plutôt d'un déficit de cohérence. Les évaluations de CE2, on l'a vu, mais aussi celles de 6^{ème} et, plus encore, de seconde, restent peu exploitées. Les divers indicateurs relatifs aux écoles et aux établissements ne sont pas suffisamment analysés et utilisés et n'ont ainsi que peu d'impact sur les projets. L'action académique elle-même appelle la même observation. L'élaboration du projet académique, sur lequel on reviendra, tout comme la contractualisation avec le ministère, qui va de pair, restent la plupart du temps trop déconnectés du diagnostic et ne semblent pas avoir conduit les académies à améliorer le nécessaire travail de mise en perspective et de hiérarchisation qu'elles conduisent.

1.1.3. L'orientation des élèves

Le dispositif d'information et d'orientation contribue-t-il autant qu'il le devrait à favoriser la réussite des élèves ? La question mérite d'être posée, si l'on en croit les rapports d'évaluation.

Tous en effet soulignent la mauvaise qualité de l'orientation et de tout ce qui touche à la construction du projet personnel de l'élève. Ils relèvent le manque d'investissement des professeurs principaux, des chefs d'établissement, parfois des conseillers d'orientation psychologues (COP) eux-mêmes. Le nombre limité de ces derniers, le faible pilotage dont ils font l'objet, leur inégale implication dans la vie des établissements, expliquent cette situation. Dans son récent rapport précité, la Cour des Comptes se montre également assez critique à leur égard. Quant à son contenu, l'orientation reste dominée par les parcours traditionnels et offre peu d'alternatives aux élèves. Le rapport Créteil note que les enseignants sont « *relativement indifférents à leur responsabilité en ce domaine comme aux conséquences de leurs décisions.* » Le rapport Nice conclut : « *l'orientation fonctionne bien là où elle est la moins nécessaire : dans les établissements où les élèves obtiennent de bons résultats et où leurs familles savent trouver les informations. En revanche, dans les secteurs défavorisés économiquement le travail à faire reste important pour que des jeunes ne se retrouvent pas abandonnés à eux-mêmes face à la complexité des dispositifs de formation.* »

Les rapports ne font pas davantage état, par ailleurs, d'initiatives qui envisageraient la question d'un partenariat renforcé avec le monde de l'entreprise et du travail dans le cadre pratique de l'éducation à l'orientation. Les observations conduites dans l'académie d'Orléans-Tours ont montré que les COP et les professeurs principaux s'en remettent essentiellement, en matière d'éducation à l'orientation, aux outils de l'ONISEP, bien davantage qu'à « *leur propre connaissance du contexte économique et professionnel, local et national, qu'ils estiment eux-mêmes limitée.* » Le même constat vaut pour les chefs d'établissement « *dont certains sont encore trop peu ouverts*

à leur environnement économique ». Or, insistent les évaluateurs, seule « *une véritable réflexion pédagogique menée d'abord au niveau de l'établissement et en relation étroite avec les autres structures de formation et les milieux extérieurs* » peut donner quelques chances d'aboutir à « *une politique volontariste des flux d'élèves* ».

Un travail important reste donc à mener avec les professions pour faire connaître les métiers offerts mais aussi permettre de rétroagir sur des secteurs qui portent trop peu d'attention à leur image auprès des jeunes.

1.2. Les enseignants et leur culture dominante

Les questions relatives aux enseignants ne sont pas abordées de manière frontale dans les rapports d'évaluation, mais elles sont présentes à travers l'ensemble des thèmes envisagés, ce qui permet d'esquisser un certain profil, professionnel et pédagogique, de la population enseignante.

1.2.1. Le profil professionnel

L'ensemble des rapports donne l'image d'un corps enseignant de qualité, en général présenté comme un atout pour les académies.

Ainsi, à Lyon, les appréciations sont laudatives pour les maîtres du premier degré comme pour les professeurs du second degré : conscience professionnelle, compétence, implication dans la vie des établissements... À Limoges, les enseignants sont jugés sérieux, solides, dévoués ; on souligne le faible taux d'absentéisme.

La composition du corps ne semble pas être un facteur déterminant de cette qualité professionnelle. Celle-ci est reconnue à Poitiers, où la population enseignante se caractérise pourtant par un pourcentage relativement peu élevé d'agrégés et un nombre important de PEGC, à quoi s'ajoute une forte présence de non-titulaires. De même, le rapport relatif à l'académie de Rennes, où le poids de l'enseignement privé est considérable, montre dans la structure par grade une part d'agrégés et de certifiés moindre que dans la plupart des académies, alors que celle des adjoints d'enseignement et des maîtres-auxiliaires y est plus élevée.

Néanmoins, la part croissante de non-titulaires (contractuels et vacataires) est pour plusieurs académies une source d'inquiétude dans certaines disciplines (par exemple l'anglais à Lyon, très déficitaire).

La stabilité

Dans les académies dont les performances, en termes de résultats scolaires, sont bonnes, on constate en général une grande stabilité des personnels enseignants. Si les deux variables coïncident, il n'a pas été possible d'établir entre elles un rapport de causalité, ni de préciser en quel sens il pourrait s'exercer.

C'est le cas à Poitiers où la population enseignante, plus âgée que la moyenne nationale, est très stable géographiquement. La situation n'est pas très différente à Lyon, qui accueille peu de débutants, de même qu'à Limoges, où le corps enseignant est plutôt âgé et stable. Il en va de même encore à Rennes. La proportion de jeunes enseignants y est moindre qu'en moyenne nationale ; la part des tranches d'âge supérieures à 50 ans y est plus importante. Le constat est particulièrement vrai dans le premier degré (Rennes est même l'académie où la part des jeunes enseignants est la plus faible de France) et dans certaines disciplines du second degré, telle l'histoire et la géographie (58 % des professeurs ont plus de 45 ans). Ce qui n'empêche pas Rennes d'apparaître comme « *l'académie de toutes les réussites* ».

La stabilité des enseignants est appréciée de manière nuancée. Trop forte, elle est considérée comme un frein à l'innovation : « *Si ce facteur se révèle potentiellement favorable à des actions sur le long terme, il fait aussi courir le risque [...] d'un enfermement dans des pratiques non renouvelées, d'une absence de prise en compte de certaines difficultés liées à l'évolution du public scolaire, voire d'une tendance à exagérer des problèmes réels, mais rares, de comportement des élèves* » (rapport Nice). En outre, même si la stabilité permet la continuité, des enseignants stables et âgés manifestent souvent une moindre disponibilité, ne serait-ce qu'en raison de l'importance des temps partiels et des cessations progressives d'activité (CPA). Aussi se réjouit-on, à Limoges, d'accueillir chaque année un certain nombre de jeunes professeurs, susceptibles de constituer un élément de dynamisme.

À l'inverse, une trop grande instabilité, liée au système des affectations, représente une difficulté. C'est la situation d'Amiens, académie de première affectation et de transit. La solidité des équipes pédagogiques, comme la continuité des actions d'une année à l'autre, s'en trouvent compromises. À Créteil aussi sont soulignés les risques de l'excès de mobilité : la « *noria des personnels* » est l'un des handicaps de l'académie, la plus « *jeune* » des académies métropolitaines.

1.2.2. Le profil pédagogique

On se gardera ici de porter des jugements de valeur abrupts, pour s'en tenir aux constats effectués à l'occasion des évaluations. Si des éléments d'évolution interviennent –notamment grâce à l'intrusion

des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TICE) dans les pratiques enseignantes-, le poids de la tradition subsiste et les réticences au changement demeurent fortes.

▪ 1.2.2.1. Le poids de la tradition

La plupart des rapports soulignent ce poids de la tradition dans la conception de l'acte pédagogique comme dans ses modalités.

Le niveau d'exigence

À Rennes, beaucoup d'interlocuteurs ont insisté sur le niveau d'exigence élevé des enseignants vis-à-vis des élèves dans le premier degré : «Un grand sérieux, un attachement profond aux valeurs du travail et de l'effort ». Il en va de même en collège et en lycée. Dans un établissement breton visité, les élus du conseil d'administration « sont reconnaissants aux professeurs de pratiquer une pédagogie sérieuse et exigeante sans céder aux effets de mode ».

Une telle conception de l'exigence se révèle efficace dans le contexte d'une population qui accepte globalement les règles du jeu de l'école. Elle ne vaut cependant qu'aussi longtemps que l'on reste en présence d'élèves relativement homogènes et adaptés à un « moule » traditionnel. Dès que l'hétérogénéité s'accroît, des adaptations s'avèrent indispensables.

Cette conception discrètement « élitiste » n'est pas isolée. Ainsi, dans telle autre académie, les enseignants de collège estiment-ils qu'une part de la population scolaire relève d'une structure particulière. Ils déplorent la suppression des classes de 4^{ème} technologique. Certains enseignants de lycée jugent aussi que trop de leurs élèves ne possèdent pas le niveau requis.

Les modalités de l'acte pédagogique

Il arrive que l'on enregistre des progrès vers des pédagogies actives. Ainsi, le rapport Nantes salue l'« évolution des pédagogies utilisées, en direction d'un enseignement centré sur les activités des élèves plutôt que par le recours à un enseignement de type magistral, impliquant la passivité de ceux-ci. »

Mais ce n'est pas la tonalité générale. À lire certains rapporteurs en tout cas, l'acte d'enseigner demeure souvent conventionnel. Les méthodes d'enseignement dominantes sont qualifiées de « traditionnelles et individualistes ». Le cours magistral perdure même en collège.

À Rennes encore : « Dans pratiquement toutes les disciplines, on note l'attachement très majoritaire des enseignants aux modèles pédagogiques traditionnels et à la pratique du cours directif en classe entière, ainsi qu'aux formes classiques d'évaluation ». Selon certains professeurs rencontrés, la qualité de l'enseignement se fonde « sur la stabilité du corps enseignant, la maîtrise des savoirs à transmettre, l'exigence dans le travail demandé aux élèves. » Dans cette académie, les notes restent le grand repère pédagogique, la référence commune des professeurs, des élèves et de leurs parents.

Même à Nantes, l'évolution des pratiques pédagogiques se heurte aux habitudes et à des représentations anciennes qui réduisent la part de l'audace : « Les pratiques pédagogiques apparaissent particulièrement figées en classe de terminale : le but alors n'est pas d'adapter l'enseignement aux individus, mais bien d'inscrire chacun dans un moule pédagogique précis pour obtenir des performances calibrées au baccalauréat. »

▪ 1.2.2.2. Les réticences au changement

Les enseignants restent souvent démunis devant les difficultés

Le souci de prendre en compte les élèves en difficulté demeure faible. Les maîtres du premier degré identifient la difficulté scolaire plus qu'ils ne la traitent : « *Tout se passe, écrivent les évaluateurs de l'académie de Nantes, comme s'ils ne se sentaient pas capables de conduire eux-mêmes, dans la classe, des actions diversifiées et adaptées aux besoins des élèves* ». Souvent les enseignants ont beaucoup de mal à gérer, particulièrement au collège, l'hétérogénéité des élèves. À Limoges, on relève peu d'efforts pour différencier les stratégies selon les publics et s'adapter à la diversité. On évoque des « *pratiques pédagogiques stéréotypées, décontextualisées* ». Les professeurs du second degré se montrent peu capables d'apporter des réponses aux lacunes graves des élèves dans les classes indifférenciées. La tendance est alors de faire de l'orientation un remède à un défaut de prise en charge.

À Rennes, les enseignants éprouvent une certaine difficulté à aborder les situations d'échec scolaire. Ils manifestent des réticences à mettre en œuvre les formes de prise en charge plus individualisée des élèves et à renouveler leurs pratiques. À Orléans-Tours, on note qu'ils restent démunis devant certaines évolutions du public scolarisé. La réflexion n'est pas véritablement engagée sur le niveau d'exigence à l'égard des élèves comme sur les critères et les modalités de leur évaluation. L'acte pédagogique est alors insuffisamment adapté aux besoins des élèves, en particulier à leur diversité. À Nice, on trouve « *un enseignement qui reste largement traditionnel et principalement adapté aux bons élèves ayant intériorisé les valeurs traditionnelles de l'école. Le décalage et l'incompréhension ne cessent de s'amplifier entre une part importante des enseignants et une minorité croissante d'élèves peu motivés par les activités scolaires et issus de milieux socioculturels défavorisés.* »

Les enseignants adhèrent peu aux réformes et aux innovations

Il ne fait pas de doute –et les rapports le montrent aussi– que les enseignants ont su faire évoluer leurs pratiques en y intégrant de nouvelles méthodes et de nouveaux outils. Mais les évaluateurs ont tenu à noter, là encore, la part de conservatisme et d'inertie. Le scepticisme ou les réticences devant le changement pédagogique sont à peu près partout présents. À Limoges, de nombreux professeurs du second degré ne perçoivent pas clairement la logique des réformes successives : « *La succession des réformes freine plus qu'elle ne favorise l'évolution des méthodes pédagogiques* ». De même, selon certains enseignants de l'académie d'Amiens, leur travail est rendu « *plus difficile et parfois vain par l'accumulation et la disparité même des injonctions reçues du niveau national* ». À Rennes encore, les enseignants se refusent à « *casser ce qui marche* » au profit d'actions nouvelles dont les objectifs leur échappent.

Dans un collège de l'académie de Lyon, où le corps enseignant est plus âgé et plus stable que la moyenne, on fait observer qu'il « *ne s'intéresse que de loin aux réformes* »... À Lyon toujours, « *on note souvent chez les professeurs la méconnaissance des textes officiels, qu'ils doivent parfois se procurer seuls, mais surtout une compréhension superficielle ou erronée des enjeux et des objectifs de la réforme* ». Et encore : « *On attend généralement une pause dans les réformes* ».

Ailleurs, on observe que la mobilisation sur les réformes, « *majoritairement satisfaisante* » dans le pôle scientifique et technologique, serait « *beaucoup plus problématique* » dans le pôle littéraire et linguistique. En langues, les professeurs auraient tendance à pratiquer « *des stratégies de contournement, voire d'évitement* » vis-à-vis des réformes.

On mesure, à travers ce constat, les limites du pilotage national, de ses modalités, de sa « lisibilité » et de ses résultats. On ne peut que s'interroger, en particulier, sur l'impact des multiples circulaires de la DESCO.

Le travail collectif n'est pas la règle

Les enseignants songent peu à inscrire leurs pratiques dans un projet collectif et à situer leur action dans un cadre plus vaste.

Partout le travail d'équipe, disciplinaire ou a fortiori interdisciplinaire, est jugé réduit : projets ponctuels, actions épisodiques, organisation encore trop rare de contrôles communs... Ainsi, à Limoges, on note que le travail collectif sur les enseignements reste timide. Les équipes constituées sont plus nombreuses en collège qu'en lycée. En outre, elles sont le plus souvent occasionnelles, autour d'un objet précis (ex : les évaluations de 6^{ème}) et l'on trouve peu de réflexions collectives des professeurs par niveau ou par discipline afin d'identifier les problèmes et d'y répondre par une didactique renouvelée. Les actions réussies demeurent conjoncturelles (du type « défis lecture »).

Même dans une académie comme Créteil, « on observe chez les professeurs peu de fonctionnement d'équipe ». C'est dommage car on constate, dans cette même académie, que « le facteur crucial qui fait la différence, à conditions égales, dans la performance est [...] l'existence d'une équipe de direction [...] capable de mobiliser largement une équipe pédagogique sur un projet ».

La culture de l'évaluation a du mal à s'imposer

Sans même revenir sur la faible utilisation à des fins pédagogiques des résultats des évaluations nationales, c'est de manière plus générale que l'on constate une certaine réticence à l'égard des indicateurs pédagogiques qui servent peu à réguler l'action des enseignants. Par exemple, à Limoges, alors que ces derniers disposent d'analyses fines des résultats au brevet, comparant les résultats de leur établissement avec ceux des autres collèges, mesurant l'écart entre les performances obtenues aux épreuves et au contrôle continu, ils les exploitent peu - quand ils ne les rejettent pas comme inadaptées.

Deux constats s'imposent finalement à propos de la population enseignante observée :

- on est frappé d'abord par le caractère conservateur de la majorité de cette population, telle du moins qu'elle est décrite ;
- dans les académies où il est particulièrement signalé, ce conservatisme n'exclut pas de bonnes performances d'ensemble en termes de réussite scolaire, du moins tant qu'il y a adéquation entre le profil des élèves et celui des méthodes utilisées. La vraie question qui demeure est alors celle

de la gestion de l'hétérogénéité et de la capacité à prendre en compte les différences individuelles des élèves.

1.3. Les écoles, les établissements et la vie pédagogique

La réalité de la vie éducative est à chercher dans les unités de base que sont les écoles et les EPLE. Elle s'y exprime notamment à travers la pratique du projet, la mise en œuvre des novations pédagogiques, l'utilisation des TICE ou encore les efforts de communication.

1.3.1. La pratique du projet

C'est au collège, il y a vingt ans, que fut d'abord mise en œuvre la pratique du projet, à l'occasion de la première « rénovation des collèges ». Elle a été étendue ensuite à l'ensemble des établissements du second degré, puis aux écoles.

▪ 1.3.1.1. Les projets d'établissement

En conformité avec la loi, la grande majorité des établissements ont élaboré un projet. Mais ils l'ont fait sur injonction hiérarchique, de sorte qu'il s'agit souvent de documents formels, généraux, et peu mobilisateurs pour les enseignants. La situation est inégale selon les académies, en fonction de l'importance de cette impulsion hiérarchique.

Les projets de meilleure qualité paraissent se trouver dans les académies où ils fondent une contractualisation avec le rectorat, comme le montrent les deux exemples qui suivent.

À Lyon, « *les projets d'établissement ont permis d'identifier trois groupes d'établissements : les convaincus, les retardataires et les réfractaires.* » Il semble toutefois qu'une politique académique de relance de la démarche de projet ait porté quelques fruits. « *Si l'on peut toujours relever le formalisme entourant les projets d'établissement, leur ressemblance et leur manque d'originalité ainsi que la faiblesse voire l'absence de leur évaluation interne, de réels progrès sont à noter* » dans les procédures d'élaboration, les diagnostics, les objectifs qui « *sont clairement ciblés* ». Ces projets servent de base, dans cette académie, à une procédure de contractualisation avec le rectorat (en cours au moment de l'enquête).

À Poitiers, également, le recteur a fortement relancé la dynamique des projets. « *La quasi-totalité des établissements a élaboré un projet formellement conforme aux demandes rectorales. [...]* L'analyse comparative des contenus des projets, avant et après la mise en place du nouveau

dispositif, fait apparaître un recentrage autour de quatre grandes thématiques : une meilleure prise en compte de l'élève, l'amélioration de la communication interne et externe des établissements, l'ouverture sur l'extérieur, enfin le développement des TICE. » Ici aussi, ces projets sont les appuis d'une contractualisation avec le rectorat et les inspecteurs qualifient cette procédure de « succès ».

Même là pourtant, ils observent que *« la mobilisation des équipes pédagogiques reste faible »,* que *« les axes prioritaires du projet sont généralement déconnectés du diagnostic »,* et que *« le projet est encore trop souvent vécu comme une commande rectorale à laquelle il faut répondre pour obtenir quelques subsides. »*

Ailleurs, les constats négatifs abondent. Dans telle académie, *« les projets d'établissement sont souvent apparus comme des exercices formels, ignorés dans l'établissement même par la grande majorité des professeurs, peu mobilisateurs, peu suivis, prenant plus souvent la forme d'un catalogue d'actions que d'un projet global de changement ».* Dans telle autre, *« trop de projets se bornent à une énumération d'objectifs très généraux qui ne reflètent pas les réflexions de l'ensemble des membres de la communauté éducative mais plutôt celle de l'équipe de direction. »* Ailleurs encore, *« les personnels considèrent assez souvent le projet d'établissement, au mieux comme une obligation administrative, au pire comme un simple gadget inspiré par les modes de management participatif ».* Les rapporteurs relèvent aussi, dans ces projets, *« un divorce fréquent entre les mots et la réalité qu'ils sont censés traduire ».*

▪ 1.3.1.2. Les projets de circonscription

Il n'est pas sûr qu'il en existe partout. En tout cas, trois rapports n'en traitent pas. Et là où ils sont évoqués, les projets sont jugés peu développés ou trop généraux pour être mobilisateurs.

À Orléans-Tours, par exemple, sont pointés *« des projets de circonscription porteurs d'innovation ».* Mais il est précisé que *« les projets de cette nature sont insuffisamment nombreux. »* Ils *« sont surtout des documents réunissant les éléments d'une description, parfois précise, de la circonscription. [...] Ils ne mettent pas en valeur, de manière visible, les grandes priorités de la circonscription et les grands axes d'intervention dans le cadre d'objectifs. »* Par ailleurs, ils ne sont pas utilisés par le niveau départemental. De même, à Rennes, les projets de circonscription *« sont assez peu différenciés : d'une circonscription à l'autre, on retrouve pratiquement les mêmes objectifs, proches des objectifs nationaux. »*

À Poitiers, en revanche, *« les logiques et les pratiques en matière de projets de circonscription sont tout à fait diverses et relèvent essentiellement de l'idée propre que chaque IEN se fait du*

rôle d'impulsion du territoire dont il a la charge. » L'analyse de quatre de ces projets illustre ce « particularisme » : deux s'apparentent à des projets d'action éducative (PAE) sur l'image, le cirque, l'opéra, les «défis lecture», le troisième est centré sur la sécurité et la déclinaison de la mise en œuvre des orientations nationales, le quatrième propose une « aide logistique aux écoles » (élaboration des projets d'école, utilisation des évaluations).

▪ 1.3.1.3. Les projets d'école

Les rapports ne traitent guère plus des projets d'école. Ceux-ci paraissent pourtant exister dans la plupart des académies. Mais, sauf à Limoges (et pour une part à Amiens), ils sont eux aussi souvent jugés formels et de qualité très inégale ou médiocre, et peu opérationnels.

À Limoges, donc, ils semblent faire l'objet d'un suivi particulier de la part des IEN. Même si ces projets se réfèrent essentiellement aux instructions nationales, *« certains d'entre eux placent réellement au centre de l'action l'analyse des besoins des élèves et sortent des sentiers battus, des thèmes trop généraux comme la maîtrise de la langue et l'éducation à la citoyenneté. »*

Ailleurs, la situation est plus contrastée, comme à Rennes dont le rapport n'évoque les projets d'école que pour indiquer la lenteur de leur mise en place : *« De manière générale, on observe plus un travail au coup par coup, matière par matière, classe par classe, avec des effets de balancier, que la mise en œuvre d'un plan d'ensemble de traitement des apprentissages scolaires et de leurs difficultés, dans le cadre de projets cohérents. »* À Orléans-Tours *« coexistent d'une part des projets d'école sans véritable contenu pédagogique, un refus ou une connaissance limitée des dispositifs d'évaluation, une application formelle ou une inapplication de la politique des cycles, d'autre part des approches pédagogiques innovantes, une utilisation raisonnée des évaluations, une attention aux progressions entre les cycles et à l'articulation école/collège. »*

1.3.2. La mise en œuvre des innovations pédagogiques

La qualité du système d'enseignement dans une académie s'apprécie, au-delà des résultats bruts et des taux de réussite, au-delà aussi des actions spécifiques qui peuvent y être conduites, à sa capacité à mettre en œuvre les réformes nationales et à piloter l'innovation pédagogique et son bon usage.

▪ 1.3.2.1. Les difficultés du pilotage

Depuis une quinzaine d'années, les réformes ministérielles se sont succédé, dans le triple objectif de susciter une prise en compte plus effective de l'hétérogénéité des élèves, de favoriser chez eux

l'acquisition d'une réelle autonomie et de mettre davantage en cohérence les champs disciplinaires en ouvrant une voie à l'interdisciplinarité.

Les réformes de nature pédagogique, prescrites au niveau national dans le premier et le second degrés, ont contribué à faire évoluer les méthodes et les pratiques de l'enseignement. Toutefois, leur multiplication et leur rapide succession constituent un handicap majeur pour ceux (chefs d'établissements, inspecteurs territoriaux, enseignants, responsables administratifs) qui sont chargés de leur mise en œuvre. Comme on l'a vu, on relève dans toutes les académies une critique récurrente, moins de la nature des réformes ou de leur utilité, que de leur « empilement », au fil du temps, souvent sans abrogation préalable, et de l'absence de hiérarchisation : une réforme chasse l'autre, des priorités nouvelles se succèdent chaque année, aucun suivi véritable ne se manifeste dans les démarches entreprises, la logique d'ensemble échappe aux acteurs de terrain... Dans ces conditions, il demeure difficile, dans chaque académie, de conduire une politique organisée, cohérente et suivie de la novation pédagogique.

Trop nombreuses et parfois trop éloignées de la réalité du terrain, les réformes nationales sont, en outre, insuffisamment exposées et expliquées.

On relève que, dans la plupart des académies, la « chaîne descendante », qui doit permettre aux réformes nationales de s'enraciner au niveau du terrain, celui de l'enseignant dans sa classe, présente des maillons faibles. Les projets académiques, on le verra, témoignent plus d'un souci d'organisation générale du système que de méthodes pédagogiques. Le relais des inspections académiques est plus un relais d'information et de diffusion que d'explication. L'implication des corps d'inspection est variable, selon les académies. Elle est pourtant déterminante, notamment pour le premier degré où « *on compte sur [l'IEN] pour traduire le charabia national* », selon la formule entendue dans une école de l'académie de Rennes. Pour le second degré, si les IA-IPR s'efforcent de favoriser le passage de la stratégie nationale et de la stratégie académique aux actions sur le terrain, leur intervention souffre du morcellement disciplinaire et de la nécessité de faire des choix ou de définir des priorités dans l'accompagnement des différentes réformes : à cet égard, le lycée retient plus leur intérêt que le collège.

Dans ces conditions, les exemples de réussite en matière de pilotage pédagogique de l'innovation restent rares : à Nantes, deux groupes de pilotage thématiques (« collège » et « lycée ») associant IA-DSDEN, IA-IPR, CRDP, responsables rectoraux, chefs d'établissement et professeurs d'IUFM, ont grandement facilité la mise en œuvre des dispositifs novateurs. Mais dans la plupart des académies, d'une manière générale, les échelons intermédiaires jouent insuffisamment leur rôle dans le travail d'explication des objectifs des réformes et d'accompagnement de leur mise en œuvre.

Un autre obstacle est l'inadaptation de certaines réformes à la réalité locale et à l'autonomie des établissements. Les principaux freins sont constitués par :

- la taille des établissements, notamment les petits collèges, où nombre d'enseignants, en service partagé, peuvent difficilement travailler en équipe ;
- la dotation horaire limitée de certaines disciplines qui impose de choisir entre dédoublement de classes et exercices pédagogiques (du type travaux croisés) ;
- le manque de formation des enseignants ;
- l'insuffisante concertation entre les enseignants de diverses disciplines et, plus généralement, - le manque d'intérêt pour les activités interdisciplinaires ;
- le conservatisme pédagogique de certains enseignants, attachés à l'exercice solitaire du métier ;
- le refus d'assurer les nouveaux dispositifs en heures supplémentaires ;
- les lacunes de l'équipement matériel ou de l'assistance technique, en particulier pour le développement des TICE ou l'enseignement des langues vivantes ;
- l'inadaptation des fonds et des ressources de certains centres de documentation et d'information (CDI) ;
- le caractère faiblement pédagogique de nombre de projets d'établissements.

▪ 1.3.2.2. L'inégale mise en place des réformes

La mise en place, à travers les réformes, de pratiques pédagogiques novatrices, mérite d'être examinée aux différents niveaux que sont les écoles, les collèges et les lycées.

Dans les écoles

Les dispositifs innovants ont eu pour premier objet, dès l'école primaire, d'apporter des solutions aux difficultés scolaires rencontrées par les élèves et de tenir compte des différences dans les capacités d'apprentissage et les rythmes d'acquisition des savoirs. C'est à cette fin qu'ont été mises en place, dès la loi d'orientation de 1989, la politique des cycles à l'école primaire, celle des projets d'école et de la pédagogie différenciée.

En fonction de l'implication de tel ou tel IEN, et surtout de celle de quelques directeurs d'école, on relève dans certaines académies, comme celle d'Orléans-Tours, une mise en pratique, au-delà de la lettre, de l'esprit de la loi, qui aboutit au « fonctionnement-modèle » de quelques écoles : « *Travail en équipe appuyé sur la bibliothèque, centre documentaire (BCD), décloisonnement des classes et mise en place des cycles sur la base d'un projet d'école élaboré dans des conditions permettant l'adhésion de l'ensemble de l'équipe, utilisation des évaluations enrichies par des observations plus qualitatives des enseignants, individualisation des enseignements* »...

Cette description idéale ne fait que souligner, par contraste, la relative médiocrité de l'application de la réforme dans la plupart des académies. Faute, le plus souvent, d'un accompagnement pédagogique approprié, on s'est contenté de répondre à l'injonction ministérielle, dans ses aspects les plus formels : rédaction de projets d'école ou généralisation des livrets d'évaluation des élèves. La programmation par cycles, on l'a vu, n'a pas été partout mise en place de façon complète. Elle ne s'effectue qu'à un rythme très lent et, dans certaines régions, elle est particulièrement mal assurée entre la grande section de maternelle et le cours préparatoire.

Le besoin de faire évoluer les approches et de recourir à une pédagogie différenciée ne s'impose pas plus à Limoges qu'à Rennes : ici, parce que l'innovation pédagogique risquerait de détourner une population attachée à un enseignement traditionnel vers un secteur privé déjà très complémentaire sinon concurrentiel, là, parce que l'école traditionnelle recueille un véritable consensus.

Dans ces conditions, on recherche plus des solutions structurelles que pédagogiques. L'effective prise en charge de la difficulté scolaire et le traitement approprié de l'hétérogénéité s'effectuent fréquemment dans des cadres spécifiques : les classes d'intégration scolaire (CLIS), qui demeurent encore parfois, dans la réalité, des « classes de perfectionnement », ou les RASED déjà évoqués. Il s'agit certes, dans ce cas, de partager, à travers une démarche préventive, le traitement de la difficulté scolaire et non de la « déléguer » à une structure extérieure, mais la distinction n'est pas encore claire dans tous les esprits, avec le risque d'une utilisation déviante de tels réseaux.

Au collège

Au collège, l'aide aux élèves en difficulté, le traitement de l'hétérogénéité et le développement de l'autonomie ont fait l'objet d'une réflexion pédagogique nationale qui a abouti à la mise en place de nombreuses mesures :

- Des dispositifs d'aide et de soutien : en premier lieu, *l'aide individualisée aux élèves et la remise à niveau*, notamment en classe de sixième. Les observations (peu nombreuses) figurant dans les rapports d'évaluation à ce sujet, font apparaître, outre l'exploitation insuffisante des résultats des évaluations des élèves, le dénuement des enseignants en matière de solutions didactiques appropriées. Réduites pour l'essentiel aux grandes disciplines « instrumentales » (français, mathématiques, LV1), ces interventions de soutien sont confondues trop souvent avec une simple reprise du cours pour les élèves en difficulté. Les *études dirigées* sont utilisées très diversement et très inégalement selon les établissements, les académies, et les classes concernées : généralisées le plus souvent en sixième, elles le sont plus inégalement en cinquième. En revanche, les expériences de tutorat ou de monitorat (en sixième) paraissent donner des résultats satisfaisants quoique inégaux.

- Diverses pratiques innovantes, visant à développer l'autonomie des élèves et à donner du sens aux apprentissages, notamment celles qui sont liées à l'interdisciplinarité : *parcours diversifiés, travaux croisés, puis itinéraires de découverte.*

La réceptivité à la nouveauté pédagogique est variable selon les disciplines : si certaines l'accueillent favorablement (histoire et géographie, notamment), d'autres se montrent plus réticentes (les rapports citent notamment les mathématiques et les langues vivantes). L'âge moyen du corps enseignant dans la discipline considérée, et l'individualisme des comportements, ne sont sans doute pas indifférents à l'expression de ces réticences.

Néanmoins, au-delà de ces déterminations personnelles, la mise en œuvre de la novation est freinée, le plus souvent, par quatre causes objectives : d'une part la succession des réformes, dont les enseignants apprécient mal les objectifs, les enjeux spécifiques et les différences réelles. D'autre part, on l'a vu, le défaut d'explication et l'inégale implication dans la mise en œuvre sur le terrain du corps d'inspection, contraint le plus souvent de donner priorité aux réformes pédagogiques du lycée.

Le poids des horaires est, en troisième lieu, lui aussi déterminant : soit la mise en place des nouveaux dispositifs se traduit (notamment en mathématiques et en langues vivantes) par une baisse des horaires en classe entière et, éventuellement, un allègement corrélatif des programmes, contesté par les enseignants concernés ; soit, dans des disciplines plus spécifiques, notamment à caractère expérimental (SVT par exemple), les principaux de collège doivent choisir entre un dédoublement des classes, garant de la qualité d'un enseignement différencié, et un temps disponible pour les dispositifs novateurs, travaux croisés ou parcours diversifiés.

Enfin, au-delà du dynamisme nécessaire des équipes enseignantes et de leur aptitude à dépasser une conception individualiste du métier, la réussite de ces initiatives est étroitement dépendante de la capacité d'impulsion et d'anticipation de la direction de l'établissement : faute d'une préparation suffisante, d'un souci de formation des enseignants, d'une clarification des enjeux (au besoin au travers du projet d'établissement), d'un pilotage, d'une animation et d'une coordination des équipes impliquées dans les travaux interdisciplinaires, ces initiatives risquent de rapidement tourner court, ou d'être abandonnées pour revenir à des dispositifs pédagogiques plus classiques.

En lycée et lycée professionnel

La plupart des observations qui viennent d'être formulées peuvent sans doute s'appliquer à la mise en place des *travaux personnels encadrés (TPE)* en lycée. L'introduction de la réforme a été favorisée par une implication plus effective des corps d'inspection, par une préparation attentive de la part de certains chefs d'établissements, souvent dans le cadre de l'élaboration du projet d'établissement, enfin par un processus de mise en place par étapes (expérimentation, extension sur

des bases pédagogiques affirmées, puis généralisation). Néanmoins, les réticences demeurent nombreuses, notamment dans certaines disciplines, telles les langues vivantes ou les mathématiques. Le poids de la « culture d'établissement » se révèle encore lourd, les formations apparaissent parfois insuffisantes, les travaux en commun sur les approches interdisciplinaires restent rares, les productions finales gardent trop souvent, comme on le relève dans l'académie de Nantes, la forme de dossiers papier. Les chefs d'établissement mettent l'accent sur la lourdeur de l'organisation matérielle des TPE. Les enseignants soulignent les difficultés que rencontrent les élèves pour la détermination des sujets, la recherche et le traitement de la documentation. Ce double handicap, matériel et pédagogique, a freiné la généralisation de cette pratique, comme elle a pu ralentir celle de l'éducation civique, juridique et sociale (ECJS).

Malgré les réticences d'une partie des enseignants de sciences économiques et sociales (SES), l'ECJS s'est néanmoins correctement implantée en lycée, comme la suite naturelle du développement de l'éducation civique au collège. La représentation de cet enseignement reste encore souvent très traditionnelle : il est confié prioritairement (85 % à Montpellier) aux enseignants d'histoire et géographie et, plus secondairement, de SES. Il est en outre trop souvent encore dispensé de façon magistrale. Peu nombreux sont les enseignants qui organisent autour des thèmes abordés de véritables débats argumentés avec les élèves, conformément aux dispositions des instructions officielles.

On peut estimer que l'ECJS et les TPE ont contribué de façon décisive à favoriser l'autonomie des élèves, à donner du sens aux apprentissages, à encourager les enseignants dans le renouvellement de leurs méthodes pédagogiques et à accorder un rôle déterminant à la fonction documentaire dans les établissements. L'implication des responsables de CDI dans ces nouvelles pratiques pédagogiques, le renouvellement des accès à l'information, l'enrichissement des fonds documentaires des centres de documentation des établissements, sont des conditions nécessaires à la réussite des réformes.

Quant aux dispositifs d'*aide individualisée*, prévus notamment en classe de seconde, en français et en mathématiques pour l'essentiel, ils fonctionnent en général correctement, mais accusent les mêmes faiblesses que les dispositifs analogues du collège : manque d'une réflexion didactique et d'une méthodologie appropriée, reprise de schémas de travail utilisés en classe entière, circonscription de l'aide aux grandes disciplines « instrumentales ». Si, donc, l'aide individualisée existe dans tous les établissements, elle revient souvent à des travaux dirigés supplémentaires par demi-groupes ou à des « *cours de rattrapage pour élèves étiquetés d'entrée de jeu comme faibles* » (rapport Montpellier). En conséquence, on observe encore trop souvent que la mise en place de cette aide individualisée n'empêche pas le maintien, voire la progression du taux de redoublement à l'issue de la seconde.

Le problème se pose sans doute avec plus d'acuité encore dans l'enseignement professionnel, où le nombre des élèves en difficulté scolaire est plus important. On constate toutefois que certaines méthodes, lorsqu'elles sont mises en œuvre par les enseignants, produisent de bons résultats : tutorat, évaluation et suivi personnalisés, démarches pédagogiques incluant des activités pratiques, etc.

L'introduction au lycée professionnel des *projets pluridisciplinaires à caractère professionnel (PPCP)* s'est effectuée parallèlement à celle des TPE dans les filières générales et technologiques. Les PPCP ont suscité les mêmes réticences que les dispositifs voisins du collège et du lycée, notamment en raison du temps important de préparation et de concertation préalable qu'ils exigent et, par suite, de la difficulté à concilier leur horaire annuel et le service hebdomadaire dans la discipline. Ils ont cependant trouvé leur place, même s'ils peuvent souffrir parfois d'un excès d'ambition ou d'une difficulté de financement. On constate surtout que l'insuffisante concertation, dans les LP, entre les enseignants des disciplines générales et ceux des disciplines professionnelles, nuit à la réalisation d'objectifs pédagogiques communs.

L'enseignement des langues vivantes

Le souci prioritaire de toutes les académies, conformément aux directives ministérielles, a consisté à développer l'enseignement des langues vivantes dans le premier degré. À cette fin, l'académie d'Orléans-Tours a mis en place un dispositif particulier : d'une part a été constitué un groupe de pilotage, composé d'IA-IPR de langues, des IA-DSDEN, du directeur de l'IUFM et de l'IEN-ET de langues ; d'autre part, un « groupe de travail académique pour l'enseignement des langues dans le premier degré » a été réuni selon une périodicité régulière.

Dès 1999-2000, dans un certain nombre d'académies, près de 90 % des élèves de CM2 avaient reçu un enseignement de langue vivante étrangère (anglais pour 80 %). Les CM1, encore peu concernés en 2000, l'ont été dans les années suivantes (le taux de 95 % en CM1/CM2 a été par exemple atteint à Montpellier dès l'année 2001-2002).

Cet enseignement est en général assuré à plus de 50 % (56 % à Orléans-Tours, 59 % à Montpellier, mais 43,6 % seulement à Nice) par des maîtres du premier degré après une procédure d'habilitation dont la relative exigence garantit la qualité des candidats retenus. Les autres intervenants sont des enseignants du second degré (sur HSA), des assistants étrangers et des intervenants extérieurs. Ces derniers, encore nombreux, sont rémunérés par les communes.

Il était trop tôt, à la date des observations, pour apprécier de manière définitive les résultats de cette politique et analyser les conditions de prise en charge au collège des élèves ayant reçu un enseignement de langues au CM2. Dans les académies de Montpellier et de Rennes, les seules où ce type de suivi est évoqué, les évaluateurs relèvent une médiocre continuité avec le collège : les élèves initiés repartent la plupart du temps de zéro et perdent l'avantage –trop léger– acquis en CM2. Le

fossé entre débutants et non-débutants se comble en quelques semaines. De surcroît, on n'observe pas une continuité systématique entre la langue enseignée à l'école primaire, dans le cas de l'allemand ou de l'espagnol, et la première langue vivante choisie massivement par les parents d'élèves à l'entrée en sixième : l'anglais.

Le second degré n'a pas fait l'objet, sur cette question des langues vivantes, d'une réflexion aussi approfondie que le premier degré. On voit seulement émerger, d'une académie à l'autre, trois préoccupations :

- La rationalisation de l'offre des langues à faible effectif, au niveau du département et de l'académie. On observe néanmoins que cette logique de rationalisation entre en contradiction avec la volonté de maintenir une diversification de l'offre et d'éviter la concentration sur une première langue vivante unique, l'anglais. Si l'offre, en règle générale, apparaît riche en lycée, par le jeu des options, elle demeure pauvre en lycée professionnel : le développement de la LV2 en LP est d'ailleurs l'objectif de certaines académies, comme celle de Montpellier.
- L'encouragement à l'ouverture de sections européennes au collège comme au lycée, même s'il semble souhaitable de pouvoir procéder à une évaluation plus régulière de leurs effets et de veiller à ce qu'elles n'aboutissent pas à la reconstitution, par détournement, de filières ou « classes de niveau ».
- La formation nécessaire des enseignants de langue à la pratique, désormais en voie de généralisation, des dispositifs techniques élaborés dont ils peuvent disposer (salles multimédia, laboratoires de langues numériques).

1.3.3. L'utilisation des TICE

L'importance prise par les technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (TICE) dans le paysage scolaire et dans le renouvellement de la pédagogie a conduit toutes les académies à faire de leur développement un des axes majeurs de leur politique, quand il n'en constitue pas, comme à Poitiers, la clef de voûte.

Quatre observations au moins se dégagent des expériences des diverses académies, telles qu'elles apparaissent à travers les rapports d'évaluation.

L'équipement est variable selon les régions et les types d'établissement

Tous les rapports soulignent la force de l'engagement des collectivités territoriales. L'effort financier consenti par les régions, les conseils généraux et les communes, considérable, n'est pourtant pas identique en tout point du territoire. Face à la situation privilégiée de l'académie de Nantes, ou plus

encore celle de Poitiers –caractérisée en 1999-2000 par un niveau d'équipement exceptionnel (10,5 élèves par micro-ordinateur en collège contre 14,5 pour la moyenne française ; 4,3 contre 6,4 en LEGT et 4,1 contre 4,8 en LP)– ; d'autres régions se révèlent nettement moins favorisées.

En outre, il apparaît clairement, dans toutes les académies, que si les LP et les LEGT ont été les mieux pourvus, les collèges l'ont été sensiblement moins, et les écoles primaires moins encore. À l'exception des LP, pour lesquels l'ordinateur est souvent un outil indispensable de travail, ces choix peuvent apparaître paradoxaux, dans la mesure où l'enseignement du premier degré, qui possédait une « culture informatique » déjà solide et une réflexion déjà ancienne sur l'utilisation pédagogique du multimédia, pouvait paraître mieux préparé que celui du second degré à s'approprier le nouvel outil.

La disparité entre les régions et entre les établissements s'accroît encore si l'on considère, sur l'ensemble des parcs techniques, la part des micro-ordinateurs connectés à Internet : 9,5 % en collège (Poitiers 22,6 %), 11,1 % en LP (Poitiers 31,3 %), 23,5 % en LEGT. Ces chiffres, toutefois, remontent à l'année 2000. Les disparités et les retards tendent aujourd'hui à se combler, notamment dans le cadre des contrats de plan État-Région et du développement des réseaux haut débit.

L'usage des TICE est très diversifié selon les disciplines

L'intégration des TICE dans les contenus ou les pratiques d'enseignement varie selon les disciplines. Pour les disciplines technologiques et professionnelles (production et services), l'informatique est un outil de travail quotidien (modeleurs volumétriques, tableurs et tableurs graphiques, etc.) dont la maîtrise constitue l'objet même de l'enseignement. Pour les sciences expérimentales (sciences physiques, SVT) qui ont été les plus actives pour introduire des pratiques innovantes dans leur enseignement, la finalité est différente : l'ordinateur apporte une assistance à la réalisation des activités expérimentales (ExAO : expérimentation assistée par ordinateur). Pour les disciplines telles que les lettres, l'histoire et la géographie ou les mathématiques, l'usage est prioritairement documentaire et de plus en plus pédagogique : le réseau Internet offre l'accès aux sites et bases de données, et, au-delà, permet aux enseignants formés et compétents de construire leurs propres outils pédagogiques avec les ressources du multimédia. Cette pratique nouvelle s'est notamment développée à Nantes, sous l'impulsion des GRAF (groupes recherche action formation), un dispositif académique qui repose sur quelques enseignants de la discipline invités à réfléchir à l'intégration du multimédia dans les pratiques pédagogiques et à proposer à leurs collègues la réalisation de séquences articulées autour de ce nouvel outil.

L'enseignement des langues vivantes représente une variante spécifique de ce type d'usage : l'ordinateur permet de renouveler l'enseignement de la langue, en recourant à des outils multimédias

constitués par l'enseignant ou à des didacticiels édités. Sur ce point, l'académie de Poitiers a innové en mettant en œuvre le projet ACADEME, qui vise à constituer et exploiter en réseau, pour une quinzaine d'établissements (lycées et collèges) une banque de modules audio téléchargeables pour l'étude des langues.

Le développement des TICE mérite de faire l'objet d'une évaluation approfondie

La spécificité des besoins, la diversité des usages et des finalités, la variété des pratiques (pratique individuelle libre, pratique individuelle guidée, pratique collective), rendent nécessaire une réflexion renouvelée sur les pédagogies à mettre en œuvre, et sur ce qu'elles induisent en matière d'équipement : puissance, liaison ou non à Internet, fonctionnement en réseau (au sein de l'établissement ou entre plusieurs établissements), salles spécifiques ou libre-accès, équipement des CDI, visio-conférence, etc.

Or, même dans des académies soucieuses d'organiser et de maîtriser le développement des TICE, comme Lyon ou Orléans-Tours, la priorité a été donnée à l'équipement, à la mise en réseau, au développement de l'Internet, à l'assistance, à la formation et à la maintenance. Mais au-delà d'une simple comptabilisation des équipements (enquête nationale ETIC), le souci de l'évaluation qualitative et de l'appréciation des résultats au regard des ambitions ou des objectifs ne s'est pas encore manifesté. Nantes et Poitiers sont les seules académies à avoir décidé de mettre en place un « Observatoire académique de l'usage des TICE », qui a pour mission de procéder à un bilan annuel et de tenir un tableau de bord du développement des TICE dans l'académie, en privilégiant l'approche qualitative plutôt que quantitative. Il n'est pas douteux qu'une telle évaluation, dans toutes les académies, se révélerait féconde et apporterait à l'échelon académique une visibilité globale des divers dispositifs en place, de leur articulation et de leur usage, visibilité indispensable pour garantir la cohérence de la politique mise en œuvre dans ce domaine.

Des difficultés persistent en matière d'assistance et de maintenance

Généreuses dans leurs dotations en équipements, les collectivités territoriales apparaissent surtout comme des financeurs, distributeurs de matériels. Financé par les régions, les départements ou les communes, l'équipement des lycées, des collèges et des écoles s'est ainsi effectué souvent «à marche forcée », sans que l'institution éducative ait disposé du temps nécessaire pour se préparer à assurer la sécurisation des systèmes, l'assistance et la maintenance techniques. Or, il apparaît qu'elle a du mal à assurer le suivi de ces dotations.

Sont en effet souvent signalés par les évaluateurs les problèmes liés à l'utilisation et à la maintenance de ces équipements, en particulier «en raison de la faiblesse des moyens en ATOS, dont la gestion relève du ministère de l'éducation nationale » (Orléans-Tours). Le recours au volontariat de

« personnes-ressources » dans les établissements (enseignants, aides-éducateurs) ne saurait longtemps suffire à compenser le nombre réduit des apports extérieurs de personnels spécialisés. Malgré la mise en place de dispositifs au niveau des académies, comme la CTA (cellule technique académique) de Nantes, les problèmes d'assistance logicielle et de maintenance technique vont croissant et sont à la mesure de l'extension du parc d'équipements. Nombre d'établissements, comme à Montpellier, sont contraints de passer individuellement avec des entreprises privées des contrats d'entretien coûteux.

Ce décalage entre l'importance de l'investissement des collectivités locales et les capacités des établissements à entretenir les matériels mis à leur disposition amène progressivement les rectorats à s'impliquer davantage. C'est ainsi que celui d'Orléans-Tours a inscrit diverses mesures à son projet académique afin de résoudre ce paradoxe d'une manne technologique risquant, à peine tombée, de devenir inutilisable ou peu utilisable : création d'un centre d'appel pour le dépannage à distance, développement des « relais assistance informatique de proximité » (RAIP), formation de 249 « ambassadeurs TICE » et de 216 administrateurs de réseaux pédagogiques.

Plus généralement, les autorités académiques tendent à « reprendre la main » et s'efforcent d'assurer d'une part un pilotage et une planification maîtrisée d'équipements correspondant à des besoins identifiés ou à des projets pédagogiques, d'autre part un meilleur suivi de ces équipements : elles planifient leur mise en réseau local et le développement d'Internet, organisent l'accompagnement technique et pédagogique des enseignants et constituent, pour mieux conduire leur action, des instances de pilotage et d'assistance. C'est le cas à Poitiers, à travers la MATICE (mission académique pour les TICE), comme aussi à Nantes, avec la DATICE (délégation académique aux TICE) dont l'action s'appuie sur la réflexion menée par un conseil d'orientation académique pour les TICE.

Au-delà de ces difficultés d'assistance et de maintenance, les problèmes qui subsistent ne sont pas seulement techniques mais pédagogiques : ils concernent la maîtrise et l'appropriation de l'outil par les enseignants eux-mêmes afin de le mettre au service de l'enseignement proprement dit.

1.3.4. La communication et le dialogue avec les « usagers »

Aucune entité éducative ne peut se passer, aujourd'hui, d'une politique de communication, et les rapports avec « l'utilisateur » constituent un aspect non pas nouveau mais croissant de la vie des écoles et des établissements.

C'est dans le premier degré qu'un vrai travail en commun avec les parents et les partenaires extérieurs semble le plus fréquent. Mais la qualité de ce partenariat dépend très largement du dynamisme et de l'efficacité du directeur d'école, dont le rôle d'animateur d'une équipe pédagogique et éducative élargie est déterminant.

À Rennes, on souligne que les parents sont plus présents dans le fonctionnement de l'enseignement privé que dans celui de l'enseignement public. S'ils sont acceptés dans ce dernier c'est souvent à titre individuel plus qu'au titre de représentants d'une fédération : *« Ils ne sont de véritables acteurs ni dans l'école ni dans le fonctionnement de la circonscription [...]. C'est une différence avec les écoles privées, au sein desquelles la coopération des parents, du moins sur le plan éducatif, et non pédagogique, est plus marquée. »*

Dans le second degré, la distance entre les familles et les établissements est encore bien plus grande qu'elle ne l'est dans le premier degré. À l'heure où l'on s'inquiète tant des effets induits par la présence désormais massive parmi la population scolaire des « nouveaux lycéens » et où l'on note *« un décalage croissant entre des équipes pédagogiques, aux méthodes assises et expérimentées, et des élèves [...] moins motivés peut-être que leurs prédécesseurs [et prêts à] remettre en cause l'exercice traditionnel de l'autorité »*, force est de souligner la nécessité de réduire les tensions *« par l'instauration d'un véritable dialogue et, chaque fois que nécessaire, par un échange d'explications et des concessions réciproques »* (Orléans-Tours).

On peut s'interroger par exemple –comme le font les évaluateurs de cette dernière académie– sur les « conditions dans lesquelles le nouveau bulletin trimestriel doit être servi par les enseignants ». Son « rôle de suivi personnalisé, assigné par la réforme des collèges » est-il pleinement reconnu et compris, tant par ceux qui le rédigent que par ceux qui le reçoivent ?

De même, on peut se demander si les projets d'établissement, dont il est beaucoup question dans les rapports d'évaluation, sont connus des élèves et, hors des murs des collèges et des lycées, de leurs parents et de l'ensemble des partenaires. Ne devraient-ils pas être le premier matériau d'une communication externe des établissements ?

Des élèves dont les performances sont fortement corrélées à l'environnement économique et culturel ; des enseignants attachés à l'exercice traditionnel du métier et qui éprouvent de la difficulté à appréhender leurs élèves tels qu'ils sont ; des écoles et des établissements qui s'efforcent de mettre en œuvre, de manière inégale, des pratiques nouvelles dans la pédagogie comme dans leur fonctionnement propre : telles sont sur le terrain les réalités du système éducatif.

Il n'est sans doute pas inutile d'observer, parallèlement, la manière dont cette vie concrète de l'École est prise en charge par ceux qui ont la responsabilité de l'administrer et de l'accompagner.

2. L'enseignement tel qu'il s'administre : le pilotage du système

Après avoir mis en lumière, sous les trois angles des élèves, des enseignants et des établissements, « les réalités du terrain », il convient d'examiner maintenant comment, à travers l'administration du système, ces réalités sont encadrées et animées.

Ce nécessaire pilotage du dispositif éducatif comporte trois dimensions au moins : administrative, stratégique et pédagogique.

2.1. Le pilotage administratif : entre routine et innovation

Il concerne, entre autres, l'organisation et le fonctionnement des services académiques eux-mêmes, la régulation de l'offre de formation et la gestion des enseignants.

2.1.1. Le rôle des services académiques et leur évolution

Pour tout ce qui relève de la mise en œuvre de la politique éducative, et à l'exception notable du premier degré, il est de plus en plus admis que le rectorat est le lieu de l'académie où se construit et s'affirme la cohérence du système. De la déclinaison des orientations de la politique nationale à l'outil de référence pour les projets d'établissement, l'action des services académiques doit donc être connue et comprise par les différents niveaux administratifs et traverser les découpages territoriaux pour atteindre les établissements.

▪ 2.1.1.1. Une lente évolution des services académiques

Le recentrage de l'action des rectorats autour des établissements, lieux de mise en œuvre de la politique définie, implique une évolution des services administratifs et pédagogiques ainsi qu'une adaptation des espaces où s'inscrivent la concertation et l'action. Ainsi, la logique de projet renvoie à des modes de management renouvelés dans un contexte de redéfinition des rôles.

Très peu de rectorats ont atteint ce stade et tentent, avec l'appui d'une administration traditionnelle, de mettre en place de nouvelles stratégies. Plusieurs académies cependant initient de nouvelles formes fonctionnelles par la création d'un pôle ou d'une délégation regroupant certains services ou missions du rectorat, ou encore selon d'autres modalités.

L'académie de Poitiers avait ainsi pris l'initiative, à l'époque de l'observation, de créer une « délégation générale à la vie pédagogique », avec pour objectif de réorienter le pilotage des établissements scolaires en le centrant sur les préoccupations pédagogiques exprimées au sein du projet académique et du projet d'établissement. Cette délégation comprenait cinq pôles relatifs à la formation, la vie scolaire, l'évaluation, les enseignements professionnels initiaux et continus, l'orientation. La mission du délégué, couvrant la totalité du second degré, était de coordonner l'action des différents pôles autour d'un plan annuel d'animation.

Orléans-Tours a, pour sa part, confié à un délégué aux questions pédagogiques la responsabilité du pilotage de l'innovation. Celui-ci, avec le concours des corps territoriaux d'inspection, coordonne un projet académique d'innovation, développé au travers d'un réseau qui en favorise l'essaimage. Il met en place et anime des assises académiques de l'innovation.

Le recteur de l'académie de Montpellier s'appuie, quant à lui, sur une organisation bicéphale : d'une part un secrétaire général qui pilote les entités administratives, d'autre part un directeur de la pédagogie, par ailleurs doyen élu des IPR, qui coordonne, avec une équipe de dix collaborateurs, l'activité des inspecteurs territoriaux.

▪ **2.1.1.2. Acteurs, territoires et politique éducative**

La politique du recteur, traduite notamment par le projet académique, doit être partagée à tous les niveaux de la structure, qu'il s'agisse des services ou des établissements. Pour entrer dans les faits et ne pas demeurer incantatoire ou exécutée de manière mécanique sans réelle appropriation, cette politique requiert un investissement à chaque échelon de la chaîne pédagogique et administrative.

Or, entre les objectifs ministériels et l'établissement, le volontarisme de l'académie a du mal à trouver sa place. La connaissance de la politique académique est souvent proportionnelle au degré de proximité administrative. Assez connue des équipes de direction des lycées, elle l'est moins des collègues et beaucoup moins encore des écoles. Ce dernier constat est également lié à la faible part accordée au premier degré dans les orientations académiques. Cette situation, particulièrement nette pour ce niveau d'enseignement, met en évidence la difficulté de la diffusion et de l'application d'une politique académique dont le mode d'élaboration n'a pas toujours fait appel aux acteurs.

Si, sauf exception, cette politique est heureusement bien connue des services académiques, elle l'est sensiblement moins au niveau départemental. Même si les recteurs associent de plus en plus fortement les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux, à la définition et à la mise en œuvre de leur politique, ces derniers ressentent parfois des difficultés à se situer dans l'organisation et surtout dans le fonctionnement de l'académie.

Il n'a pas été facile de comprendre la place assignée, dans la démarche de politique académique, à ce relais départemental : les responsables de tel secteur de la politique d'une inspection académique peuvent très bien considérer n'avoir à se référer qu'à la politique nationale, sans avoir besoin d'une déclinaison académique. Ce constat des observateurs dans l'académie d'Amiens traduit bien la difficulté, plus ou moins profonde mais souvent constatée, liée à une certaine résistance des départements devant la mise en œuvre d'une politique rectorale.

Dans l'académie d'Orléans-Tours, les inspections académiques ont une organisation, ancienne et traditionnelle, qui leur permet d'assurer le pilotage et le suivi du premier degré. En revanche, la responsabilité des collèges, qui leur est impartie, ne s'accompagne pas actuellement, sauf exception, d'un dispositif pédagogique toujours à la hauteur de cette responsabilité. La remarque peut s'appliquer à d'autres académies et ne concerne pas que le champ pédagogique. La difficulté d'un travail efficace avec les services des rectorats est fréquente, par exemple dans le domaine de l'orientation.

Ces difficultés sont une des raisons majeures qui ont conduit presque tous les rectorats à la création d'un nouvel échelon territorial infra-départemental qui permet une animation au plus près du terrain : le bassin, sur lequel on reviendra.

2.1.2. La régulation de l'offre de formation sur un marché concurrentiel

L'offre de formation dans une académie est multiple et engage divers acteurs. Si sa part principale est celle de l'enseignement public de l'éducation nationale, que gèrent les rectorats et les inspections académiques, cette offre comprend également l'enseignement privé, l'apprentissage, l'enseignement agricole et les maisons familiales rurales, évoquées dans plusieurs rapports. Comme le notent les observateurs de l'académie de Nantes, où le poids de l'enseignement privé est considérable, « *le pilotage des réseaux de formation initiale ne dépend pas du seul rectorat* ». Les risques de cette pluralité d'acteurs sont ceux du surdimensionnement de l'offre, de la concurrence stérile et de la redondance, avec les conséquences qu'elle implique, financières (coût des structures) et pédagogiques (problèmes de taille critique).

Les rapports d'évaluation montrent que l'évolution de la demande éducative entre ces différentes offres d'enseignement n'est guère maîtrisée et qu'à cet égard les autorités académiques se trouvent davantage dans une position de constat que dans une attitude active. Encore convient-il de distinguer diverses situations.

Une de ces situations observées est celle de l'échange équilibré. Elle concerne l'académie de Rennes où, plus encore qu'à Nantes, la part de l'enseignement privé catholique est très élevée. Le rapport d'évaluation de cette académie dresse le tableau d'une grande mobilité des publics scolaires, mobilité marquée par un équilibre des flux qui s'entrecroisent, d'un système à l'autre : « *Entre 6 000 et 7 000 élèves passent chaque année du public vers le privé et un nombre sensiblement équivalent du privé vers le public* ». Cette perméabilité croissante explique le « *souci de fidéliser, dès que possible, une clientèle qu'on juge et qu'on sait de plus en plus consumériste et de moins en moins attachée aux valeurs de l'une ou l'autre école.* » Il en résulte de plus en plus, dans le premier degré, des stratégies d'accueil de proximité ou de mise en place de RPI, ces stratégies s'inscrivant, il est vrai, « *davantage dans le contexte de la compétition entre l'école publique et l'école privée que dans le cadre du développement d'une véritable intercommunalité.* »

Si les flux de passage d'un réseau à l'autre sont numériquement équilibrés, c'est aussi parce que l'enseignement privé sous contrat a su modifier ses stratégies de positionnement, en jouant désormais la carte de l'enseignement professionnel et des poursuites d'études en lycée, notamment par le biais des sections de techniciens supérieurs.

S'agissant de créneaux aussi concurrentiels que celui des filières professionnelles, cette stratégie de positionnement a nécessairement, en matière de régulation des offres de formation, des effets qui viennent se cumuler avec ceux de la culture du « particularisme d'établissement », comme le montre l'exemple d'un lycée professionnel cité par les inspections générales : « *La logique de l'établissement est clairement celle d'une concurrence systématique entre les deux systèmes : à toute offre de formation du privé doit correspondre une offre du public.* »

Une seconde situation est caractérisée par une faible réactivité de l'éducation nationale. Elle a été observée dans l'académie de Poitiers, à propos des formations en alternance, l'apprentissage étant un mode de formation très ancré en Poitou-Charentes et qui bénéficie depuis longtemps du soutien actif de la Région. Les évaluateurs se sont posé la question de la complémentarité ou de la concurrence de l'apprentissage avec les formations dispensées dans les lycées professionnels ou dans les lycées agricoles. Ces derniers scolarisent près de 30 % des enfants d'exploitants agricoles mais sont, de leur côté, concurrencés par le réseau particulièrement dense des maisons familiales rurales qui proposent des formations en alternance à partir de la classe de 4^{ème}. L'étude a révélé une

adaptation croissante des formations en apprentissage aux demandes des publics qu'elles attirent : « *L'apprentissage est de moins en moins considéré comme destiné à la préparation d'un seul diplôme. D'ores et déjà, un quart des inscrits en BEP et un tiers de ceux qui escomptent obtenir un baccalauréat professionnel poursuivent leur cursus dans cette filière.* » Face à la « *suprématie des CFA* », le seul terrain que la politique académique envisage de reconquérir est celui des CAP désormais très majoritairement (62 %) préparés hors statut scolaire et à plus de 45 % en apprentissage.

Une troisième situation enfin fait apparaître une relative fragilité de l'éducation nationale devant la réalité de la concurrence. Paradoxe intéressant, c'est l'académie d'Amiens –académie où la part de l'enseignement privé, de l'enseignement agricole et des formations en alternance est relativement faible– qui fournit cet éclairage. Des signes de fracture possible sont apparus à la mission d'évaluation. De plus en plus de familles, qui « *attendent de l'école qu'elle soit pour leurs enfants un ascenseur social que l'école publique ne leur paraît plus être [...] marquent, par leurs choix alternatifs aux cursus de l'éducation nationale, leurs doutes croissants.* »

Parmi ces choix alternatifs, outre celui de l'enseignement privé catholique figurent désormais : celui des enseignements agricoles qui ont accru leurs effectifs de 2 à 3 % tous les ans de 1990 à 1999, l'attrait des maisons familiales rurales expliquant largement cette hausse –la mission signale que les enseignements dits agricoles jouent désormais « *un rôle de fait bien au-delà de la formation des compétences requises par ce secteur d'activité* »– ; celui aussi de l'apprentissage qui, bien que peu développé en Picardie, connaît une progression suffisamment sensible pour que les responsables de l'enseignement professionnel en lycée perçoivent le phénomène « *comme ayant des conséquences négatives sur le cursus de certains de leurs élèves* » et comme facteur de déstabilisation.

On mesure en tout cas, à travers ces trois exemples, les limites du pilotage par une autorité rectorale qui ne maîtrise pas la globalité de l'offre de formation, et les difficultés de sa régulation.

2.1.3. La gestion des enseignants par les services

▪ 2.1.3.1. Une gestion complexe de moyens d'enseignement sensiblement accrus

Les moyens disponibles

Les comparaisons que permettent les différents rapports ne font pas apparaître de disparités criantes entre les académies, même si les situations varient d'une région à l'autre au bénéfice des espaces

ruraux, gros consommateurs de moyens. En outre, il est difficile d'établir un lien direct entre les performances d'une académie et les moyens dont elle dispose - encore qu'une académie comme Limoges, classée parmi les plus performantes au regard de la scolarisation des 15-19 ans et du taux de réussite au baccalauréat, bénéficie à la fois d'un P/E élevé dans le premier degré et d'un H/E confortable dans le second degré.

Comme sur l'ensemble du territoire national, le potentiel de l'enseignement du premier degré s'est trouvé globalement renforcé au cours des dernières années dans les académies évaluées. Il en va de même, sur la durée, pour l'enseignement des collèges et des lycées : le potentiel dont disposent les académies s'est progressivement enrichi (traduction logique de l'effort national accompli). De plus, la qualification s'est elle aussi –sur le papier du moins– sensiblement améliorée. À Orléans-Tours, par exemple, on constate une baisse considérable du nombre de PEGC, un doublement du nombre des agrégés, un doublement aussi de celui des certifiés.

La nature des moyens disponibles n'est pas sans conséquences. Ainsi, à Limoges, on remarque que la diminution du nombre des enseignants bivalents, liée aux départs croissants des PEGC, va conduire à développer les services partagés entre les petits établissements, ce qui met en cause la stabilité des enseignants, la cohésion des équipes et l'engagement dans une politique de projet d'établissement. Elle rend plus compliquée, également, la gestion du remplacement. L'idée de CAPES bivalents vient alors assez naturellement à l'esprit.

La répartition des moyens

Les dotations en moyens d'enseignement, telles qu'elles sont attribuées aux lycées par les rectorats et aux collèges par les inspections académiques, sont calculées suivant des méthodes qui varient dans l'espace et dans le temps. Selon les académies étudiées, les services s'appuient sur le nombre d'élèves ou sur celui des structures. La première méthode, dite du H/E, est la plus usitée. La seconde - fondée sur le coût de la structure - permet un contrôle plus strict de l'utilisation des moyens, mais elle remet en cause la globalisation et tend à réduire la marge d'autonomie des établissements.

La question des moyens de remplacement

Cette question de la suppléance des enseignants absents est souvent évoquée. Nulle part elle ne trouve de solutions complètement satisfaisantes.

Ainsi, dans une académie comme Lyon, on note qu'en raison d'une augmentation de l'absentéisme enseignant, la continuité du service est de plus en plus difficile à assurer. Dans le premier degré, le nombre de jours d'absence a augmenté de 18,2 % en quatre ans. Parallèlement, le taux de remplacement s'est dégradé. Dans le second degré, où le taux de remplacement des absences

supérieures à quinze jours (en deçà, le remplacement relève du chef d'établissement dans le cadre de l'enveloppe d'HSE dont il dispose à cet effet) est de 80 %, le potentiel de personnels remplaçants ne suffit généralement pas à répondre à toutes les demandes des établissements. En effet, il se trouve rapidement mobilisé sur des postes à l'année, ce qui réduit d'autant la ressource humaine disponible.

La déperdition des heures d'enseignement dues aux élèves peut trouver d'autres causes. Elle est parfois le fait d'initiatives de l'administration académique elle-même : effet cumulatif de la nomination tardive de certains enseignants, des stages de formation externes, de la convocation des enseignants à diverses réunions sur le temps scolaire, des opérations d'orientation effectuées sur ce même temps d'enseignement, de la préparation et de la correction des examens, etc. Les évaluateurs de l'académie de Créteil, qui signalent ces phénomènes, rappellent à juste titre combien le temps effectif d'instruction et d'apprentissage est pourtant, tout particulièrement dans ce type d'académie, un facteur bien établi de la réussite scolaire.

En fait, le remplacement des enseignants demeure pour les académies une pratique gestionnaire sans vraie préoccupation pédagogique ni grand souci de l'égalité devant l'accès au savoir (assurer à tous les élèves la même « quantité d'enseignement »).

▪ 2.1.3.2. Une administration des personnels encore traditionnelle

Le recrutement des enseignants

On n'évoquera pas ici l'enseignement privé, qui dispose d'une procédure de recrutement particulière puisque le chef d'établissement choisit en principe les membres de l'équipe éducative (en réalité cette possibilité reste fortement contrainte par le rôle que joue la « commission de l'emploi »).

Dans l'enseignement public, le mode de recrutement demeure très traditionnel. Une initiative originale en Poitou-Charentes mérite pourtant d'être signalée. Tandis que la Région adoptait, en juin 1999, un projet « Poitou-Charentes 2010 », le rectorat a élaboré, en liaison avec elle, un document intitulé « Lycée 2010 ». Il y est question des enseignants : « *Un référentiel du métier doit être établi et la motivation doit être mieux prise en compte lors du recrutement. La connaissance de l'entreprise doit être développée par des stages à intervalles réguliers.* » On ne semble guère toutefois avoir dépassé le stade de l'intention. Il n'est pas dit, en tout cas, comment on a pu concilier ces intentions avec les règles habituelles de la gestion des personnels.

Un problème particulier est évoqué, qui concerne le premier degré : celui du calibrage des concours de recrutement. Ainsi, à Lyon, où le nombre de candidats au concours de professeurs des écoles est satisfaisant, cette bonne sélectivité, garante de la qualité des recrutements, ne traduit pas une bonne

adéquation aux besoins : il faut en effet recourir assez largement au recrutement sur liste complémentaire. La situation de Lyon n'a rien d'un cas isolé.

L'accueil

S'il varie d'une académie à l'autre, des marges de progression possible subsistent partout. On ne retiendra qu'un exemple : à leur arrivée dans l'académie d'Amiens, les enseignants reçoivent une publication qui leur fournit des renseignements pratiques ; mais ce n'est pas suffisant pour une académie qui accueille de nombreux jeunes enseignants qu'elle a ensuite du mal à garder.

▪ **2.1.3.3. Des tentatives de modernisation**

Bien qu'elle ait été marquée, au cours des dernières années, par la déconcentration du mouvement national, la gestion des enseignants demeure largement traditionnelle. Elle tente cependant d'évoluer, en particulier dans le domaine de la prévision et dans celui de la qualité.

Le besoin d'une gestion prévisionnelle

Le souci d'une gestion prévisionnelle des enseignants est d'autant plus présent que les perspectives démographiques y poussent. Il s'agit de préparer le remplacement des départs massifs de professeurs des écoles et du second degré au cours des années à venir et, pour certaines académies, de répondre à une forte rotation des personnels.

Dans le premier degré, on se préoccupe bien sûr du recrutement des nouveaux professeurs des écoles appelés à remplacer les départs à la retraite des générations d'après-guerre. Mais la prévision demeure pour le moment fragile et, comme on l'a vu, le calibrage des recrutements n'est pas toujours satisfaisant.

Dans le second degré, la direction ministérielle concernée (la DPE) travaille de manière approfondie sur cette question. Pour que les rectorats soient en mesure de dialoguer utilement avec ce niveau national, il conviendra qu'ils renforcent leurs services "études et prospectives". Une académie comme Orléans-Tours, par exemple, s'en préoccupe.

L'objectif serait de passer d'une pure gestion à un véritable pilotage. Tel n'est pas encore le cas, si l'on en juge par l'augmentation déjà évoquée des recours aux listes complémentaires du concours de recrutement de professeurs des écoles ou, dans certaines académies, de la part des moyens ouverts en surnombre.

Vers une gestion qualitative ?

L'objectif d'une gestion qualitative est de rechercher une meilleure adéquation des personnes aux postes à pourvoir.

Pour l'heure, on en est encore loin. Les évaluateurs de l'académie de Nantes citent l'exemple d'une école rurale « où les hasards du barème ont conduit à un renouvellement total de l'équipe pédagogique à une seule rentrée alors qu'un mouvement étalé sur trois ou même simplement deux années aurait permis d'assurer une meilleure continuité des projets. » Les expériences en sont à leurs premiers balbutiements. Celles menées sur les postes à exigences particulières (PEP) constituent le principal point de référence, mais cette valorisation de certains postes, comme dans l'académie de Lyon, ne permet pas de répondre de manière suffisante aux problèmes.

Des initiatives se rencontrent, en particulier dans l'académie de Poitiers qui a inscrit dans son projet, comme priorité académique, une gestion qualitative de proximité : « Améliorer la gestion qualitative des enseignants dans la perspective d'une meilleure adéquation postes/personnels. »

Il s'agit, pour cette académie, de passer d'un système fermé de gestion (dont le fonctionnement des CAPA donne la meilleure illustration) à un système ouvert qui dépasserait une gestion administrative et comptable pour prêter davantage attention aux individus. Quelques grands axes ont été définis : organiser une gestion anticipée des emplois et des compétences, faciliter l'installation dans l'académie de tout nouveau personnel, prévoir une aide à tout personnel en difficulté et développer la politique de formation.

Actuellement coexistent dans cette académie des pratiques encore traditionnelles et des méthodes plus conformes à l'esprit de ce projet : démarches participatives, tutorat...

Au total on peut dire que le souci de la gestion des ressources humaines, affirmé depuis des années maintenant, n'a pas encore débouché sur de grandes mutations et que cette gestion reste marquée par une forte rigidité : une logique des moyens plus qu'une logique des besoins, ou, *a fortiori*, une logique des résultats. Aller au-delà des quelques aménagements évoqués exigerait une révision fondamentale des critères d'affectation et de promotion, même si des actions à la marge sont depuis toujours possibles pour prendre en compte des éléments qualitatifs dans les déroulements de carrière (inscription sur listes d'aptitude, notamment). Pour l'heure, le principal critère demeure celui de l'ancienneté. Pour gérer autrement les affectations, les mutations et les carrières, il reste encore, à l'évidence, beaucoup de pesanteurs à surmonter.

2.2. Le pilotage stratégique : nouveaux instruments, nouvelles pratiques

Le pilotage stratégique s'appuie principalement sur la définition et la mise en œuvre d'un projet académique, sur un réaménagement du territoire éducatif à travers l'instauration de bassins, enfin sur le développement du partenariat dans la conduite de l'action.

2.2.1. Les projets académiques et leur impact

La notion même de projet académique est arrivée longtemps après celle de projet d'établissement. L'identité des mots ne doit d'ailleurs pas conduire à des confusions. Lorsqu'il concerne une entité éducative de base (école ou établissement), le projet a le sens de « plan d'action » relatif à une situation précise ; le projet académique, lui, prend le sens plus large de « politique ».

Fortement encouragé par le ministère, ce dernier doit permettre aux académies de définir une stratégie qui leur soit propre et, bien évidemment, d'associer l'ensemble des acteurs (services, établissements et écoles) à sa mise en œuvre. Au moment des enquêtes, une seule des académies observées ne s'était pas encore dotée d'un tel outil. C'est sur la base de ces projets que se fonde en principe la démarche de contractualisation engagée au cours des dernières années entre les académies et les services centraux. Cette démarche est toutefois peu prégnante dans les rapports compte tenu de la période à laquelle les évaluations ont été réalisées. Dans plusieurs académies néanmoins (Lyon, Poitiers...), le projet sert de support au dialogue avec l'administration centrale.

▪ 2.2.1.1. Une élaboration solitaire ou en cercle restreint

Dans toutes les académies observées, l'élaboration du projet s'est faite à l'initiative du recteur, sur la base des instructions ministérielles.

À Limoges, « *l'élaboration de la stratégie académique a reposé sur une volonté d'impliquer les acteurs de terrain : une cellule académique a recueilli les résultats d'une réflexion des établissements, de groupes de travail et des partenaires qui ont souhaité y participer ; puis, à la suite d'un séminaire académique, des fiches-actions ont été réalisées.* » Mais presque partout, au moins dans un premier temps, ces projets ont été préparés en cercle restreint, dans l'entourage des collaborateurs proches du recteur. À Lyon, le « *mode d'élaboration peut être qualifié de centralisé, en ce sens que l'esquisse du projet est constamment restée sous le contrôle du recteur, sans que les établissements aient été consultés ou que les choix aient fait l'objet de débats préalables* ». Le projet a été rédigé par « *un groupe d'une dizaine de personnes.* » À Montpellier, le recteur a amorcé une nouvelle réflexion en 1999, à partir d'abord d'un groupe restreint qui a déterminé les thèmes de réflexion, puis en s'appuyant sur des équipes (professeurs, inspecteurs, chefs d'établissement) chargées d'élaborer des diagnostics et les grandes stratégies académiques.

▪ 2.2.1.2. Une pertinence inégale des contenus

Les projets académiques méritent d'être appréciés, notamment, sur la base de :

- leur conformité aux orientations nationales ;

- leur adaptation aux spécificités de l’environnement économique, social, culturel de la région ;
- l’adéquation entre leurs objectifs et le diagnostic de la situation du système éducatif de l’académie.

Sur le premier point, la lecture des rapports montre que tous les projets académiques déclinent, en bonne conformité hiérarchique, les orientations nationales. On peut même se demander si le poids de cette conformité n’étouffe pas l’originalité et même si, entre la politique ministérielle et les projets d’établissement, le projet académique a réellement sa place, son utilité, sa légitimité.

Sur le deuxième point, les rapports sont généralement peu disert, sauf ceux de Limoges et de Poitiers, qui estiment que l’environnement régional est bien pris en compte.

Sur le troisième, les observations sont plus nombreuses. Souvent, le diagnostic est jugé bon et le choix des objectifs pertinent. À Limoges, on note que les orientations retenues *«répondent bien aux spécificités d’une région rurale»* ; à Poitiers, qu’il est fondé sur un *« diagnostic sans concession »*, qu’il *« focalise l’attention et les énergies sur un certain nombre de questions cruciales dans l’académie »*, qu’il est adapté aux *« réalités locales en tenant compte de leurs spécificités économiques, sociales et culturelles. »*

À Amiens, les évaluateurs émettent un jugement plus nuancé. Ils estiment que *« les problèmes majeurs paraissent bien cernés »*, mais regrettent qu’il manque certaines analyses, *« par exemple sur le poids des structures scolaires existantes, sur l’orientation des élèves ou sur les défaillances de l’animation pédagogique »*. À Lyon, ils reprennent à leur compte le jugement d’acteurs de terrain, pour qui le projet académique est *« l’énumération d’objectifs très généraux doublonnant les orientations ministérielles »* et qui auraient préféré *« l’affichage d’une hiérarchisation, assortie d’un calendrier, de quelques priorités précises correspondant mieux à la spécificité de l’académie »*. De la même manière, les évaluateurs de Rennes estiment que *« ce projet appelle un prolongement qui prendrait la forme d’un programme d’actions hiérarchisant les priorités, identifiant précisément les difficultés et contraintes propres à l’académie, fixant des objectifs précis et un calendrier de travail »*.

▪ 2.2.1.3. Une méconnaissance de la part des acteurs de terrain

Dans la plupart des académies, des efforts, parfois importants, ont été faits pour diffuser le projet auprès des acteurs concernés avec, dans bien des cas, une forte implication personnelle du recteur. Ainsi, à Limoges, le projet *« a été largement diffusé en janvier 1999, au sein du système éducatif comme auprès des partenaires qui y font volontiers référence. Un résumé de quatre pages a été joint aux bulletins de salaire des personnels »* et *« la stratégie académique fait l’objet d’un suivi académique structuré »*. À Lyon, *«une fois le projet arrêté par le recteur, des opérations d’information ont été lancées en direction des services administratifs, des*

corps d'inspection et des chefs d'établissement dans le cadre de réunions de bassin de formation. » A Montpellier, « le programme académique d'action apparaît généralement, aux yeux des chefs d'établissement, comme lisible, clair, normé. Ils le considèrent comme suffisamment large et général pour n'avoir aucune difficulté à y inscrire le projet d'établissement et le trouvent en adéquation avec leurs propres préoccupations ou difficultés. »

Cette dernière situation n'est toutefois pas la règle. En dépit des efforts de diffusion, les inspecteurs généraux ont souvent constaté, lors de leurs visites et entretiens, que le projet académique reste insuffisamment connu et qu'il joue rarement son rôle de charte commune pour l'action. A Orléans-Tours, *« les acteurs de terrain, sans ignorer le projet, n'en connaissent pas précisément le contenu »*. A Poitiers, *« les chefs d'établissement, en dépit d'une présentation du projet par le recteur lui-même au cours des réunions organisées dans les bassins, en ont une connaissance variable [...] ; les personnels, enseignants ou non, n'en ont le plus souvent pas entendu parler »*. Ailleurs encore, *« les acteurs de base n'en avaient généralement pas entendu parler, les cadres intermédiaires ne faisant pas la distinction entre contenu d'un tel projet et messages ordinaires des réunions de rentrée. »*

▪ **2.2.1.4. Une faible cohérence entre les différents étages de la politique de projet**

L'image d'un dispositif cohérent, en poupées russes, qui ferait du projet académique une déclinaison régionale de la politique nationale, puis des projets de circonscriptions, d'écoles et d'établissements, la déclinaison locale de la stratégie académique, n'est qu'une vision toute théorique. Dans les faits, l'impact du projet académique reste faible - y compris, parfois, sur les politiques académiques elles-mêmes.

Cet impact est faible d'abord sur les politiques départementales

Si les IA sont évidemment bien informés du projet académique, ils ne semblent pas en infléchir pour autant significativement leur politique départementale. Il semble à cet égard que le projet académique soit un révélateur des problèmes déjà abordés de positionnement des IA dans une politique académique. Ainsi, à Limoges, *« le recteur cherche à associer les inspecteurs d'académie à la politique académique. [...] Malgré cet effort de clarification, les inspecteurs d'académie ressentent –et expriment– une difficulté à se situer dans l'organisation académique, à situer leurs responsabilités actuelles et leurs délégations. »*

Il l'est aussi sur les projets d'établissement

Le projet académique a globalement peu d'effets sur les projets des établissements, notamment parce qu'il y est généralement insuffisamment connu. Ainsi, à Amiens, « *de toute évidence, il n'a pas été dans l'intention des responsables des établissements de reconsidérer ou d'élaborer un projet d'établissement à partir des considérations du projet académique : la filiation ou au moins la dialectique ne sont pas perçues* ». À Lyon, « *dans le second degré, les objectifs de l'académie ne viennent guère, pour l'instant, nourrir ou même influencer ceux de l'établissement* ». À Orléans-Tours, « *les établissements mettent en œuvre leur politique, lorsqu'elle est formalisée dans le cadre d'un projet d'établissement, sur la base d'objectifs qui ne correspondent que très rarement aux orientations du projet académique.* »

Il l'est davantage encore sur les projets de circonscription et les projets d'école

Les IEN ne se sentent guère engagés par le projet académique. À Limoges, «les inspecteurs du premier degré sont peu impliqués dans la mise en œuvre des opérations académiques. Ils évoquent rarement la stratégie académique et se réfèrent naturellement à sa traduction départementale ». À Rennes, les projets de circonscription s'inspirent plutôt des orientations nationales, et les IEN déclarent que le projet académique n'a pas influencé le projet de circonscription (qui préexistait). Dans ces conditions, il est peu ou pas connu des écoles. Les projets d'école ne l'évoquent donc pas. A Limoges, «les écoles situent davantage leur action par rapport aux priorités nationales, ou tout simplement sans référence explicite autre que la tradition et leur expérience propre. » À Lyon non plus, les écoles n'ont pas une réelle connaissance du projet académique, « ce qui ne saurait surprendre tant il est vrai que, comme souvent, la partie du projet consacrée à ce niveau d'enseignement est faible. »

▪ **2.2.1.5. Des interrogations qui subsistent**

Les évaluateurs n'ont pas manqué de repérer deux problèmes complémentaires.

Le premier est celui de l'articulation des objectifs

Quelques rapports posent la question - qui est peut-être l'une des difficultés cruciales de tout pilotage d'une organisation complexe par une politique de projet - de l'articulation entre les différents niveaux d'élaboration de projets et, par conséquent, de l'articulation des projets eux-mêmes et du degré de dépendance entre politique nationale, projet académique, projet départemental, projet de circonscription, projet d'établissement, projet ZEP, projet d'école ; on pourrait y ajouter d'ailleurs les multiples projets liés aux politiques éducatives locales.

Le second problème est celui de l'insertion du projet au sein d'une logique hiérarchique

La question est celle de l'articulation entre le niveau national et le niveau académique et, au-delà, de la légitimité même de la démarche. Elle est parfaitement posée par les évaluateurs de l'académie de Rennes : « *L'expérience de Rennes, comme celle d'autres académies, montre que le rôle spécifique d'un projet académique, entre politique nationale et projets d'établissement (ou de bassin), ne va pas de soi. Le projet académique court le risque de n'apparaître que comme la déclinaison des priorités nationales, faiblement articulée avec les spécificités régionales, le projet d'établissement venant à son tour paraphraser le projet académique : logique descendante peu compatible avec une authentique démarche de projet.* »

Pour l'heure, en tout cas, en raison sans doute de ses ambiguïtés comme des obstacles qu'elle rencontre, et en dépit de l'énorme investissement qu'elle a exigé de la part des académies, la démarche du projet académique n'est pas véritablement entrée dans les mœurs.

2.2.2. La politique des bassins

Le besoin d'un niveau intermédiaire entre celui de l'académie et celui des établissements a presque partout conduit à la création de bassins. Apparu il y a une quinzaine d'années à l'initiative de certains recteurs, mais situé en principe hors de la hiérarchie académique, cet échelon infra-départemental doit permettre le travail de proximité nécessaire au développement d'une politique éducative cohérente.

▪ 2.2.2.1. Une géographie qui se cherche

Le découpage du territoire académique en bassins fut partout une opération complexe ; dans plusieurs cas, ce découpage a évolué dans le temps.

Les critères retenus sont variables :

- Les bassins peuvent être calqués sur les parcours possibles des élèves, comme dans l'académie de Lyon, où ils sont de taille très inégale et parfois volontairement non homogènes. Ils peuvent comprendre un grand lycée doté de classes préparatoires, sur un espace géographique qui regroupe l'ensemble des formations de proximité permettant à un élève entrant au CP d'aller vers des formations de niveau BTS.
- Ils peuvent, comme dans l'académie de Limoges, correspondre aux districts. Il a en effet été possible, dans cette académie, de recouvrir majoritairement les districts existants. L'intégration du premier degré s'en trouve facilitée et permet de privilégier la réflexion inter-niveaux. L'expérience limousine était toutefois trop récente lors de l'observation pour que l'effet de ce choix puisse être mesuré.

La difficulté géographique est prégnante dans les zones urbaines. Entre un découpage artificiel de ces grands centres ou leur intégration dans un unique bassin, il ne semble pas se dégager de solution satisfaisante. Une taille excessive est un frein à la concertation, objectif souvent premier des bassins ; une taille trop restreinte, inversement, exclut certains établissements appartenant pourtant à la zone réelle de parcours des élèves.

▪ 2.2.2.2. Des missions à géométrie variable

La mise en place des bassins a conduit les académies à en faire l'espace approprié d'une réflexion sur les pratiques pédagogiques et la mutualisation des expériences. La présence, dans un même bassin, d'établissements de nature différente (collèges, LEGT, LP) favorise les échanges de pratiques et, en amenant les équipes éducatives à prendre conscience de cette hétérogénéité, les incite à travailler plus efficacement pour en limiter les effets.

Dans l'académie de Rennes, où une tradition de cloisonnement marqué entre les inspections académiques et le rectorat isole fortement le premier et le second degré, le bassin est considéré comme un lieu privilégié de la mise en place du projet académique.

Ce souci de liaison entre le bassin et la mise en œuvre du projet académique est largement présent dans les académies. Déclarés lieux de réflexion et de propositions collectives, les bassins reçoivent ou se choisissent en outre d'autres missions très variables :

- participation à l'élaboration de la carte locale des formations ;
- liaisons inter-cycles (souvent limitées aux niveaux collèges-lycées et lycées-post bac) ;
- dialogue et information sur l'actualité pédagogique et institutionnelle ;
- gestion des remplacements.

Sur la première de ces missions, certains rapporteurs soulignent le faible rôle du bassin comme lieu d'émergence d'une demande coordonnée : la plupart du temps, l'élaboration de la carte des formations et des options passe encore par un dialogue direct entre rectorats et établissements.

▪ 2.2.2.3. Un pilotage délicat

Les bassins semblent faire l'objet d'un double pilotage, rectoral et départemental : rectoral par les commandes directes des conseillers techniques des recteurs, départemental par la place qu'y prend l'inspecteur d'académie.

La compétence de ce dernier sur ce dispositif infra-départemental pourrait sembler aller de soi : si les inspecteurs d'académie ne suivent pas les bassins, ils perdent là un contact important avec les

enseignements du second degré. La question est cependant plus complexe. Souvent simplement « invités » aux réunions au stade initial des bassins, les inspecteurs d'académie tendent maintenant à occuper un rôle plus hiérarchique, voire à piloter directement le dispositif. Cette attitude, qui leur permet de prendre réellement place dans le fonctionnement global du second degré, peut aussi étouffer l'initiative et le fonctionnement des bassins. « *Lorsque les IA-DSDEN se réservent le pilotage* », constatent les évaluateurs de l'académie de Nantes, « *le dispositif grippe* ». Une certaine autonomie de réflexion leur semble nécessaire pour que le bassin puisse constituer une unité de travail pédagogique efficace.

Quant aux modes d'animation, ils sont variables : co-animation par trois chefs d'établissement issus des trois grandes familles d'établissement (LEGT, LP, collège) ou animateur unique, élu ou choisi parmi les chefs d'établissement.

▪ 2.2.2.4. Une structure en devenir

Espace d'échanges et de propositions, le bassin est maintenant présent dans l'organisation et surtout dans le fonctionnement du système. Il n'a cependant pas encore véritablement trouvé sa place. Des questions subsistent, qui ne sont pas spécifiques à telle ou telle académie. Elles résultent en partie de l'absence de choix et de cadrages clairs de la part de l'autorité ministérielle et appellent à ce titre une réponse nationale.

À travers plusieurs exemples académiques, en effet, on mesure à la fois l'intérêt de l'existence d'une telle structure infra-départementale, mais aussi sa fragilité et ses ambiguïtés. Le bassin est-il un lieu d'expérimentation et de confrontation partagé par des établissements autonomes, ou le relais de la politique nationale et du projet académique ? Son dynamisme n'est-il pas, d'autre part, étroitement dépendant de la personnalité de son coordonnateur ? de la participation des corps d'inspection pédagogique ? de la formation des équipes éducatives ? En outre, si le bassin n'est pas censé être un échelon supplémentaire de gestion, la distinction n'est pas, dans certains cas, facile à établir : on a vu que les bassins peuvent jouer parfois un rôle pour l'élaboration de la carte des formations ou la gestion des remplacements. Enfin, leur fonctionnement actuel paraît souffrir de deux faiblesses : la rigidité des limites départementales, qu'il serait sans doute logique, dans nombre de cas, de transgresser pour aboutir à la création de bassins trans-départementaux plus cohérents, et la très fréquente absence de représentation de l'enseignement primaire (pourtant indispensable à la liaison entre l'école et le collège), de même que de l'enseignement privé.

La question de l'articulation des bassins avec d'autres découpages apparaît, elle aussi, fondamentale. A Nantes, où le conseil régional privilégie le travail de proximité dans le cadre de vingt « pays », les autorités académiques ont parfois revu le découpage des bassins pour que leurs contours épousent

mieux les frontières d'un pays. Mais, comme le notent les rapporteurs, « *les délimitations des bassins de formation, compte tenu des buts poursuivis (lieux privilégiés d'échange d'idées et de mutualisation des ressources) peuvent obéir à d'autres raisons que celles qui animent une collectivité territoriale soucieuse de promouvoir les pays.* » On mesure, sur cette question comme sur d'autres, la nécessité d'un authentique partenariat.

2.2.3. Les relations avec les partenaires

À l'heure où toutes les administrations mettent en place une « démarche qualité », fondée sur l'écoute des usagers, la question des relations du système d'éducation avec ses divers partenaires revêt une actualité particulière. Pour réaliser la mutation qu'on lui demande d'opérer et pour répondre aux attentes de ses « usagers », l'École sait qu'elle doit s'ouvrir toujours davantage sur le monde extérieur.

▪ 2.2.3.1. Une ouverture encore limitée

Cette ouverture semble encore restreinte. Les rapports d'évaluation, notamment, ne font guère état d'avancées notables dans le domaine du partenariat international. A Rennes, au moment de l'observation, en réponse aux orientations souhaitées par le conseil économique et social de Bretagne, on attendait que le système d'éducation apporte sa contribution à la conquête des marchés extérieurs, considérée comme un des enjeux du XXIème siècle. Afin d'assurer la survie des activités régionales, a été avancée « *l'idée d'un plan d'internationalisation de la Bretagne multipartenarial qui engloberait les systèmes de formation.* » Ce plan en était au stade de l'affichage et des déclarations d'intentions : développement des sections européennes, meilleur pilotage de la carte des langues, opérations spécifiques d'échanges pour les lycées professionnels. S'il aborde la question, le rapport sur l'académie d'Orléans-Tours se contente pour sa part de recenser les projets éducatifs européens réalisés dans le cadre des programmes Socrates-Comenius et Leonardo, ainsi que les appariements de collèges et de lycées avec des établissements étrangers.

De même, les rapporteurs ne traitent guère du partenariat avec les entreprises. Alors que, entre autres thèmes se situant à la convergence de l'École et du monde de l'entreprise, la relation formation-emploi et la revalorisation de l'image de l'enseignement professionnel sont au cœur des politiques académiques, les représentants du monde économique apparaissent peu dans le champ d'observation des inspections générales. Les rapports d'évaluation n'abordent en effet que de manière épisodique les relations entre l'École et le monde économique. Les évaluateurs de Nantes, par exemple, soulignent les relations constructives et fructueuses entre le rectorat et les entreprises et organisations professionnelles : participation à la formation continue des enseignants, matériel mis à la

disposition des établissements, utilisation par les professionnels de plates-formes technologiques, travail commun sur la validation des acquis professionnels.

Dans l'académie d'Orléans-Tours se mettait en place, au moment de l'observation, un dispositif visant en particulier « à créer une cellule école-entreprise dans chaque lycée professionnel et une fonction de délégué aux entreprises. » Peut-être ce dispositif renforcera-t-il la liaison - peu ou mal assurée, soulignaient certains des lycéens rencontrés - entre les enseignements dispensés au lycée professionnel et la formation reçue en cours de stage. On ne saurait parler, cependant, d'un partenariat généralisé, et sans doute n'est-il pas illégitime de voir dans ce quasi-silence des rapports d'évaluation le signe de liens encore trop distants entre le monde éducatif et le secteur économique.

En revanche, les missions d'observation ont davantage mis en lumière les relations entre l'École et les collectivités territoriales, ainsi que d'autres partenariats plus ciblés.

▪ 2.2.3.2. Des relations dans l'ensemble positives et confiantes avec les collectivités territoriales

Ces relations se sont évidemment fortement développées depuis l'entrée en application, il y a vingt ans, des lois de décentralisation. Au-delà d'ailleurs du partenariat institutionnel voulu par ces textes, on trouve souvent un partenariat contractuel, qui dépasse les strictes obligations légales et s'exprime notamment à travers des contrats éducatifs locaux, des contrats locaux de sécurité, des contrats locaux d'accompagnement scolaire... On évoquera ici principalement la question de la carte des formations.

Même si des instances de partenariat institutionnel comme les conseils départementaux de l'éducation nationale (CDEN) et le conseil académique de l'éducation nationale (CAEN) fonctionnent parfois très mal et ne jouent pas le rôle qui pourrait ou aurait pu être le leur (Nantes), les inspections générales, dans leur examen des partenariats École/Région, constatent généralement la bonne qualité, voire le « climat tout à fait consensuel » (Poitiers) des relations entre les parties concernées. Au delà de ce constat apparaissent cependant certaines divergences d'objectifs, particulièrement dans les académies à prédominance rurale.

Dans l'académie de Lyon, l'une des plus urbaines des académies considérées, les partenariats avec les collectivités territoriales sont qualifiés par les évaluateurs de « particulièrement vivaces ». Le fait que la région Rhône-Alpes comprenne deux académies explique sans doute ce constat. La région a rapidement assumé ses obligations légales et adopté dès 1995 le plan régional des formations professionnelles (PRDF) prévu par la loi quinquennale sur l'emploi. Elle mène une approche inter-académique des filières de formation pour établir des programmes pluriannuels avec des objectifs communs aux deux académies. Les principes de son action sont notamment

l'autonomie des établissements, le développement de l'apprentissage, l'attention portée à l'orientation.

À l'inverse, le rapport sur l'académie de Limoges, académie où l'évolution de la carte des formations est une question cruciale, fournit une illustration des obstacles auxquels la mise en œuvre du PRDF peut se heurter : il « *ne constitue pas un instrument de travail pour la Région. [...] Il est frappant de constater que, malgré l'affirmation d'une prudence nécessaire, les propositions d'évolution de la carte des formations sont des projets de création ou de transformation, jamais de réduction. [...] Les collectivités territoriales écartent les hypothèses de fermeture qu'elles considèrent comme un appauvrissement.* »

Le rapport pointe ainsi « *une offre de formation très complète mais surdimensionnée* », ruralité et baisse démographique s'ajoutant pour expliquer ou justifier cette offre par ailleurs largement complétée par les formations de l'enseignement agricole : « *Pratiquement tous les interlocuteurs rencontrés considèrent que l'établissement scolaire, quel que soit le niveau concerné, constitue une richesse en soi et qu'on ne peut le laisser échapper. Toute tentative pour réduire les structures rencontre une opposition exprimée avec force au nom de l'aménagement du territoire.* »

Les missions d'observation font d'ailleurs un peu partout le même constat : l'attention que les élus portent à l'École a parfois des impacts négatifs sur la rigueur de la carte scolaire. Aux yeux des élus, en effet, l'établissement scolaire et ses filières, quel que soit le niveau concerné, constitueraient un acquis à préserver. Ainsi est fortement ancrée, jusqu'au cœur des professions de foi des candidats aux élections municipales, l'idée fâcheuse qu'une fermeture d'école est, en soi, un drame à éviter.

Un constat supplémentaire apparaît dans l'étude consacrée à l'académie de Nice : « Dans son état actuel, la carte des formations ne répond encore que partiellement aux besoins –fluctuants– de l'économie locale et aux projets professionnels –certes peu finalisés– des jeunes. Cela n'a rien de surprenant dès lors qu'elle n'est pas la traduction d'un projet d'ensemble cohérent mais le résultat des réponses ponctuelles aux initiatives successives des chefs d'établissement. »

Le manque de rigueur n'est ainsi pas le seul fait des collectivités territoriales. Dans la plupart des académies, on ne trouve pas d'analyse précise et motivée des ouvertures et fermetures de section. Le processus est toujours identique : on part des demandes des établissements quant à leurs propositions d'ouvertures et de fermetures de classes et d'options et la carte devient une sommation de propositions individuelles. Il n'est pas aisé d'obtenir un récapitulatif de ces créations et suppressions et moins encore de disposer d'une mise en perspective au regard de l'emploi et du contexte régional des choix ainsi faits. Les contraintes d'aménagement du territoire qui incitent à

conserver des structures à faibles effectifs dans des secteurs en déclin, de même que la présence d'équipements, comme celle aussi de personnels enseignants difficiles à reconvertir, bloquent des évolutions souhaitables.

Ce sont donc bien deux logiques qui s'affrontent :

- celle qui, se réclamant des principes d'aménagement du territoire, disqualifie *a priori* toute tentative de rationalisation de la carte des formations, au motif que le maintien et le renforcement, coûte que coûte, de l'appareil de formation serait un facteur de dynamisation régionale ;
- celle qui se préoccupe avant tout de poser le problème des structures en termes de besoins, de pertinence pédagogique, d'avenir des élèves et de bon usage des deniers publics.

Dans ce débat, même si l'on a vu que l'attachement aux structures existantes gardait tout son poids, on est enclin à opposer la vision partielle du rectorat –centrée sur les établissements de l'enseignement public– à celle, plus ample, de la Région, qui englobe aussi l'enseignement privé, l'enseignement agricole, l'apprentissage, la formation professionnelle continue, une meilleure connaissance de la situation de l'emploi et donc des débouchés professionnels. Ainsi, dans une académie comme Nantes, où le réseau de formation est très diversifié, la stratégie de la Région consiste à occuper un positionnement au centre du dispositif de formation, grâce à la vision globale qui est la sienne. Les élus régionaux souhaitent que, sur des dossiers comme celui de la carte scolaire, des concertations préalables soient instituées : « *Ce dialogue entre décideurs permettrait sans doute d'introduire plus de cohérence dans les actions des uns et des autres* », écrivent les rapporteurs. Ils notent cependant que cette stratégie régionale est peu articulée avec le projet académique et qu'ainsi le pilotage de l'éducation, s'il est en progrès, appelle encore un renforcement du partenariat.

Les avancées récentes –car elles existent– ont été le fait des régions qui, maîtrisant l'ensemble de l'appareil de formation, se sont dotées d'outils d'analyse de l'emploi local et des besoins en formation. C'est le cas par exemple de la Bretagne et de l'Île-de-France. La mise en perspective par la Région est plus aisée car elle n'est pas contrainte, comme l'académie, par l'horizon de la rentrée scolaire.

Dans l'hypothèse d'un co-pilotage de la carte des formations lié aux avancées de la décentralisation, la démarche qui s'impose consisterait :

- à dresser un état des lieux de la carte régionale des formations en analysant dans chaque filière et d'une filière à l'autre la cohérence des flux en amont et en aval des formations et leur implantation géographique ;

- à établir et entretenir les relations nécessaires avec les partenaires professionnels pour analyser l'évolution de l'emploi, les besoins quantitatifs et qualitatifs à moyen terme, et ainsi à améliorer la connaissance et l'image des métiers auprès des jeunes ;
- à proposer également un cadre général dans lequel s'inscriraient la réflexion et les propositions.

▪ 2.2.3.3. D'autres partenariats ciblés

Deux autres domaines de partenariat ont fait l'objet d'observations intéressantes : celui de la vie scolaire et celui de la vie culturelle.

Dans le domaine de la vie scolaire : partenariat sécuritaire ou éducatif ?

En matière de vie scolaire, l'institution éducative ne ferait-elle appel à l'aide de partenaires extérieurs qu'après avoir constaté ses difficultés à faire face, seule, aux demandes renouvelées de ses publics ? La question mérite d'être posée.

Dans l'académie d'Orléans-Tours, où le développement des actes d'incivilité est relativement récent, on note que *« l'anticipation des phénomènes de violence n'est pas encore un comportement habituel des équipes éducatives »* et que, *« dans les contextes de tension, l'administration de l'établissement hésite, parfois, à sortir de la sphère administrative traditionnelle. »* À l'inverse, l'expérience lyonnaise montre que l'École ne s'ouvre jamais mieux que lorsqu'elle doit affronter des situations de crise : *« Les établissements confrontés aux difficultés de la vie scolaire les plus lourdes ont pris l'habitude de travailler régulièrement avec la Justice et les services chargés de la sécurité. Les responsables des services concernés soulignent l'importance de ces partenariats institutionnels, mais également la plus grande réserve des établissements moins touchés par les phénomènes de violence. »*

Dans l'académie de Rennes, le constat est différent. Peut-être parce que les problèmes de petite délinquance en milieu scolaire n'y viennent qu'au second plan, loin derrière ceux qui relèvent de troubles psychosociaux plus profonds (alcoolisme, drogue, maltraitance, violence sexuelle, conduites suicidaires), les démarches de prévention sont nombreuses et relativement plus anciennes qu'ailleurs. Les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC), notamment, semblent bien implantés dans cette académie et le dispositif de prévention *« rassemble, dans un maillage institutionnel étroit, tous les partenaires concernés : inspections académiques, conseils généraux, DASS, services de police et de justice. »* Initiative manifestement originale, une convention a été signée entre l'académie de Rennes et l'Union régionale des médecins libéraux, dont le premier résultat a été la réalisation d'un « agenda de l'ado bien dans sa peau » destiné aux 33 000 élèves de 3^{ème} de l'académie. Tous les partenaires institutionnels – procureur général, protection judiciaire de la

jeunesse et gendarmerie, notamment – se félicitent de la qualité du dialogue et de la coopération établis avec le rectorat et les inspections académiques.

Mais dans ce domaine précis de la vie scolaire, parmi les dix académies observées, celle de Créteil est indiscutablement celle qui mérite le plus de retenir l'attention.

L'éducation nationale y est tout naturellement un partenaire majeur de la politique de la ville. Elle affirme sa présence parmi les acteurs de cette politique à travers deux actions principales. La première est l'effort qu'elle poursuit en faveur de l'éducation prioritaire. Les ZEP, qui sont, comme on le sait, au cœur de la politique académique, impliquent en effet le travail en équipe à l'intérieur des établissements, mais aussi l'action partenariale au plan local. La seconde est le dispositif «Ecole ouverte », même si son développement, encore modeste, n'est pas jugé à la hauteur des enjeux académiques.

L'académie reste parfois insuffisamment engagée dans les principaux dispositifs contractuels, tels les contrats ou les grands projets de ville. Les responsables départementaux de l'éducation s'estiment peu associés à l'élaboration de projets dans lesquels le volet éducatif est limité (au profit des questions d'urbanisme, de logement, de santé publique ou de sécurité). En outre, le développement des contrats éducatifs locaux (CEL) apparaît très inégal d'un département à l'autre, tout comme l'implication des personnels de l'éducation nationale, certains paraissant redouter une « municipalisation » de l'action éducatrice.

Au total, la participation à la politique de la ville demeure un peu hésitante. La démarche est compliquée par la variété des dispositifs (ZEP, contrats de ville, contrats locaux de sécurité, grands projets de ville, etc.), la complexité des procédures et la diversité des partenaires.

Dans le champ de la vie culturelle : l'école et les arts rédempteurs

Sur une note plus positive, il est un point sur lequel tous les rapports d'évaluation convergent : celui des partenariats de l'École avec les milieux culturels et artistiques. Les missions d'observation soulignent, en ce domaine, les rapprochements entre d'un côté instances académiques et établissements, de l'autre acteurs extérieurs ou institutions non-scolaires.

Ainsi, dans l'académie de Limoges, la politique d'action culturelle en milieu scolaire est apparue aux inspecteurs généraux comme une réalité bien ancrée : « *La vigueur de cette action culturelle repose sur un partenariat important et efficace, défini dans une convention cadre entre le rectorat et la DRAC.* » De son côté, l'académie d'Orléans-Tours –conformément au plan pour les arts et la culture (juillet 2001) qui, entre autres dispositions, prévoit

un renforcement des partenariats avec les collectivités territoriales, le milieu associatif, la DRAC et les professionnels du monde artistique– participe pleinement et fréquemment à des manifestations extérieures dans le domaine culturel : rencontre annuelle des chorales scolaires (20 000 participants), opération « *Aux arts, citoyens !* », concours « *Jeunes auteurs pour l'Europe* », rencontres théâtrales, etc.

Les exemples de projets et d'actions que les évaluateurs choisissent de citer, ici ou là, sont révélateurs : le dénominateur commun de la dynamique de ces projets et de la réussite de ces actions n'est rien d'autre que leur dimension *concrète*. Ils mettent en œuvre des pratiques nécessairement transdisciplinaires et fédératrices et ont pour point d'aboutissement, pour les élèves concernés, des prestations ou des productions valorisantes puisque susceptibles d'être présentées et partagées.

Dans l'académie de Poitiers, l'action culturelle est conçue comme un facteur de rééquilibrage et comme « une nouvelle chance » pour les jeunes défavorisés (zones rurales, ZEP, lycées professionnels). L'action de la mission académique d'action culturelle (MAAC) a tout naturellement rejoint celle des collectivités territoriales dont le souci, dans une région à l'identité culturelle encore fragmentée, est de tisser un maillage du territoire entre les multiples pôles culturels existants (La Rochelle, Poitiers, Angoulême, Niort, Rochefort, Châtelleraut...). La mission d'observation a noté, pour l'année 2000-2001, « *un véritable foisonnement d'idées et d'initiatives de la part du milieu enseignant à qui il ne manquait, semble-t-il, qu'un appui institutionnel et en particulier la possibilité d'inscrire ses actions dans une stratégie globale de diffusion et de communication vers l'extérieur.* »

Devant ce « foisonnement », on en viendrait à se demander si une telle énergie péri-scolaire ne serait pas le signe de la quête d'une rédemption que l'École n'a pas su trouver par elle-même et en elle-même : « *La culture, écrivent les inspecteurs généraux, est même parfois trop rapidement perçue comme la panacée contre l'endormissement et le manque d'ambition de l'École.* »

Dans ce domaine aussi, il faut noter que certaines collectivités territoriales ne sont pas en reste, avec parfois des risques de dérives. Ainsi, marquée par « *un fort volontarisme* », l'action éducatrice de la région Rhône-Alpes cherche, elle aussi, à soutenir les projets éducatifs et péri-éducatifs : voyages scolaires, échanges linguistiques, sorties au musée, opérations « *Lycéens au cinéma* » ou « *Lycéens à l'opéra* ». Ont également été instaurés des « chèques-culture » et des « chèques-sport » pour inciter les lycéens aux pratiques culturelles et sportives. Ces opérations ont la particularité de s'adresser directement aux élèves, « *sans passer par les enseignants ou la structure administrative* », d'où la crainte de certains CPE de n'être que des courroies de transmission, sans action éducative réelle. Se pose en effet la question du « consumérisme » de telles opérations. « *Au moment où se met en place le plan de développement de la culture et des arts et où se*

conçoivent des classes à projet artistique et culturel (PAC), concluent les évaluateurs, il apparaît encore plus indispensable de coordonner étroitement les interventions de la Région, de la mission d'action culturelle et des corps d'inspection. »

De ce relevé d'occurrences et au-delà des spécificités –positives ou négatives– observées dans telle ou telle académie, il ressort que la dimension désormais nécessairement partenariale du pilotage des systèmes d'éducation est loin d'être pleinement intégrée par les acteurs de ce pilotage. Si l'on note un peu partout, entre les divers maillons de la chaîne administrative et pédagogique, un partage sans cesse croissant de ce pilotage, l'éducation nationale doit poursuivre la réflexion qui lui permettra de se déprendre d'habitudes héritées d'une tradition gestionnaire autarcique et d'une position sur le marché de la formation encore certes hégémonique mais de moins en moins monopolistique.

2.3. Le pilotage pédagogique : des réponses partielles à de vrais besoins

Le pilotage pédagogique d'une académie passe notamment par la formation, initiale et continue, de ses enseignants, puis par leur accompagnement, qu'il s'agisse de les aider à surmonter les difficultés qu'ils peuvent rencontrer ou de mieux les encadrer à travers l'action des corps d'inspection territoriaux.

2.3.1. La formation des enseignants

▪ 2.3.1.1. La formation initiale fait l'objet de diverses critiques

Les éléments relatifs à la formation initiale sont peu nombreux dans les rapports d'évaluation, et se réduisent souvent aux jugements que portent les jeunes enseignants sur celle qu'ils ont reçue à l'institut universitaire de formation des maîtres (IUFM).

Si, à Rennes, cette formation initiale fait l'objet d'une appréciation plutôt positive, il n'en va pas de même partout. Ainsi, à Lyon, où les étudiants de l'IUFM obtiennent de bons résultats aux concours, leur formation pédagogique et didactique est jugée incertaine dans divers domaines. Les jeunes professeurs des écoles, en particulier, se sentent insuffisamment préparés aux gestes quotidiens du métier et à la polyvalence propre de l'école primaire. Il en va de même à Créteil où, de l'avis de la plupart des jeunes enseignants, leur formation ne les a pas suffisamment préparés aux réalités de la profession. L'utilité des stages pratiques comme des ateliers professionnels est en revanche soulignée et, de tous les formateurs, les plus appréciés sont les instituteurs maîtres-formateurs : « *Ils répondent*

aux questions pratiques, donnent des conseils utiles et savent se positionner au niveau de l'articulation entre théorie et pratique. » Toujours à Créteil, académie où le pourcentage de personnels non titulaires (maîtres auxiliaires, contractuels, vacataires) du second degré est très supérieur à la moyenne nationale, les responsables éducatifs regrettent chez ces enseignants une absence de formation initiale qui rejaillit sur leurs pratiques.

Le rapport Orléans-Tours pointe pour sa part deux faiblesses. Il souligne d'abord, lui aussi, l'écart entre la formation reçue et les besoins ressentis dans la réalité du métier : les professeurs des écoles se disent peu préparés à exercer dans les classes à plusieurs niveaux, les enseignants du second degré à répondre aux problèmes rencontrés auprès des publics scolaires difficiles. Il se montre par ailleurs critique sur le choix des lieux où les professeurs stagiaires poursuivent leur formation. Ces lieux de stage, en effet, seraient souvent déterminés par des contraintes de gestion plus que par le souci de la qualité de la formation (les tuteurs étant alors choisis par défaut). En outre, la plupart des futurs professeurs du second degré effectuent leurs stages en lycée alors que la grande majorité d'entre eux sont ensuite affectés en collège.

▪ **2.3.1.2. La formation continue est encore plus fortement discutée**

Elle donne lieu, ici ou là, à quelques notations laudatives. Ainsi, à Orléans-Tours, la formation à l'utilisation des nouvelles technologies est appréciée comme un levier de l'action pédagogique, bien identifié dans le projet académique.

À Poitiers, depuis plusieurs années, un mode original de formation continue est inscrit dans le programme de travail académique (PTA) des inspecteurs territoriaux. Ces derniers, qui font aussi appel à des universitaires et des spécialistes, organisent des « assises », disciplinaires et thématiques, fondées sur des échanges entre pairs sur les disciplines, les méthodes pédagogiques ou des questions éducatives. C'est un modèle alternatif (et complémentaire) du mode habituel de formation offerte dans le cadre de l'IUFM.

Les réserves et les critiques relatives à la formation continue sont néanmoins fort nombreuses.

Certaines portent sur le dispositif, tel qu'il résulte de la suppression des MAFPEN.

Comme on le sait, le recteur, à partir des besoins recensés, établit un cahier des charges, que l'IUFM transforme en appel d'offres (la préparation du cahier des charges par le rectorat est d'ailleurs parfois discutée par les IUFM, qui s'estiment abusivement écartés de son élaboration). Alors seulement est établi, à l'issue d'un délai souvent jugé trop long, le plan académique de formation (PAF). En somme, le recteur est *maître d'ouvrage* en tant qu'il établit un cahier des

charges, l'IUFM *maître d'œuvre* en tant qu'il traduit ce cahier des charges en actions de formation, présentées dans le PAF puis –en principe– mises en place.

Un constat se retrouve sur l'ensemble du territoire : l'intégration de l'ancien dispositif MAFPEN au sein de l'IUFM d'une part, celle de la formation continue départementale des maîtres du premier degré dans un dispositif académique de l'autre, sont imparfaitement réalisées. Ainsi, à Rennes, on déplore les conditions dans lesquelles s'est opérée la suppression des missions académiques à la formation des professeurs de l'éducation nationale (MAFPEN) et les difficultés pour l'IUFM de prendre le relais. Il y a eu démobilisation de certaines ressources de formation et diminution des actions. Jugé plus efficace, le système antérieur est regretté. Tous, en outre, soulignent la lourdeur de la nouvelle organisation.

A contrario, des dispositifs qui accordent à l'IUFM une place moins hégémonique sont appréciés. C'est le cas à Montpellier où le maître d'œuvre n'est plus l'IUFM mais la délégation à la formation professionnelle et à l'innovation (DAFPI), l'IUFM n'étant plus qu'un « opérateur privilégié ». Dans la pratique, la formation continue est de moins en moins assurée par l'IUFM, débordé par sa mission de formation initiale. Toute une part de la formation est alors prise en charge par les IEN dans les circonscriptions et, pour le second degré, par ladite DAFPI et les corps d'inspection. Ce recadrage du dispositif est apprécié par les personnels, qui considèrent que la formation continue est aujourd'hui plus adaptée à leurs besoins réels qu'elle ne l'était auparavant.

D'autres réserves portent sur les conditions de fonctionnement du dispositif.

Deux problèmes particuliers sont évoqués. Le premier est celui du remplacement des enseignants en formation. À Orléans-Tours, par exemple, les moyens consacrés au remplacement que requiert la formation continue sont jugés trop faibles. Le second est celui de l'évaluation des actions organisées. Cette étape semble globalement négligée. Toujours à Orléans-Tours, les rapporteurs notent l'absence d'évaluation véritable des formations, de leur incidence sur l'enseignement et, au bout du compte, car c'est bien là le véritable objectif, sur les résultats des élèves.

D'autres critiques enfin portent sur le contenu même des formations.

Souvent, les enseignants estiment que la formation ne correspond guère à leurs préoccupations. Ainsi, à Rennes, la plupart des professeurs ont une image négative de celle qui leur est proposée par l'académie, qu'ils jugent trop théorique. Leur préférence va à des actions bien ciblées. À Limoges, ils estiment que la didactique des disciplines n'est pas suffisamment privilégiée : « *Les professeurs regrettent la faible part des formations disciplinaires ou de spécialité dans le plan académique de formation.* » À Amiens non plus, le PAF ne répond guère aux attentes des enseignants,

lesquelles se résument à un double besoin : besoin scientifique, dans le souci de mettre en œuvre des programmes qui évoluent ; besoin pédagogique, dans le souci de mieux faire face aux nouveaux comportements des élèves. Même observation à Lyon : l'IUFM semble avoir du mal à cerner et prévoir les besoins des enseignants. Il en résulte une certaine désaffection de leur part à l'égard des stages organisés par des formateurs universitaires, stages qui ne répondent pas à leurs attentes concrètes. De manière générale, les sessions *in situ*, et sur mesure, sont les plus appréciées.

Pour être l'instrument d'une politique ministérielle ou académique, l'offre de formation continue ne peut certes dépendre de la seule demande des enseignants. Pour être bénéfique, elle doit néanmoins répondre aux besoins ressentis par ses destinataires. Or, le PAF apparaît actuellement aux enseignants comme un catalogue construit sur une logique d'offre. Une meilleure prise en compte de la demande apparaît indispensable. Pour renforcer la cohérence entre cette offre et cette demande, il conviendrait en outre de procéder de manière beaucoup plus systématique et approfondie à l'évaluation des actions.

2.3.2. L'aide aux enseignants en difficulté

L'aide aux personnels en difficulté apparaît comme une nécessité croissante. À titre d'exemple, une étude menée dans l'académie de Poitiers a montré que 1,5 % des effectifs devaient être suivis. Les deux catégories concernées sont surtout les enseignants en début de carrière (les moins de 30 ans) ou en fin de carrière (les plus de 50). Les quatre cinquièmes des difficultés identifiées sont des problèmes d'autorité dans la classe.

Le souci de venir en aide à ces enseignants est de plus en plus présent. C'est d'ailleurs ce domaine qui a été privilégié lorsque le concept de gestion des ressources humaines (GRH) a fait son apparition dans les rectorats. La mise en place de directeurs des relations et des ressources humaines (DRRH) a pu être l'occasion de progresser dans cette voie. Les réponses varient d'une académie à l'autre - et surtout toutes ne marchent pas du même pas. Les rapports d'évaluation ont du moins permis de mettre en lumière des expériences intéressantes.

Ainsi, à Poitiers, deux initiatives sont signalées : la création, dès 1997, d'un groupe de soutien professionnel composé notamment du DRRH, d'un IA-IPR, d'un IEN-ET, d'un chef d'établissement, destiné à apporter une aide sur le plan psychologique et pédagogique ; la mise en place, ensuite, au rectorat mais aussi dans chacun des quatre départements de l'académie, de « groupes d'écoute et de soutien » composés de 5 à 8 personnes (chefs d'établissement, professeurs, CPE...).

L'académie de Lyon a réalisé, elle aussi, un effort important en la matière. Elle propose à ses enseignants concernés par les publics difficiles une formation au traitement de ces problèmes à travers l'action, jugée remarquable, du Centre Michel Delay (centre de ressources pour l'éducation prioritaire et observatoire académique pour la prévention de la violence) créé en 1994 au sein de l'ex-MAFPEN. En outre, à destination des enseignants en difficulté personnelle, deux réseaux ont été mis en place : l'un, créé en 1994, est un réseau d'écoute et d'aide qui prend en charge, à leur demande ou à celle de l'institution, les personnels du premier et du second degré ; l'autre, créé à la rentrée 2000, vise à aider les professeurs du second degré qui souhaitent quitter l'enseignement à opérer leur reconversion professionnelle. Le premier surtout –ACAPELA⁶– propose plusieurs types d'aide, en particulier l'analyse de pratiques et le tutorat par des pairs.

Il semble toutefois que les résultats demeurent modestes, voire décevants, et que l'institution n'ait pas de réponse satisfaisante devant les cas d'insuffisance professionnelle manifeste. Toujours dans cette académie de Lyon, les IEN du premier degré relèvent par exemple que « *les enseignants en difficulté se retrouvent dans une proportion importante dans les brigades de remplacement, dont ils désorganisent le fonctionnement .* » Ailleurs aussi, les limites du système sont souvent soulignées. Ainsi, à Nice : « *Malgré les actions mises en place, les professeurs en difficulté manquent encore d'un véritable suivi.* » Les solutions auxquelles on recourt le plus fréquemment – séquences de formation, suivi pédagogique sous forme de visites-conseils, voire affectations sur des postes sans responsabilité– ne donnent pas vraiment satisfaction.

Comme on peut en juger, l'institution n'accompagne que partiellement ses enseignants. La formation continue ne semble pas avoir progressé au cours des dernières années et ne répond qu'en partie à leurs attentes. Quant à l'aide apportée à ceux d'entre eux, de plus en plus nombreux, qui se trouvent en difficulté, elle n'en reste souvent qu'à un stade expérimental.

2.3.3. Le rôle des corps territoriaux d'inspection

Maillon essentiel du processus de pilotage, les corps d'inspection contribuent au premier chef, par leur degré d'implication et d'investissement, au succès ou à l'échec des politiques pédagogiques tant nationale qu'académique. Cette implication peut être liée à la personnalité propre des inspecteurs dans chaque académie. Mais elle est avant tout dépendante des conditions objectives d'exercice de leur fonction : nombre d'inspecteurs en proportion du territoire et des effectifs couverts, organisation des corps, animation et coordination, au niveau académique ou départemental, des différentes catégories d'inspecteurs, tâches affectées ou déléguées, modes d'élaboration et de présentation du PTA pour le second degré, etc.

⁶ Appui concerté aux personnels de l'éducation Lyon académie

Les rapports d'évaluation laissent entrevoir quatre constats majeurs :

- Tout d'abord, les enseignants attendent de « leurs » corps d'inspection un encadrement et un soutien pédagogiques plus réguliers. Ainsi, dans le premier degré, les animations pédagogiques réalisées par les IEN –actions directement axées sur les pratiques, s'appuyant sur la production de documents et favorisant les échanges– sont particulièrement appréciées des maîtres : on est loin ici, selon eux, de la « *didactique en chambre* » de l'IUFM. De même, dans les établissements du second degré, les réunions de professeurs de la même discipline à l'issue des inspections sont jugées fondamentales : elles permettent de faire le point sur l'enseignement de la discipline dans l'établissement, de conforter ou de rectifier les pratiques, de favoriser le travail collectif des professeurs.
- D'autre part, en raison de conditions différentes d'exercice, l'activité des trois catégories d'inspecteurs appelés à intervenir (IEN du premier degré, IA-IPR, IEN-ET/EG de l'enseignement technique et professionnel) est difficile à comparer.
- Ensuite, quelles que soient la catégorie et la fonction considérées, on relève, au cours des années récentes, une dégradation de la situation, résultant à la fois de l'insuffisance numérique des inspecteurs, de la multiplication de tâches ou de fonctions nouvelles, souvent de nature plus franchement administrative que pédagogique, de l'accroissement du nombre de réformes pédagogiques à mettre en œuvre et de l'imprécision, ou de l'absence de hiérarchisation, dans la définition des tâches.
- Enfin, les évaluateurs sont amenés fréquemment à regretter l'absence de coordination ou de collaboration entre les trois catégories d'inspecteurs précitées : lacune dommageable à la nécessaire liaison CM2-sixième, à l'introduction des langues vivantes à l'école primaire ou encore à l'animation pédagogique de projets transdisciplinaires en LP.
- Il convient de distinguer la situation des premier et second degrés.

Dans le premier degré

Dans la plupart des académies observées, le fonctionnement de l'inspection apparaît plus satisfaisant dans le premier que dans le second degré. On relève même parfois, comme dans l'académie d'Orléans-Tours, d'incontestables exemples de réussite dans le cadre d'une circonscription. En règle générale, les académies disposent, pour ce niveau d'enseignement, d'un contingent d'inspecteurs qui permet de couvrir l'ensemble du territoire : ceux-ci peuvent donc se montrer, sous l'autorité des IA-DSDEN généralement soucieux de les coordonner, plus présents et plus actifs sur le terrain. À titre d'exemple, ils parviennent, à Poitiers, à assurer entre 60 et 90 visites d'inspection chaque année. Le rythme d'évaluation des enseignants, dans l'académie de Montpellier, est de l'ordre de cinq ans, même si le PTA prévoit explicitement une périodicité encore plus courte, de l'ordre de trois ou quatre ans. Dans l'académie de Lyon, celle-ci varie entre trois et cinq ans - ce qui paraît acceptable - et les rapports d'inspection y traduisent une attention soutenue à la prise en charge des difficultés des élèves. Dans l'académie de Nantes, les IA-DSDEN ont mis en place, sur chacune des grandes

problématiques de l'enseignement primaire, des commissions pédagogiques, réunies entre deux et six fois par an, qui réfléchissent sur les perspectives départementales, définissent des actions opérationnelles et les réalisent. Elles disposent à cette fin de « personnes ressources » (rémunérées en décharges ou HSA) qui interviennent sur le terrain sous la responsabilité des présidents de commission.

Ailleurs, toutefois, l'action des inspecteurs paraît plus centrée sur des questions d'organisation du dispositif éducatif que sur l'accompagnement pédagogique des maîtres. Il est significatif à cet égard que dans certaines académies, comme on l'a dit, les cycles, tels qu'ils devraient résulter de la politique pour l'école, ne sont toujours pas totalement et réellement mis en place. La pratique d'une pédagogie différenciée tarde elle aussi à s'installer. En outre –on l'a vu également– les résultats des évaluations sont trop peu exploités pour nourrir des séances d'animation pédagogique.

Dans le second degré

Contrairement aux IEN du premier degré, les IA-IPR sont très généralement en nombre notablement insuffisant pour assurer dans de bonnes conditions la couverture du territoire dont ils ont la charge. Cette difficulté est accrue par le cloisonnement disciplinaire : si dans les disciplines à fort effectif (anglais, français, histoire et géographie), les IA-IPR parviennent, dans certaines académies, comme celle de Lyon, à assurer une véritable animation pédagogique et une présence en établissements, il n'en va pas de même pour les disciplines plus pointues (langues vivantes rares, langues anciennes, par exemple). Les inspecteurs de ces disciplines exercent la plupart du temps leur activité sur plusieurs académies. En revanche, on relève quelques exemples, notamment à Lyon, de réussites dans des disciplines « intermédiaires », comme les sciences économiques et sociales, dont les effectifs, sans être considérables, ne sont pas pour autant « confidentiels ».

Dans tous les cas, la visite d'établissements et l'inspection individuelle des enseignants peuvent de moins en moins être assurées régulièrement. Le seul IA-IPR d'anglais de l'académie d'Amiens, par exemple, a la charge d'inspecter 1 353 enseignants, et son collègue de Montpellier pas moins de 1 920 à la rentrée 2000. Le rythme d'inspection tend à passer de cinq ans (Limoges) à parfois plus d'une dizaine d'années (Lyon en lettres et anglais, Amiens, Montpellier, où le rythme en anglais atteint 14,7 ans). L'assistance, dans certains cas –comme à Nantes ou Rennes, pour l'inspection du secteur privé sous contrat–, des « aides-IPR » (professeurs chargés de mission auprès des IA-IPR) constitue une solution certes appréciable, mais qui demeure partielle, et souvent insuffisamment efficace. L'action des IA-IPR tend à se concentrer sur le lycée au détriment du collège, dont la réforme reste peu suivie par le corps.

Si le cloisonnement disciplinaire du corps des IA-IPR peut nuire à la mise en place de réformes pédagogiques transdisciplinaires ou interdisciplinaires, telles l'ECJS, le cloisonnement entre les catégories d'inspecteurs est lui aussi source de difficultés pour une bonne animation pédagogique en LP, où certaines réformes, PPCP notamment, relèvent d'une même inspiration pédagogique. En charge d'un effectif moindre d'établissements, les IEN-ET/EG sont proportionnellement plus disponibles que leurs collègues IA-IPR. À Montpellier, le taux d'encadrement en lycée professionnel varie selon les disciplines, entre 150 et 300, contre 800 en moyenne pour les IA-IPR. Il convient toutefois de rappeler que leurs fonctions s'exercent à la fois sur l'enseignement professionnel sous statut scolaire, et sur les dispositifs d'apprentissage comme sur la formation professionnelle continue. L'élaboration des sujets d'examen et la présidence de nombreux jurys d'examens professionnels représentent en outre une lourde charge, notamment en économie-gestion et en sciences et techniques industrielles (STI). Dans ces conditions, les inspecteurs en lycée professionnel doivent, eux aussi, faire des choix et privilégier le plus souvent l'action collective à la visite ou à l'inspection individuelle.

Confrontés à un PTA souvent très lourd et qui ne hiérarchise qu'exceptionnellement les priorités, comme c'est le cas à Poitiers ou à Montpellier, les inspecteurs, discipline par discipline, se voient contraints de faire des choix parmi leurs différentes missions : suivi et évaluation des établissements et des enseignants ; évaluation des élèves et mise en place des dispositifs d'aide et de soutien ; renouvellement des pratiques pédagogiques ; mise en œuvre d'une politique d'information et de communication sur les textes officiels auprès des enseignants ; formation continue de ceux-ci, notamment des nouveaux arrivants (tâche particulièrement lourde dans des académies comme celle de Créteil où le renouvellement du personnel enseignant est considérable) ; développement de l'usage des TICE ; missions particulières confiées par le recteur ou, à Montpellier, par le directeur de la pédagogie, voire, à Nantes, participation à l'un des 14 conseils d'orientation de l'académie ou, à Créteil, prise en charge de missions nationales, etc. Ces choix ne sont pas toujours les mêmes d'une discipline à l'autre, ce qui contribue à renforcer le caractère hétérogène de l'ensemble du dispositif de pilotage et d'accompagnement pédagogique.

On mesure ici combien serait souhaitable un recentrage des tâches des inspecteurs sur leur mission première d'encadrement pédagogique. Une telle conclusion ne fait que retrouver celle qu'avaient exprimée déjà les inspections générales dans un précédent rapport⁷. Outre l'animation permanente de la pédagogie dans leur espace de compétence, ce recentrage devrait d'ailleurs conduire aussi les inspecteurs à dresser régulièrement un état de l'enseignement tel qu'il est pratiqué et permettre de connaître –et de faire connaître– les expériences intéressantes.

*

*

*

Au terme de cette synthèse des constats, peut-être le lecteur éprouvera-t-il le sentiment d'avoir peu appris. De fait, au-delà de l'intérêt propre de chacune des monographies, les enseignements de portée générale paraissent modestes et souvent sans surprise. Les études, en particulier, n'approfondissent guère la connaissance des pratiques enseignantes, ni les effets de ces pratiques sur les acquis et les comportements des élèves. On rejoint là d'ailleurs le constat du Haut Conseil de l'évaluation de l'école exprimé dans l'un de ses récents avis (janvier 2003).

Lors de la mise au point de leur démarche d'investigation les inspections générales, on s'en souvient, avaient choisi de partir des performances scolaires des académies. Leurs rapports font apparaître, sur ce plan, de fortes disparités et il est relativement aisé, comme on l'a vu, de définir des groupes d'académies sur le critère apparemment « objectif » de ces résultats.

⁷ Les tâches des inspecteurs territoriaux – rapport conjoint IGAENR/IGEN – mars 2000

Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être évoqués. Il n'est guère surprenant, par exemple, de constater que l'environnement socio-économique des établissements et les performances scolaires de leurs élèves sont deux variables liées. La corrélation vaut tout autant s'agissant de l'environnement socioculturel. Parmi les autres facteurs qui paraissent concourir aux « bonnes » performances des élèves, on relève, dans l'organisation du champ éducatif, la diversité du réseau de formation (poids de l'enseignement privé, de l'enseignement agricole) comme la pluralité des cheminements dans l'enseignement professionnel (apprentissage, maisons familiales rurales). Dans son fonctionnement, la stabilité du corps enseignant, son attachement à une pédagogie « classique » constituent d'autres éléments. Encore faut-il qu'une telle pédagogie soit possible. On retrouve là le rôle du contexte socioculturel, l'accord entre une société et son École, c'est-à-dire l'adhésion aux valeurs mêmes sur lesquelles elle se fonde.

Parallèlement, l'observation des inspections générales a porté aussi –et très largement– sur la mise en œuvre des politiques éducatives publiques. Sur ce second plan, les disparités se révèlent moindres : toutes les académies s'appliquent à cette mise en œuvre et aucune, à cet égard, n'a démerité. Certaines, toutefois, font montre de davantage de dynamisme et s'engagent plus avant, par exemple, dans la politique de projet, l'aménagement en bassins de leur territoire éducatif ou les actions de partenariat.

Ce qui apparaît ici, c'est l'absence de corrélation immédiatement perceptible entre ce second champ observé (la conduite d'une politique) et le premier (le constat des performances), comme si le volontarisme de l'action n'avait que peu de prise sur la prégnance des déterminismes. On a pu mesurer ainsi combien la politique de projet en ses diverses déclinaisons (politique souvent réduite, il est vrai, à un simple affichage), combien celle du bassin, conçu comme un territoire original de l'action éducative, combien encore les méthodes nouvelles de management non seulement peinaient à se mettre en place mais avaient peu d'impact direct, là où elles étaient en place, sur la « réussite » du système éducatif, en tout cas sur la production des performances scolaires. Il est vrai que le temps pédagogique ne coïncide pas avec celui de l'administration et moins encore avec celui de la gestion, et que ce qui n'est pas probant à court terme peut le devenir à moyen ou à long terme. Il reste que l'on a peut-être fondé trop d'espoirs, au cours des dernières années, sur telle ou telle mesure, au point de l'ériger au rang de panacée et de confondre, parfois, les moyens et les fins.

C'est là sans doute l'une des leçons les plus claires de l'opération d'évaluation des académies. L'essentiel ne se joue ni dans les bureaux du ministère ni même dans ceux des rectorats ou des inspections académiques mais entre les murs de la classe, dans le cadre de certains horaires, sur la base de certains programmes, entre des enseignants dont la tâche est de transmettre des savoirs, des savoir-faire, des savoir-être, et des élèves dont les conditions du progrès sont l'intérêt, la motivation, le travail et l'effort. De là l'efficacité persistante des méthodes « éprouvées », dont les évaluations ont

souligné la pérennité dans toutes les académies jugées performantes au regard des résultats scolaires. La question demeure entière de savoir comment et à travers quelles adaptations faire profiter de cette expérience les populations scolaires actuellement en difficulté. C'est dans cette voie, assurément, que la réflexion mériterait d'être approfondie.

Ainsi qu'il en va de toute démarche d'investigation, les constats qui viennent d'être présentés sont, pour partie, le résultat de l'ambition et de la méthode qui les ont portés. Cette ambition et cette méthode, bien évidemment, restent perfectibles et peuvent évoluer au regard de l'expérience. C'est pourquoi, à l'issue de ce bilan où ont été successivement évoqués les réalités du terrain puis le pilotage du système, il est indispensable de s'interroger maintenant sur l'opération d'évaluation elle-même et de réfléchir à la manière dont pourrait être envisagé son avenir.

3. L'évaluation de l'enseignement en académie : bilan et perspectives

Les chapitres précédents permettent de mesurer la richesse des enseignements fournis par les enquêtes et les rapports d'évaluation de l'enseignement dans les académies. Au-delà du clivage traditionnel de l'administratif et du pédagogique, au-delà aussi de la segmentation des disciplines, ou de celle des différents maillons du parcours scolaire des élèves, ces nouvelles évaluations collégiales, concertées et systémiques, enrichissent la connaissance du système éducatif, de ses fonctionnements, de ses réussites, mais aussi celle de ses difficultés et de ses faiblesses.

En contrepartie, l'examen des dix rapports actuellement disponibles permet de repérer des ambiguïtés, des imperfections dans les opérations telles qu'elles ont été conduites, et de suggérer pour l'avenir un certain nombre de modifications dans les procédures suivies. Comment faire pour que ces évaluations, utiles et importantes, soient à l'avenir plus pertinentes encore, plus profitables, plus efficaces ? Tel est l'objet de cette troisième partie.

3.1. Forces et réussites des opérations d'évaluation en académie

Plus que symbolique, le mérite de ces évaluations tient déjà à leur existence même, laquelle constitue, en cohérence avec les nouvelles procédures de contractualisation et dans le contexte d'une décentralisation accrue, une démarche majeure pour accompagner, à partir du niveau national, et dans le respect de leurs spécificités, les politiques académiques.

L'évaluation des projets d'école et d'établissement est depuis plusieurs années une préoccupation du système. Elle a infléchi les pratiques d'inspection, d'animation, de formation. Pour l'ensemble des responsables pédagogiques, aussi bien dans les académies qu'à l'échelon ministériel, cette évaluation est devenue une mission essentielle. Cependant, curieusement, les projets d'entités plus vastes, projets de circonscription, projets départementaux, et surtout projets académiques, au sein desquels s'inscrivent les évaluations d'écoles ou d'établissements, paraissent se soustraire jusqu'à présent à toute évaluation. Difficulté méthodologique ou interrogation d'opportunité, tout se passait en tout cas comme si l'évaluation ne pouvait (ou ne devait) concerner ces niveaux supérieurs.

Sans doute l'explication tient-elle au fait qu'en changeant d'échelle, en passant du niveau de l'établissement à celui d'une entité plus vaste, plus complexe, intégrant de surcroît des logiques partielles d'autonomie locale, on ne peut se contenter de transférer au niveau supra des méthodologies adaptées, voire éprouvées, au niveau infra. Il convient de s'attaquer en effet à un certain nombre de difficultés méthodologiques, en prenant en compte aussi bien l'amplitude du champ que son organisation. C'est ce que tentent les évaluations de l'enseignement en académie, qui cherchent ainsi à élargir et à parachever, à tous les niveaux du système, des exigences identiques d'évaluation et de progrès.

L'enjeu n'est pas seulement technique ; il est d'abord éthique. Nonobstant les choix et les stratégies propres reconnues aux académies, l'objectif –essentiel– n'est autre que celui de l'égalité des chances pour tous les élèves sur l'ensemble du territoire national.

3.1.1. Une vision globale, car systémique

Le premier point fort des évaluations de l'enseignement en académie tient à leur caractère systémique.

Le système éducatif français est un système cloisonné : école maternelle, enseignement primaire, collège, lycée, enseignement professionnel, post-bac, enseignement supérieur. Au sein de chaque maillon, des distinctions tout aussi fortes sont établies entre les aspects proprement pédagogiques, les aspects relatifs à la vie scolaire, ceux afférents à l'orientation des élèves, et tous ceux qui ont trait à l'administration et au fonctionnement des structures.

Les procédures d'évaluation (des individus, des pratiques, des établissements ou des systèmes) épousent, relaient, confortent ces cloisonnements. Ainsi, les corps d'inspection territoriaux travaillent-ils la plupart du temps de façon éclatée. Chacun sait enfin que le domaine pédagogique lui-même (IA-IPR et IGEN) est divisé et segmenté selon l'ordre, les exigences et les attentes de la diversité des disciplines.

Une vision d'ensemble de toutes ces logiques faisait jusqu'à présent défaut. De ce point de vue, il n'est pas indifférent que les évaluations soient une occasion nouvelle de donner la parole à des acteurs essentiels au bon fonctionnement du système, mais rarement interrogés par les corps d'inspection générale. Certes, l'IGAENR est habituée à mener des suivis de services académiques aussi bien que d'EPLE, avec des problématiques ciblées à étudier, mais cette démarche constitue un réel renouvellement de ses pratiques. C'est la première fois que l'on commence par décrire une académie dans l'ensemble de ses composantes socio-économiques et scolaires pour dégager des

lignes de force, des atouts comme des handicaps, puis que l'on utilise ce diagnostic pour questionner les interlocuteurs de terrain.

Sous cet angle, les évaluations académiques marquent une étape décisive. La tentation de renouer avec les vieilles segmentations est récurrente. Au contraire, les évaluations de l'enseignement en académie constituent un lieu et une modalité d'observation privilégiés, qui dépassent les cloisonnements, et une occasion supplémentaire d'examiner, dans un périmètre « opératoire » (l'académie, support d'une politique) l'ensemble des mécanismes à l'œuvre dans le système éducatif.

3.1.2. Une occasion d'assurer la nécessaire évaluation du pilotage

Deuxième point fort : pendant de longues années, l'institution scolaire obéissait à un fonctionnement hiérarchique, le ministère gouvernant l'ensemble, de façon uniforme, par textes réglementaires, irradiant du sommet vers les écoles et les établissements, via les hiérarchies intermédiaires. Il n'était donc ni question d'évaluation de système, ni de pilotage. Ces mots et les conceptions qu'ils véhiculent ne sont apparus que récemment, avec le courant dit de « la modernisation des administrations ». Dans cette nouvelle optique, en matière de gestion du pouvoir au sein d'une organisation, le pilotage se distingue de la traditionnelle direction hiérarchique sur plusieurs points. Dans le pilotage, le pouvoir central est davantage, sinon exclusivement, centré sur les grandes orientations et sur les objectifs principaux ; il laisse donc aux acteurs locaux l'initiative (et la responsabilité) de définir les objectifs secondaires et les modalités de mise en œuvre, en fonction de leur appréciation des réalités locales (dont ils ont la meilleure connaissance). Mais, pour ce faire, non seulement ces acteurs locaux doivent bien connaître et comprendre les grandes orientations, ils doivent aussi y adhérer pleinement, les partager. Cette condition, essentielle, fait obligation à l'autorité centrale de structurer ses objectifs de façon cohérente et intégrée dans un projet global, pluriannuel, clair, lisible et aisément communicable à tous (au lieu d'un catalogue de directives juxtaposées et successives). Elle lui impose aussi d'élaborer ses orientations en concertation suffisante avec les acteurs, pour que ceux-ci puissent réellement les partager, dans une démarche contractuelle. Le pilotage par projet s'inscrit normalement dans ce schéma. Dans ce processus, l'évaluation est une rétroaction indispensable. Et les évaluations d'académies répondent pleinement à cette nécessité. En effet, chacun sait que, si la pédagogie se passe dans les classes, les conditions de sa mise en œuvre ne se passent pas que dans les classes. Évaluer l'enseignement dans les académies, c'est aussi prendre en compte cela. C'est chercher, par le fait même, à améliorer les conditions d'appropriation par les enseignants des politiques nationales et leur adhésion à ces politiques.

3.1.3. Une reconnaissance et une valorisation de l'échelon académique

Troisième point fort : les évaluations de l'enseignement en académie ont d'ores et déjà, en tant que telles, servi et favorisé les dynamiques académiques.

Il est important de le mentionner car le cadre et l'objet de l'observation n'étaient pas sans faire débat lors de la mise en œuvre des premiers travaux : alors qu'était reconnue l'importance majeure de certains « effets » pédagogiques déjà identifiés (l'effet-maître, l'effet-établissement, l'effet-environnement) sur la réussite des élèves, fallait-il, pour autant, continuer à exclure l'hypothèse d'un effet-académie ?

À cette question délicate, les évaluations de l'enseignement en académie ont commencé à apporter des réponses. Elles ont en particulier permis de mieux appréhender comment une politique nationale peut et doit s'inscrire dans une logique d'emboîtements de projets successifs et de subsidiarités combinées, qui implique tous les niveaux. Sous cet angle, ces évaluations ont permis de repérer ce qui peut freiner ou favoriser le jeu de ces subsidiarités, où chaque échelon a finalement un double devoir : celui d'inscrire son action dans le cadre du projet défini au niveau supérieur, mais également celui de ne pas chercher à se substituer aux niveaux qui lui sont subordonnés.

Certes, la lisibilité du rôle spécifique de chaque échelon reste encore, dans bien des endroits, à préciser, à affiner, à ajuster. Il n'en demeure pas moins que près de la moitié des académies ont été ces trois dernières années soumises à cet exercice et que, précisément, au cours de cette période, l'académie paraît être devenue, plus qu'elle ne l'était, un lieu de cohérence pédagogique majeur.

On peut se demander d'ailleurs s'il ne faut pas attribuer en partie ce résultat au fait qu'en procédant pour la première fois à l'évaluation de leur horizon de référence (l'académie), les évaluations de l'enseignement en académie ont fait évoluer la réflexion sur les champs de compétence et d'action de l'ensemble des échelons du système éducatif, et, plus particulièrement, celle relative au concept d'autonomie des établissements.

C'est un progrès appréciable dans la gestion et dans le fonctionnement du système éducatif. Il a besoin d'être consolidé.

3.1.4. Un moyen de faire progresser le système éducatif

Parmi les constats sur lesquels débouchent les évaluations académiques, certains ont une portée générale. En effet, au-delà de leurs conclusions et préconisations locales, les rapports d'évaluation de l'enseignement en académie offrent au système éducatif dans son ensemble une occasion de

progresser, non seulement parce qu'ils dressent des constats de carences qui s'avèrent, en fait, générales, mais parce qu'ils préconisent à leur endroit des corrections de trajectoire et invitent l'administration centrale comme les autorités académiques à apporter des remèdes aux dysfonctionnements observés.

On retiendra, parmi d'autres, trois exemples.

a) Le terme d'évaluation est maintenant utilisé à tout propos et fait presque partie des canons obligés de tout discours sur l'éducation. Évaluation des chefs d'établissement, évaluation des projets et des politiques académiques, évaluations en CE2, 6^{ème} et seconde, etc. Or, les rapports montrent qu'il ne suffit pas d'utiliser le concept pour qu'il recouvre une réalité partagée. C'est en particulier le cas des évaluations des élèves au CE2 et en 6^{ème}. Rarement, les évaluations débouchent sur les dispositifs de remédiation attendue, en dépit des nombreuses incitations ministérielles. Les évaluations académiques confirment sur ce point les limites de tout pilotage par circulaire. Il conviendra donc de veiller, à tous les niveaux, à ce qu'il y ait une véritable utilisation des évaluations au service de changements réels dans le fonctionnement des classes ou des établissements.

b) L'orientation et la construction du projet personnel de l'élève demeurent un maillon faible du système, mettant en cause tous les acteurs de cette démarche. C'est tout le dispositif qu'il convient de revoir en accompagnement des procédures de décentralisation. Il est apparu aux inspecteurs que, bien souvent, les régions ont une bien meilleure connaissance de l'appareil de formation dans son ensemble et des métiers. Quant à l'élaboration de la carte des formations, elle paraît devoir être recentrée, en particulier dans les académies urbaines, au niveau des bassins d'éducation et de formation, eux-mêmes recadrés sur les bassins d'emploi.

c) Dans la perspective d'une plus grande autonomie des établissements, les rapports mettent aussi en évidence que le pilotage du dispositif doit être repensé. Ils montrent qu'il y a déconnexion entre la réalité des résultats des élèves dans leur contexte et les politiques mises en œuvre, qu'il s'agisse de la politique des établissements ou des services. Les projets, d'école et d'établissement, lorsqu'ils existent, ne sont pas toujours appuyés sur un diagnostic approfondi ; ils restent souvent plus formels que réels, demeurent parfois au stade des bonnes intentions et font rarement l'objet de bilans. Les projets des académies ne sont pas non plus ancrés dans une démarche territoriale ; ils sont d'ailleurs peu connus des acteurs de terrain. Aussi, certains s'interrogent-ils : les modalités actuelles de pilotage ont-elles vraiment le souci de la promotion de tous ? Ne serait-il pas temps de recentrer réellement les problématiques du projet (de classe, d'établissement, de circonscription, d'académie) sur l'ambition républicaine de la réussite de tous ?

3.2. Faiblesses et lacunes

Malgré les atouts et les apports manifestes des opérations d'évaluation de l'enseignement dans les académies, de réelles faiblesses subsistent. Il importe donc de les analyser pour mieux pouvoir envisager ensuite les moyens de les surmonter.

Les faiblesses de ces évaluations résultent tout autant du flou, qu'on pourrait dire « politique », dans la définition de leurs objectifs et de leur objet, que de divers défauts de méthode (lourdeur et délais, lacunes malgré l'ambition d'exhaustivité).

3.2.1. *Un objet mal défini*

L'objet que se donnent (au moins dans leur titre) ces « évaluations de l'enseignement en académie » est un objet insaisissable, qui se dérobe continuellement.

On procède à un inventaire des déterminants (supposés) de l'enseignement et on étudie leur fonctionnement dans chaque académie, mais on n'ausculte pas « l'enseignement » lui-même. Aussi l'analyse de ce dernier demeure-t-elle fréquemment « symptomatique » et « périphérique » : on décrit des résultats mais on ne sait pas vraiment comment ils sont produits.

Par comparaison avec la qualité des informations fournies sur les réalités géographiques, historiques, économiques, sociales ou culturelles des académies, les rapports donnent souvent l'impression, frustrante et paradoxale, de n'apporter sur l'enseignement proprement dit que des informations relativement désincarnées, essentiellement quantitatives et techniques (des chiffres, des pourcentages, des taux de passage, etc). D'où l'image d'un système éducatif qui aurait appris à mieux prendre en compte les réalités de son environnement mais qui aurait encore bien du mal à décrire, à analyser, à comprendre les réalités vivantes qui se passent en son sein.

Pour le dire autrement, on a souvent le sentiment que la centration revendiquée sur le niveau macro-éducatif (l'académie) finit par diluer l'attention portée sur les niveaux sous-jacents du méso-éducatif (l'établissement) et surtout du micro-éducatif (la classe, l'enseignant, l'enseigné...). Cela n'est pas sans générer chez le lecteur une forme de frustration. Les rapporteurs ont d'ailleurs conscience de cet état de choses, ce qui a dû constituer pour la plupart d'entre eux un fréquent facteur d'embarras. De nombreux rapports rappellent en effet que c'est dans la classe que se joue la qualité de l'acte pédagogique. Ils le reconnaissent même avec vigueur. Ainsi, plusieurs de leurs avant-propos déclarent-ils solennellement que « *ce qui se passe dans les classes est évidemment essentiel* ». Mais cette reconnaissance semble rapidement s'émousser. Après avoir affirmé que l'essentiel se

joue dans la classe, on s'en détourne et on traite essentiellement de la façon dont est organisé le pilotage de l'enseignement.

L'explication de cette relative dérive tient sans doute à deux facteurs :

La complexité du concept d'« enseignement »

En premier lieu, le concept d'enseignement n'est pas aisé à définir. Qu'entend-on en effet par enseignement ? S'agit-il de l'acte pédagogique individuel dans la classe ? S'agit-il des principes dominants ou majoritaires selon lesquels, discipline par discipline, on transmet un savoir ? S'agit-il de la déclinaison, au niveau académique, des politiques éducatives définies au niveau national ? S'agit-il, en se plaçant cette fois du côté de l'élève et non de l'enseignant, des modes de réception de l'acte éducatif, en d'autres termes des « usages scolaires » ?

La nécessité de pouvoir compter sur des évaluations locales riches et fiables

S'il s'agit de tout cela à la fois –et après tout pourquoi pas ? –surgit une difficulté supplémentaire. Compte tenu de l'extension de l'objet qu'on veut évaluer, la matière en est tellement considérable qu'elle ne saurait être rassemblée par les seuls rapporteurs dans les temps impartis. Cela nécessiterait un corps d'inspecteurs territoriaux nombreux, moins encombrés de tâches qui les éloignent du terrain, pour être de ce fait plus aptes à réformer leurs méthodes de travail individuelles et s'orienter vers des pratiques plus collectives.

Or, on est frappé sur ce point de constater que les académies disposent rarement d'éléments de synthèse sur les réussites, les difficultés ou les problèmes matériels, pédagogiques ou didactiques de telle ou telle discipline ou encore simplement sur l'application de telle ou telle nouvelle disposition réglementaire. Comment pourrait-on dégager des éléments à valeur nationale si la problématique de telles synthèses n'a pas été préalablement au cœur des préoccupations des académies elles-mêmes ?

Il est à noter qu'à poser ainsi la question, on bute incidemment sur celle, parfois éludée mais néanmoins récurrente, du sous-encadrement général en personnels d'inspection de notre institution scolaire.

3.2.2. Des objectifs et un usage ambigus

Le document, interne aux inspections générales, de « présentation générale de l'évaluation de l'enseignement dans une académie, 2001-2002 » souligne la « double fonction » (en fait triple ou quadruple) de l'évaluation académique : elle est destinée prioritairement au ministre et aux services centraux qui, dans la logique de déconcentration et de délégation de responsabilités, ont besoin

« d'une connaissance précise de la situation des académies ». Elle doit d'autre part servir la logique de contractualisation, sur des objectifs partagés, entre les services centraux et les académies. Elle peut en outre « éclairer les directions d'administration centrale et les amener à infléchir leurs objectifs ou à améliorer leurs méthodes ». Enfin, et en quelque sorte « par surcroît », elle a vocation à aider les responsables académiques dans la conduite de leur politique en leur apportant « une analyse externe de la situation » et d'éventuelles suggestions.

Voilà beaucoup d'objectifs et beaucoup d'usages (situés hiérarchiquement et fonctionnellement à des niveaux différents) pour une seule et même étude. Ambiguïté fondamentale, en quelque sorte posée dès l'origine, et qui recèle en elle nombre de difficultés. Il est clair en effet qu'un rapport, selon qu'il est destiné à l'usage d'un ministre, d'un directeur d'administration centrale ou d'un responsable académique ne peut se conformer à un modèle unique. Vouloir « ratisser large », faire en sorte que le même document puisse être utile à des publics divers est une ambition légitime, mais conduit inévitablement à des réactions très diverses –parfois réservées voire hostiles– en fonction des différents destinataires du texte.

La démarche d'ensemble repose en outre sur un présupposé : l'existence d'un « effet-académie », lié aux modes de pilotage et de fonctionnement qui sont mis en œuvre. Implicitement, on postule qu'il doit être possible de repérer la traduction de cet « effet-académie » dans les résultats des élèves de l'académie, et donc, en fin de compte qu'il doit être possible d'évaluer et de comparer les académies, en fonction de critères identifiés de réussite scolaire.

Le concept de réussite scolaire s'avère cependant aussi difficilement saisissable que celui d'enseignement. Comment définir la réussite d'un système éducatif ? Par les résultats aux évaluations de CE2, de 6^{ème} ou de 2^{nde} ? Par les résultats obtenus au brevet ou au baccalauréat ? Par la part respective de baccalauréats généraux et de baccalauréats professionnels ou de diplômes de niveaux V et IV ? Par l'importance de la population scolarisée au-delà de 16 ans ? Par la part de la population accédant à l'enseignement supérieur ? Par la faiblesse du taux des sorties sans qualification du système scolaire ? Ou encore par le meilleur rapport entre les coûts exposés et le nombre d'élèves scolarisés (sachant que ce ratio est presque totalement ignoré) ?

Ces critères sont parfois contradictoires. D'une académie à l'autre, en fonction de données de départ différentes, ils ne mesurent ni ne prouvent la même chose. Il convient donc de cesser de conduire ces investigations avec l'idée *a priori* que la réussite se mesure sur une échelle unique, linéaire, simple, comme s'il pouvait y avoir un thermomètre de « la » réussite scolaire. Les opérations menées par les inspecteurs généraux ne doivent pas être des opérations d'évaluation au sens strict, à l'instar d'une notation attribuée à l'élève par l'enseignant. Elles constituent plutôt un « audit interne » (mené par l'éducation nationale pour l'éducation nationale) destiné pour chaque académie à fixer et à

suivre des «contrats d'objectifs » et à permettre une meilleure utilisation de ses ressources et une correction de ses faiblesses.

3.2.3. Une lourdeur méthodologique...

De l'avis même de ceux qui les ont menées, les opérations d'évaluation de l'enseignement en académie souffrent d'une pesanteur méthodologique, qui conduit à penser que les résultats produits sont minces au regard du volume de l'information recueillie.

Cette lourdeur méthodologique tient à plusieurs causes. On peut en citer quatre :

La tentation de l'exhaustivité

Outre l'imprécision des objectifs initiaux, sur lesquels nous ne reviendrons pas, la première cause résulte d'un souhait de couverture «exhaustive » du fonctionnement de l'académie. Même si les initiateurs de ces opérations s'en défendent dans la «présentation générale », les développements recensant les indicateurs utiles et détaillant les entretiens rien sont pas moins marqués par cette ambition d'exhaustivité.

L'ampleur des informations à recueillir

Le volume de la documentation à consulter, le nombre de personnes à rencontrer, d'établissements à visiter, les contraintes des vacances scolaires, les difficultés à concilier les agendas, la lourdeur d'une écriture « à plusieurs mains », l'examen contradictoire par le recteur du projet de rapport (éventuellement suivi de demandes de correction), la relecture et l'accord du cabinet du ministre, la réalisation typographique du document, contribuent à une considérable lenteur de la procédure. Le rapport définitif d'une opération initiée en juin de l'année N n'est souvent diffusé qu'en novembre ou décembre de l'année N+1, voire au début de l'année N+2. Pendant ce temps, la situation de l'académie a pu évoluer et il n'est pas rare que le recteur ait été remplacé.

Des méthodes de travail inégalement maîtrisées

Si la constitution d'équipes mixtes, composées d'un nombre important d'IGEN et d'IGAENR favorise les regards croisés, force est aussi de reconnaître que l'outillage méthodologique, la pratique antérieure et l'objet d'étude de chacun des deux corps sont sensiblement différents. Par ailleurs, les méthodes et les démarches de l'audit, *stricto sensu*, sont maîtrisées de façon variable aussi bien par les uns que par les autres.

Le poids trop important des restitutions statistiques

Enfin, l'intérêt de telles opérations tient à la rigueur d'une analyse menée sur le terrain lui-même. Malgré ce travail de terrain tout à fait considérable qu'ils imposent, les rapports produits donnent l'impression que l'essentiel du travail a été mené à partir d'une exploitation des documents statistiques préexistants (DPD, DESCO...) ou fournis par l'académie. Les premiers ont d'ailleurs été privilégiés en raison de la difficulté à rassembler des données cohérentes entre les différents services académiques. Il s'agit là d'un travail « documentaire » d'un grand mérite, mais qui paraît avoir plus pour fonction d'apporter une photographie (éphémère) de l'académie que de dessiner, à travers elle, une problématique spécifique. S'il est utile de trouver, regroupées en une monographie, l'ensemble de ces données, il pourrait paraître opportun de ne les concevoir que comme une annexe du rapport, sous forme de « tableaux de bord » ensuite régulièrement mis à jour par les académies. Faute de quoi, comme on l'a déjà dit, les statistiques sur l'enseignement dans telle ou telle académie finissent par faire écran à la compréhension de ses spécificités.

3.2.4. ... qui n'exclut pas certaines lacunes dans les diagnostics

Pourtant, en dépit de leur lourdeur méthodologique, les investigations paraissent lacunaires sur certains points. Ainsi, l'enseignement du premier degré est, en règle générale, réduit à la portion congrue, par comparaison avec les développements consacrés à l'enseignement du second degré. Faut-il penser que le pilotage du premier degré et l'observation des effets de ce pilotage ne se pratiquent guère, dans la réalité, au niveau des académies, mais bien davantage à celui des départements ? Encore faudrait-il tenter de mieux appréhender en quoi cette situation peut s'avérer source de difficultés ou de bénéfices.

Mais il y a peut-être plus problématique. En matière d'évaluation du fonctionnement et de l'organisation d'une entreprise, d'un service, d'une administration, on distingue généralement trois types (et non pas un seul) de diagnostics également importants, mais distincts par leur objet comme par leur finalité.

Le diagnostic dit « de disponibilité »

Il s'attache à mesurer le taux de fonctionnement effectif de l'« outil de production » au regard de son fonctionnement maximal souhaité. Il cherche à en expliquer les raisons, à observer sa variation dans le temps, par exemple, selon les mois de l'année, en vue de proposer des solutions pour l'améliorer. Pour ce qui concerne le système éducatif, les programmes et les horaires affichent, à tous les niveaux d'enseignement, des horaires dûs aux élèves. Qu'en est-il dans la réalité ?

Le diagnostic d'organisation

Il s'applique à évaluer la lisibilité, la cohérence et la pertinence de l'*organisation* de l'entreprise.

Le diagnostic de situation

Il évalue les points forts et les points faibles de l'entreprise en son sein propre autant que dans son environnement ; il a pour ambition de dégager les éléments sur lesquels l'entreprise pourra s'appuyer pour améliorer ses performances.

Cette typologie présente un caractère un peu formel. Elle permet néanmoins de se rendre compte que les rapports d'évaluation de l'enseignement en académie développent prioritairement les diagnostics d'organisation et de situation, qu'ils sont même souvent précis et éclairants en la matière, mais qu'ils consacrent en revanche aux questions comme celle de l'effectivité des horaires dûs aux élèves, une part qui reste souvent assez sommaire.

En effet, si cette problématique n'est pas absente des rapports, il faut reconnaître qu'ils l'abordent, pour la plupart, seulement du point de vue de l'administration qui gère les absences des professeurs et non du point de vue des élèves, ce qui est somme toute assez différent. On sait par exemple que selon les académies, la durée minimale à partir de laquelle un remplaçant est affecté suite à un congé est variable. Dans certaines académies, cette durée peut aller jusqu'à trois semaines. On sait aussi que, selon les établissements, la recherche de solutions internes au remplacement des professeurs est disparate. Dans la mesure où la qualité d'un enseignement relève tout d'abord de son taux d'effectivité, il y a là un domaine qui mériterait d'être observé plus attentivement lors des futures évaluations d'académies.

3.3. Les conditions d'un renouveau des opérations d'évaluation de l'enseignement dans les académies

Il paraît souhaitable que les évaluations académiques puissent se poursuivre dans des conditions appropriées, notamment en veillant à corriger les faiblesses dont souffrait jusqu'ici ce type d'opération.

3.3.1. Redéfinir les objectifs et les usages des évaluations, en renforçant leur couplage avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la contractualisation

L'évaluation, pour être réussie et acceptable par tous :

- doit apparaître comme une procédure classique « d'audit interne ». L'éducation nationale utilise ses « auditeurs internes » que sont les inspecteurs généraux pour rendre compte du fonctionnement de l'un de ses services déconcentrés (une académie). En bonne logique, dans une telle procédure, les « audités » devraient être associés étroitement au montage et au suivi de l'opération. Il conviendrait que ce soit au moins le cas pour le recteur lui-même mais aussi pour les IA/DSDEN, les différents secrétaires généraux (d'académie et de départements) et les collaborateurs directs du recteur, que sont par exemple le délégué académique à l'enseignement technique (DAET) ou le chef du service académique d'information et d'orientation (CSAIO) ;
- doit être corrélée à la procédure de contractualisation entre l'académie et les services centraux. Il s'agit là d'une démarche récente qui traduit un nouveau type de rapports entre l'échelon ministériel et l'échelon académique. L'hypothèse et le pari qui sont faits sont que la contractualisation permettra une gestion plus efficace et qui se traduira au bout du compte par des bénéfices pour les élèves. Mais une telle hypothèse n'a de sens que si elle accepte de se soumettre à la critique et à l'évaluation. Au regard de cet objectif, il est donc légitime et nécessaire que les missions d'évaluation de l'enseignement dans les académies cherchent à déceler les dysfonctionnements, pour aider à l'éventuelle révision des objectifs ou des moyens estimés nécessaires pour les atteindre ;
- doit s'intégrer, dans les années qui viennent, aux dispositifs budgétaires de la LOLF, notamment pour ce qui concerne la définition et le suivi des objectifs, la mesure des résultats et l'analyse des performances à travers une grille d'indicateurs. Une évolution progressive vers un raisonnement en termes de coûts (humains et financiers) sera sans doute à cet égard nécessaire.

L'évaluation deviendra ainsi un auxiliaire précieux voire un outil indispensable, autant pour les services centraux que pour les responsables académiques, dans le cadre de la procédure formalisée qui les associe désormais étroitement les uns aux autres.

3.3.2. Mieux définir et mieux formaliser les procédures avec l'académie

Les procédures actuelles qui lient les évaluateurs aux académies ne sont, on l'a vu, ni claires ni satisfaisantes. Elles sont pour l'essentiel responsables de l'insuffisance de suivi et d'exploitation dont pâtissent les différents rapports publiés à ce jour.

Leur ambiguïté majeure tient au fait qu'elles oscillent entre plusieurs modèles d'évaluation (audit ou contrôle déguisé, audit externe ou audit interne) qui ne requièrent pas les mêmes protocoles, et qui, surtout, ne sont pas également adaptés et pertinents selon les contextes.

L'opération d'évaluation s'inscrit, globalement, dans le cadre d'une méthodologie d'audit. Cependant, alors que dans un audit classique, le commanditaire a le statut d'un « client » auprès d'un cabinet conseil extérieur qui effectue pour lui l'audit dont il sera le destinataire principal, il n'en va pas de même ici : l'« audité » (le recteur et son académie) semble passer au second plan. On ne paraît prendre en compte leurs attentes, leur politique, leurs orientations propres que marginalement. Sous prétexte qu'ils sont situés (ce que personne ne nie ni ne conteste) dans une relation de subordination hiérarchique au ministre (commanditaire de l'audit), tout se passe comme si l'audit était moins destiné à leur usage qu'à donner au ministre une image précise de la réalité de leur académie. Or, il est patent qu'à procéder ainsi, sous couvert d'audit, on donne à chacun, finalement, sur le terrain, le sentiment d'être l'objet d'une procédure de contrôle. Les évaluations produites, loin d'apparaître comme une aide à la dynamique du projet académique, ne sont souvent perçues que comme un simple bilan descriptif et finalement assez statique d'une situation.

Il résulte de ce positionnement à la fois ambigu et contradictoire que les recteurs des académies évaluées ne se perçoivent guère comme les vrais destinataires des travaux accomplis et que cela ne les prédispose pas à s'impliquer dans la mise en œuvre des recommandations formulées. Au contraire, plusieurs d'entre eux ont une appréciation assez restrictive de ce que l'évaluation leur apporte. Certains emploient les termes de redondance, de « redites », de « déjà vu », de simple confirmation de diagnostic. Ou à l'inverse, ils taxent les rapporteurs de partialité et, du coup, ne donnent pas davantage de suites à leurs préconisations.

Cette façon de procéder mérite donc d'être revue. Que certains recteurs se soient avec vigueur et amertume opposés aux conclusions de certains rapports, que d'autres, plus discrètement, aient jugé inutile de diffuser les rapports au sein de leur académie, que, plus généralement, sur le territoire national les pratiques de diffusion des rapports soient aujourd'hui extrêmement disparates, constituent autant de signes qui devraient inviter à la réflexion.

Trois modifications méthodologiques paraissent devoir être envisagées.

a) Des processus de liaison davantage précisés et formalisés

Pour être réellement formative, une évaluation doit associer l'« évalué » au processus de son évaluation. Dans cet esprit, la procédure suivie pour les futures évaluations de l'enseignement en

académie pourrait inclure la signature de deux documents, en ouverture et en conclusion de l'opération :

- en amont de l'opération proprement dite, un protocole co-signé des évaluateurs et le recteur, précisant les objectifs et le déroulement de la procédure et les modalités de la collaboration attendue de l'académie ;
- en conclusion de l'opération, et en annexe du rapport définitif, un procès-verbal détaillant les engagements réciproques de l'académie et des services centraux. Ce document constituerait un véritable plan d'action commun pour atteindre les objectifs retenus ou remédier à certains dysfonctionnements repérés.

b) Favoriser le réinvestissement des rapports

Les questions relatives au suivi des rapports d'évaluation ne relèvent ni de la même méthodologie ni de la même problématique que celles relatives à leur élaboration. Il n'en demeure pas moins qu'il est peu compréhensible, peu acceptable, mais aussi assez navrant que les rapports donnent lieu à des modes de diffusion ou d'exploitation si dissemblables sur le territoire national. Afin d'améliorer cette situation, on propose d'inclure systématiquement, en annexe, un document faisant état des réactions du recteur aux conclusions de l'évaluation de son académie. On peut penser que cette mesure d'ordre d'abord déontologique ne serait pas sans effets sur la diffusion des rapports, et sur la poursuite d'un dialogue riche, confiant et fructueux, entre l'administration centrale, les académies et les deux inspections générales.

c) Revoir le rôle et la place des correspondants académiques dans l'évaluation

Revoir les procédures de liaison entre les inspecteurs généraux, évaluateurs de l'académie, et les autorités académiques, amène incidemment à revoir aussi la place faite aux deux inspecteurs généraux, correspondants académiques, dans la conduite des évaluations académiques. La remarque vaut d'ailleurs essentiellement pour le correspondant académique de l'IGEN, dans la mesure où sur ce point, l'IGAENR a presque toujours associé ses correspondants académiques aux procédures d'évaluation.

L'explication de cette différence paraît tenir, de la part de l'IGEN, à une crainte initiale de voir ses correspondants académiques être conduits à assumer, aux dépens de leurs missions d'ordre national, la responsabilité pédagogique des politiques académiques définies par les recteurs.

Avec le recul, il semble qu'il faille conduire une autre analyse à ce sujet. La position adoptée jusqu'ici s'avère en définitive tout à fait paradoxale, et il n'est pas étonnant que la plupart des correspondants académiques la regrettent. À la limite, elle aboutit en effet à laisser croire, soit qu'ils n'ont aucune information à donner sur la nature et sur la qualité des enseignements dispensés au sein

des académies dont ils sont les correspondants, soit encore que, quand bien même ils le pourraient, il est tout à fait essentiel qu'ils ne le fassent pas.

Ne touche-t-on pas là, au demeurant, à ce qui constitue le sens et la mission fondamentale de la fonction d'un correspondant académique et, plus généralement, d'un inspecteur général ?

3.3.3. Redéfinir l'objet des évaluations

Deux recommandations paraissent devoir être formulées sur cette question :

a) Rejeter l'ambition de l'exhaustivité

La question a été longuement évoquée lorsque ont été mentionnées les faiblesses des évaluations actuelles. Il paraît illusoire de vouloir continuer à rendre compte, à travers de telles évaluations, de « l'enseignement » dans une académie, dans toute la variété et toute l'extension du concept d'enseignement. Cette prise de conscience se fait jour au demeurant dans les rapports récemment publiés, tel celui de Créteil⁸. A l'évidence, c'est dans ce sens qu'il convient de poursuivre désormais.

b) Mieux cerner le « niveau d'attaque » de l'évaluation de l'enseignement en académie

Dans la définition de leur objet, l'enseignement dans une académie, un autre aspect paraît souvent perdu de vue à la lecture des rapports. L'objet qui est évalué (en l'occurrence, la réalité éducative d'une académie) n'est pas une entreprise ou une administration « ordinaire » : c'est une entité dont une des fonctions majeures consiste précisément à produire elle-même des évaluations. Appréciations, notes, examens, propositions de passage ou de redoublement, sélections diverses et processus d'orientation, presque tout, dans le système éducatif, résulte d'évaluations.

Or, on a souvent le sentiment que cette donnée fondamentale est insuffisamment prise en compte dans les rapports. Ces derniers donnent même l'impression que leur objet a exigé de reprendre les évaluations déjà conduites afin, en quelque sorte, de les vérifier ou de les valider définitivement. À procéder ainsi, on n'offre pas aux acteurs de terrain l'analyse critique de leurs propres modalités, dispositifs et stratégies d'évaluation. Quand on les interroge à ce sujet, c'est sur ce point qu'ils expriment principalement des regrets. Selon eux, un bon rapport d'évaluation en académie devrait surtout aider à affiner les procédures d'auto-évaluation de l'académie, par la critique serrée des modalités qu'elle utilise en la matière.

⁸ Rapport d'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Créteil, page 1 : « La mission a décidé de n'examiner de manière approfondie que ce qu'elle a désigné comme les traits saillants de l'académie [...] son rapport n'est

Cette attente paraît légitime. Aussi peut-on suggérer que les futures évaluations de l'enseignement en académie se concentrent davantage sur les trois niveaux suivants :

- une évaluation de l'adéquation entre les objectifs académiques et les objectifs nationaux ;
- une évaluation de l'adéquation entre les objectifs académiques et les besoins locaux ;
- une évaluation, enfin, des modalités mêmes d'évaluation mises en place pour suivre et accompagner la politique académique.

Le Haut Conseil de l'évaluation de l'école a fait valoir à plusieurs reprises que le système éducatif avait tendance à beaucoup évaluer, mais sans jamais interroger vraiment les procédures qu'il utilisait pour ce faire. Les inspections générales elles-mêmes ne sont pas à l'abri de la même remarque dans la conduite de leur travail d'évaluation de l'enseignement en académie. On a vu que ce travail fait l'objet de critiques récurrentes qui stigmatisent une procédure trop lourde pour des résultats trop minces. Il importe donc de s'interroger maintenant sur la meilleure manière de progresser, afin de gagner aussi bien en efficacité qu'en efficience.

3.3.4. Deux hypothèses d'avenir pour les évaluations académiques

Formulons l'ambition : garantir aux futures évaluations le même intérêt que celui qui leur est reconnu actuellement, tout en allégeant sensiblement la charge des équipes d'évaluation.

Pour atteindre cet objectif, une procédure renouvelée paraît devoir être mise en œuvre. Plusieurs voies sont envisageables et le groupe de travail n'a pas arrêté à cet égard une position unique. En effet, deux hypothèses, à ses yeux, méritent un examen particulier. L'une, volontairement modeste – l'hypothèse basse – est inspirée principalement par ce souci d'allègement et de recentrage ; l'autre, plus ambitieuse – l'hypothèse haute – vise à une redéfinition de la démarche comme de son déroulement dans le temps.

▪ 3.3.4.1. Hypothèse basse : allègement et recentrage

Alléger, ce serait en premier lieu reconsidérer la charge globale que représente pour les inspections générales cette mission encore relativement nouvelle. La question posée est ici celle du nombre d'académies à évaluer chaque année (rappelons que deux l'ont été en 1999-2000, cinq en 2000-2001, quatre en 2001-2002, et que trois le sont cette année) et, en conséquence, celle du rythme des évaluations. La réponse dépend étroitement des ressources humaines que les inspections générales, sollicitées par beaucoup d'autres tâches, sont effectivement à même de consacrer à

donc pas une monographie qui analyserait la totalité de l'activité académique mais l'examen d'un ensemble de domaines déterminants et spécifiques.»

l'opération. Dans la logique de cette hypothèse « basse », les évaluations continueraient à se dérouler dans le cadre d'une année scolaire et ne concerneraient qu'un nombre réduit d'académies.

Alléger serait, en second lieu, réduire la charge de travail de chaque équipe d'évaluation, d'une part par un resserrement des objectifs généraux, d'autre part par une approche académique plus ciblée.

a) Un resserrement des objectifs généraux

Les rapports d'évaluation de l'enseignement, on l'a vu, ne tiennent pas la promesse de leur titre : ils contournent l'acte pédagogique lui-même pour privilégier son contexte, ses conditions, ses résultats. Sauf à modifier profondément la démarche, comme on le propose dans l'hypothèse haute ci-dessous, l'objectif initial des évaluations, sans être hors de portée, est évidemment de nature à alourdir, en tout cas à complexifier, la tâche des évaluateurs.

Il peut dès lors paraître opportun de prendre acte de l'expérience et de rester dans la logique actuelle mais, dans le souci de mettre les mots en accord avec les faits, de modifier l'intitulé de l'opération pour en faire, non plus l'évaluation « de l'enseignement » mais celle de l'administration et du pilotage de l'enseignement en académie.

Une telle solution offrirait l'avantage de la clarté : adoption d'un objectif limité mais précisément défini, abandon du concept incertain « d'enseignement », recentrage méthodologique sur une pratique depuis longtemps éprouvée par l'IGAENR dans son activité de suivi permanent des établissements et des services académiques. Enfin, l'évaluation du seul pilotage et de ses effets paraît en accord avec le souci du développement des procédures de contractualisation entre les académies et l'administration centrale.

b) Une approche académique plus ciblée

S'il est évidemment indispensable de prendre une vue d'ensemble d'une académie sous les divers aspects de son organisation, de son fonctionnement et de ses résultats, il n'est ni possible ni même souhaitable de prétendre tout approfondir et l'on a suffisamment souligné ici les illusions de l'exhaustivité et son piège principal : le survol, l'absence de mise en perspective et la superficialité.

La nécessaire approche globale de l'académie doit donc pouvoir déboucher assez vite sur l'identification de problématiques spécifiques et la définition, dans le champ ouvert de l'investigation possible, des domaines et des problèmes susceptibles d'appeler, de la part des évaluateurs, une analyse attentive.

Le dialogue avec les responsables académiques est, à cette étape, primordial. Il doit aboutir, dans un esprit participatif, à l'élaboration du protocole préconisé ci-dessus.

Cette première hypothèse est fondée sur le pragmatisme. Elle fait le pari d'une plus grande efficacité : respect plus strict du calendrier, meilleure adéquation à la spécificité des académies et partant (du moins peut-on l'espérer), impact accru des rapports d'évaluation.

▪ **3.3.4.2. Hypothèse haute : une évaluation approfondie servie par un processus participatif par étapes**

Comme la première, cette seconde hypothèse, qualifiée d'hypothèse haute, poursuit l'objectif d'alléger sensiblement la charge de travail induite par les évaluations de l'enseignement en académie. Mais à la différence de la première hypothèse, elle cherche à rester fidèle à l'ambition initiale du projet, ce qui la conduit à ne pas réduire la problématique d'évaluation de l'enseignement dans une académie à la seule évaluation de son pilotage.

Pour atteindre simultanément ces deux objectifs, des infléchissements méthodologiques sont donc proposés, qui touchent respectivement à la nature de la démarche, au rôle des divers intervenants et au déroulement du processus d'évaluation.

a) Une opération naturellement intégrée aux missions et au travail quotidien des corps d'inspection générale

Aujourd'hui, l'évaluation d'une académie constitue une opération d'une ampleur considérable, assumée pendant une année (ou parfois plus), par une équipe constituée de membres des deux inspections générales.

Cette méthodologie présente deux inconvénients:

- elle n'est pas réellement prise en compte dans le plan de charge des inspections générales et, à ce titre, finit par devenir un travail supplémentaire de trop grande importance ;
- contrairement à ce qu'on pourrait attendre d'un travail conduit par les inspections générales, elle ne s'appuie pas suffisamment sur l'expertise, pourtant reconnue, des corps d'inspection territoriaux.

Or, ces deux inconvénients sont liés. Il paraît possible de corriger le premier en prenant en compte le second. Pour « dédramatiser » l'impact de l'évaluation, et pour mieux articuler son caractère ponctuel au travail continu des corps d'inspection territoriaux, on envisage un autre type de démarche, plus participative, et s'appuyant sur une collaboration plus large avec les corps

territoriaux d'inspection et les services académiques, ce qui allégerait sensiblement la charge de travail propre des inspections générales.

b) Une tâche partagée avec les corps d'inspection territoriaux et avec les services académiques

Les corps d'inspection territoriaux, à travers leurs inspections d'établissement (parfois conjointes à plusieurs disciplines) ou leurs inspections individuelles d'enseignants, leur participation dans les instances de réflexion (notamment les bassins) et leur implication dans la mise en œuvre des réformes pédagogiques, sont des collaborateurs tout désignés, et privilégiés, des évaluations académiques.

De leur côté, les services rectoraux, et plus particulièrement les services d'analyse de données statistiques ou de contrôle de gestion, commencent à rassembler des corpus de données, à établir des tableaux de bord, à pratiquer des analyses sectorielles nourries d'une bonne connaissance du terrain. L'évaluation d'une académie devrait ainsi être l'occasion d'encourager le développement puis le suivi de tels outils au pilotage et à la décision, au profit premier des stratégies académiques.

L'essentiel des bases du travail concernant l'acte pédagogique pourrait donc être assumé par les inspections territoriales, dans le cadre du PTA, sous la responsabilité du recteur et du correspondant académique de l'IGEN ; le travail de recueil de données et l'information préalable, indispensable pour la définition des problématiques de l'académie, relevant, quant à lui, des services académiques (rectorat et inspection académiques).

Le travail régulier de suivi permanent de l'académie (établissements et services), mené au cours des années récentes par le groupe territorial concerné de l'IGAENR, complèterait, enfin, en tant que de besoin, sur le plan de la gestion et du fonctionnement du système éducatif, le corpus de base de l'opération d'évaluation.

c) Un processus par étapes

Autre conséquence : les mesures précédentes permettraient de concentrer l'audit proprement dit, mené par les inspections générales, sur une période de temps plus courte qu'actuellement (inférieure au semestre en tout état de cause).

Le déroulement de l'ensemble de l'opération serait donc, dans cette hypothèse, organisé en deux étapes⁹.

- Une première étape au cours de l'année scolaire N-1, où s'effectueraient le travail préparatoire de terrain dans les académies désignées (si possible de façon arbitraire¹⁰) pour être évaluées en année N. Ce travail serait mené, pour la partie pédagogique, par les corps d'inspection territoriaux, en liaison avec le correspondant académique de l'IGEN, et pour le recueil de données sur le fonctionnement et les résultats de l'académie, par les services compétents du rectorat, en liaison avec le correspondant académique de l'IGAENR.
- Une seconde étape, en année N, d'audit proprement dit : analyse de l'information recueillie, établissement d'une problématique spécifique à l'académie, élaboration d'hypothèses de travail, validation ou correction de ces hypothèses sur le terrain par une série d'entretiens avec les responsables ou dans le cadre d'ateliers collectifs. Cette seconde étape s'appuierait sur un protocole passé avec le rectorat. Menée par un groupe réduit¹¹ d'inspecteurs généraux, elle aboutirait avant la fin de l'année scolaire N à la rédaction d'un rapport de synthèse et à la signature d'un procès-verbal de fin d'opération avec le rectorat, afin de favoriser la mise en œuvre des préconisations suggérées.

La répartition des tâches entre un plus grand nombre d'acteurs, la synergie résultant d'une mise en commun des compétences, la conduite de l'audit sur un mode participatif, la recherche d'objectifs partagés, l'enchaînement des étapes du processus, l'effort d'analyse préalable destiné à mettre en lumière une problématique spécifique donnant sens à l'investigation menée : tels seraient les avantages de cette seconde hypothèse, plus ambitieuse, dans ses objectifs, que la première.

Qu'elles appartiennent à l'hypothèse basse ou à l'hypothèse haute, l'ensemble des propositions qui viennent d'être faites répondent au même souci de voir se poursuivre des opérations dont, nonobstant certaines faiblesses, on a pu repérer et souligner l'intérêt et les apports.

Cette poursuite requerra à l'évidence une volonté partagée par les deux inspections générales de continuer de travailler dans un état d'esprit nouveau, à la fois plus systémique, plus concerté, et plus attentif aux articulations et aux cohérences qui doivent lier le niveau ministériel et les divers niveaux territoriaux. A l'heure d'une décentralisation qui s'accroît et s'accélère, l'enjeu est de taille.

⁹ Cette hypothèse ne se conçoit, bien sûr, que dans la mesure où la fonction de correspondant académique serait maintenue, en tout ou en partie, dans le cadre de la prochaine redéfinition du statut et des missions des inspections générales.

¹⁰ Par exemple en suivant l'ordre alphabétique.

¹¹ Au maximum six inspecteurs généraux, issus des deux corps et comprenant si possible les deux correspondants académiques impliqués dans la première phase

Daniel CHARBONNIER

Alain-Marie BASSY

Jean-Louis POIRIER

Marie-Françoise CHOISNARD

Michel SAINT-VENANT

Alain DULOT

Jean-Pierre VILLAIN

Jean VOGLER