

COUR DES COMPTES

Synthèse

du **Rapport public thématique**

Mai 2010

L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves

■ Avertissement

La présente synthèse est destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.

Sommaire

Présentation	5
1 Les résultats et les coûts de l'enseignement scolaire	7
Les objectifs fixés à l'enseignement scolaire	7
Les indicateurs de résultats	7
Les indicateurs de coûts	9
Les évaluations du système éducatif	10
2 La gestion budgétaire de l'enseignement scolaire ..	11
Une déconnexion par rapport à l'objectif de gestion par la performance	11
Une connaissance insuffisante du coût des politiques éducatives	13
Le coût de l'éparpillement de l'offre de formation ..	13
3 L'affectation et le service des enseignants	15
Les procédures d'affectation des enseignants	15
La définition du service des enseignants dans le premier degré	16
La définition du service des enseignants dans le second degré	16
4 L'élève dans l'organisation de l'enseignement scolaire	19
La définition du temps scolaire	19
La gestion des parcours scolaires des élèves	20
La prise en compte des élèves en difficulté	22
Conclusion	25
Recommandations	26

Présentation

L'évolution de l'enseignement scolaire public au cours du dernier siècle a permis à la France d'atteindre un niveau d'éducation analogue à ceux des pays qui lui sont comparables. Ce résultat favorable ne saurait toutefois masquer l'échec persistant du système scolaire public à conduire à la réussite tous les élèves qui lui sont confiés et à réduire les inégalités sociales devant l'école.

Si plusieurs facteurs de réussite lui échappent dans une large mesure (origine socioprofessionnelle des familles, rôle éducatif des parents, environnement géographique, social et culturel), le ministère de l'éducation nationale dispose de leviers d'action essentiels en matière d'organisation du système scolaire. La Cour a donc analysé cette organisation, tant du point de vue de son efficacité (sa capacité à atteindre les objectifs assignés par la Nation) que de son efficience (son aptitude à le faire en maîtrisant ses coûts), sans entrer dans les domaines de la pédagogie, qui ne relèvent pas de sa compétence. En partant des trois objectifs majeurs des politiques éducatives (100% d'élèves qualifiés ou diplômés à la sortie de l'enseignement secondaire, 80 % d'élèves accédant au niveau du baccalauréat, 50 % de diplômés de l'enseignement supérieur), elle a examiné les modalités de répartition des moyens, l'organisation du service des enseignants et le parcours des élèves au sein des établissements. La Cour a ainsi évalué les résultats de l'enseignement scolaire public sous tutelle du ministère de l'éducation nationale, qui représente 10 millions d'élèves et 730 000 enseignants.

La Cour s'est fondée, pour cette enquête, sur des observations de terrain recueillies dans six académies, qu'elle a pu comparer à une analyse effectuée dans trois systèmes éducatifs étrangers (Espagne, Royaume-Uni et Suisse). Elle a confronté ses principales observations avec des experts dans le domaine de l'éducation et avec l'ensemble des acteurs de l'enseignement scolaire. ■

1 Les résultats et les coûts de l'enseignement scolaire

Les objectifs fixés à l'enseignement scolaire

La multiplicité des finalités assignées à l'enseignement scolaire traduit l'ampleur des attentes et des demandes qui lui sont adressées. Mais leur dispersion dans de nombreux textes de portée juridique inégale, la formulation imprécise des objectifs essentiels et l'absence de hiérarchisation conduisent à obscurcir le débat sur l'efficacité du système scolaire. En outre, aux côtés des objectifs explicites fixés dans des textes, des objectifs implicites, parfois difficilement compatibles, imprègnent fortement l'organisation scolaire : le système éducatif français est ainsi traversé de contradictions, dont celle, fondamentale, entre une vision méritocratique de l'école, conduisant à une sélection des meilleurs élèves, et une vision plus globale, orientée vers la réussite de l'ensemble des élèves.

Dans ce contexte, des réformes structurantes peinent à se mettre en place : ainsi, l'article L111-1 du code de l'éducation, précisant que « *le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves* », n'est pas encore mis en œuvre de façon systématique, alors que plus de vingt ans se sont écoulés depuis sa rédaction ; de même, la déclinaison

pratique du socle commun de connaissances et de compétences, défini par la loi pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, n'a pas encore produit tous ses effets.

Les indicateurs de résultats

La maîtrise des connaissances et des compétences de base

Les enquêtes nationales et internationales livrent des résultats convergents et peu satisfaisants sur les résultats du système scolaire : ainsi, à la fin de la scolarité obligatoire, la proportion d'élèves éprouvant des difficultés sérieuses en lecture est de l'ordre de 21 % et cette proportion augmente depuis 2000. De même, une proportion considérable d'élèves ne maîtrise pas les acquis attendus des programmes d'enseignement : cette proportion était par exemple de 72 % en mathématiques en fin d'école primaire, de même qu'en fin de collège. Enfin, les comparaisons internationales de l'OCDE, qui mesurent les compétences acquises par les élèves de quinze ans, montrent qu'il existe en France une aggravation de l'écart entre les résultats scolaires des meilleurs élèves et des plus faibles qui révèle un problème aigu, spécifique et croissant de traitement de la difficulté scolaire.

Les résultats et les coûts de l'enseignement scolaire

Les enseignements tirés de PISA

Une efficacité moyenne de l'enseignement scolaire français : la France se situait en 2006 juste au-dessous de la moyenne des pays classés par l'OCDE, ce qu'explique notamment la pratique du redoublement en France : les élèves français qui sont « à l'heure » dans leur scolarité obtiennent d'excellents résultats, supérieurs aux performances moyennes des pays placés en tête (Finlande, Corée du Sud, Pays-Bas, Japon) ; à l'inverse, les élèves ayant un an de retard se situent juste devant les résultats moyens des trois derniers pays, et les élèves ayant deux ans de retard sont au niveau moyen du dernier.

Un fort écart entre les résultats extrêmes des élèves : quel que soit le domaine de compétences analysé (maîtrise de l'écrit, mathématiques, culture scientifique), la France compte à peu près 50 % à 60 % d'élèves obtenant des résultats supérieurs ou égaux à la moyenne et 20 % d'élèves en grande difficulté scolaire. La proportion des élèves qui se situent dans les niveaux les plus bas y est deux fois plus importante que dans les pays qui obtiennent les meilleures performances.

Une diminution relative des performances de la France : l'écart entre les meilleurs élèves et les élèves en difficulté ne cesse de progresser ; au total, le recul des résultats globaux de la France par rapport aux autres pays de l'OCDE s'explique essentiellement par l'aggravation des résultats des élèves en difficulté.

Les taux de diplômés, de non diplômés et de non qualifiés

Le taux de bacheliers dans une génération, qui s'élevait à 63,8 % en 2008, a vivement progressé entre 1970 et 2000 (20,1 % en 1970, 25,9 % en 1980, 43,5 % en 1990, 62,8 % en 2000), en raison notamment de la création en 1987 du baccalauréat professionnel, mais il stagne depuis lors.

Le tiers seulement d'une classe d'âge obtient un baccalauréat général, et cette

proportion a diminué pendant la période récente.

La proportion globale de bacheliers généraux et technologiques par génération a baissé de 54,8 % en 1995 à 51,2 % seulement en 2008. Dans ces conditions, le système scolaire français ne permet pas d'atteindre l'objectif de 50 % de diplômés de l'enseignement supérieur. Par ailleurs, le nombre de sorties du système scolaire « sans diplôme » - c'est-à-dire sans baccalauréat, CAP ou BEP - représente environ 130 000 jeunes par an, soit 16,3 % d'une classe d'âge : ces jeunes sont destinés à subir un taux de chômage de 45 %. Les

Les résultats et les coûts de l'enseignement scolaire

jeunes « *sortant sans qualification* »⁽¹⁾ étaient au nombre de 44 000 en 2006.

Les inégalités sociales dans la réussite scolaire

La France est un des pays où les destins scolaires sont le plus fortement corrélés aux origines sociales et au statut culturel des familles : en 2008, 78,4 % des élèves provenant de catégories sociales favorisées ont obtenu un baccalauréat général, contre seulement 18 % des élèves d'origine sociale défavorisée⁽²⁾. La France est, au sein de l'OCDE, le pays où l'écart de résultats entre les élèves de statuts favorisé et défavorisé est le plus important - de l'ordre du double de celui du Japon, du Canada, ou de la Finlande⁽³⁾.

Les inégalités entre établissements

Le ministère de l'éducation nationale calcule depuis 1994 des « *indicateurs de valeur ajoutée des lycées* », c'est-à-dire de leur capacité à obtenir des résultats supérieurs ou inférieurs à ce qui était attendu compte tenu de l'origine sociale, de l'âge, et du niveau initial de leurs élèves. Cette enquête montre, à populations scolaires comparables, de

grands écarts de réussite entre établissements. Certains lycées, souvent situés dans des zones défavorisées ou excentrées, parviennent toutefois à atteindre une « valeur ajoutée » importante : ils prennent en charge des élèves aux caractéristiques scolaires ou familiales défavorables et les amènent à des réussites remarquables. Ce résultat montre qu'une organisation différente des conditions de scolarité permet aux établissements de lutter efficacement contre la difficulté scolaire.

Les indicateurs de coûts

La dépense intérieure d'éducation

Les dépenses de l'éducation, comprenant celles du budget de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises et des ménages, sont globalement mesurées par la « dépense intérieure d'éducation » (DIE) qui s'élevait en 2008 à 37,8 Md€ pour le premier degré et à 54,3 Md€ pour le second degré. Toutefois, la DIE ne recense que de façon très globale les principaux flux de financement de l'enseignement scolaire :

(1) Les élèves « *sortant sans qualification* » sont ceux qui quittent l'enseignement scolaire en 3ème ou bien en première année de CAP ou de BEP : ils n'ont pas eu le temps d'acquérir une qualification, et ils ne sont bien sûr pas diplômés.

(2) Les catégories défavorisées regroupent les ouvriers, les retraités ouvriers et employés, et les personnes qui n'ont jamais eu d'activité professionnelle.

(3) En sens inverse, au sein de l'OCDE, les pays les plus performants sont le plus souvent ceux où l'écart de résultats entre les élèves de statut favorisé et de statut défavorisé est le plus faible.

Les résultats et les coûts de l'enseignement scolaire

elle ne permet pas au système éducatif de connaître la répartition des coûts par élève, selon la filière ou le niveau d'enseignement, le mode de gestion de l'établissement, ou bien encore son implantation géographique.

Les comparaisons internationales

En consacrant environ 3,9 % de son produit intérieur brut (PIB) à ses établissements d'enseignement au niveau primaire et secondaire, la France se situe aujourd'hui globalement dans la moyenne des Etats membres de l'OCDE. Toutefois, ce taux a diminué pendant la période récente, puisqu'il s'élevait à 4,5 % en 1995. En 2006, la France ne figurait plus qu'au 11ème rang de l'OCDE pour le financement de l'enseignement scolaire, tant public que privé, alors qu'elle occupait le 2ème rang en 1995. En outre, les données mettent en lumière un déséquilibre dans l'allocation des moyens entre le premier et le second degrés : par rapport à la moyenne de l'OCDE, la France se situe à un niveau de dépenses annuelles par élève inférieur de 5 % pour l'école maternelle et de 15 % pour l'école primaire, mais en revanche supérieur de 10 % pour le collège, et surtout de 26 % pour le lycée.

Bien que la dépense salariale corresponde à 57 % du total des dépenses d'éducation des établissements publics, le niveau de salaire des enseignants n'est pas supérieur à celui des pays comparables.

D'autres facteurs tenant à l'organisation pèsent d'un poids important dans le coût total de l'enseignement : la France

se situe dans les premiers rangs de l'OCDE pour le total des heures d'enseignement suivies par les élèves. Entre 7 et 14 ans, l'élève français suit près de 12% d'heures de cours de plus que la moyenne de ses homologues étrangers. Les pays qui obtiennent les meilleurs résultats au sein de l'OCDE sont aussi ceux où il y a le moins d'heures de cours - elles sont par exemple inférieures d'un tiers à la France en Finlande ou en Suède -, où, en revanche, on développe prioritairement le traitement de la difficulté scolaire.

Si, par ses résultats et ses coûts, le système éducatif français se situe dans la moyenne de l'OCDE, on constate que l'ampleur de l'offre scolaire contribue à renchéir nettement son coût..

Les évaluations du système éducatif

Plusieurs instances sont chargées en France de l'évaluation du système scolaire (inspections générales et direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère, Haut conseil de l'éducation), mais leur influence est limitée par plusieurs éléments : le Haut conseil de l'évaluation de l'école a été supprimé ; un refus a pu être parfois opposé à la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance et aux inspections générales de publier certains résultats ; enfin le ministère ne tire pas suffisamment les conséquences des évaluations dont il peut disposer.

2 La gestion budgétaire de l'enseignement scolaire

Une déconnexion par rapport à l'objectif de gestion par la performance

La mission interministérielle de l'enseignement scolaire

Au sein du budget de l'Etat, la « mission interministérielle de l'enseignement scolaire » regroupe l'ensemble des crédits relevant du ministère de l'éducation nationale (59,56 Md€ en 2010) et du ministère de l'agriculture (1,26 Md€), soit un total de 60,82 Md€ de crédits de paiement. Ce sont à 93 % des dépenses de personnel. L'architecture retenue pour le découpage des programmes budgétaires de cette mission ne permet pas de mettre facilement en relation les objectifs de l'enseignement scolaire avec le coût de leur mise en œuvre. En 2009, les cinq programmes du ministère de l'éducation nationale comportaient un total de 23 objectifs auxquels étaient associés 98 indicateurs : il serait nécessaire de simplifier ce dispositif, en l'orientant prioritairement vers le suivi de l'efficacité et de l'efficacité des principales politiques éducatives.

Les procédures d'allocation des moyens

La gestion du système scolaire repose sur une répartition de postes dans le premier degré et d'heures d'enseignement hebdomadaires dans le second degré. Le ministère n'utilise donc que marginalement les euros comme unité de compte. Dans ces conditions, il ne connaît pas le coût des établissements d'enseignement : ainsi, un établissement relevant de l'éducation prioritaire peut bénéficier de moyens horaires apparemment plus élevés qu'un autre établissement, mais représenter en fait un coût inférieur, dès lors que les enseignants qui y sont affectés ont moins d'ancienneté ou appartiennent à un corps moins rémunéré.

En outre, la mise en œuvre de la LOLF ne s'est pas encore accompagnée d'une progression suffisante du pilotage par la performance des politiques éducatives. Le caractère limité du « dialogue de gestion » entre la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et les rectorats, l'absence de lettre de mission confiée aux recteurs lors de leur prise de poste, la faiblesse des outils de pilotage partagés entre le niveau central et les académies, illustrent la persistance d'une logique encore très éloignée de la démarche de gestion par

La gestion budgétaire de l'enseignement scolaire

les résultats. Dans une large mesure, les moyens d'enseignement restent répartis par le ministère comme si l'offre scolaire devait être uniforme sur tout le territoire.

Des marges de manœuvre limitées pour les établissements

En raison du nombre obligatoire d'heures d'enseignement par niveau et de la lourdeur des programmes, les dotations horaires allouées aux chefs d'établissements du second degré ne leur laissent que très peu de marges de manœuvre (entre 5 % et 10 % des moyens). Cette limite est d'autant plus forte que les académies, en raison du principe de l'annualité budgétaire, peuvent difficilement s'engager au-delà d'une année pour les dotations accordées aux établissements. Les projets d'établissement mis en œuvre ces dernières années apparaissent en conséquence d'une faible portée : la notion d'établissement autonome et responsable de ses choix n'est toujours pas une réalité pour de nombreux enseignants.

Certes, des évolutions vers une plus grande souplesse dans l'emploi des moyens sont récemment intervenues (mise en place à la rentrée 2009 de nouvelles grilles horaires dans les lycées professionnels ; réforme pour la rentrée 2010 du lycée général et technologique). Toutefois, un suivi des choix effectués dans ce cadre par les établissements est

nécessaire : jusqu'à présent, en raison de la rigidité des emplois du temps, les marges de manœuvre données aux lycées se sont souvent traduites par un simple prolongement des modes traditionnels d'enseignement - dédoublement de classes, heures de cours supplémentaires pour terminer les programmes - au détriment d'une approche plus individualisée et centrée sur les élèves en difficulté.

Des incohérences dans l'allocation des moyens

Bien que le ministère ait clairement fixé des objectifs de baisse des taux de redoublement, un des critères majeurs d'attribution de moyens aux établissements reste le nombre d'élèves par niveau : dès lors, de façon paradoxale, plus les élèves redoublent, plus la dotation d'un établissement est importante. Le coût induit par le nombre d'élèves ainsi maintenus dans les cycles scolaires est estimé à 2 Md€ par an.

Une connaissance insuffisante du coût des politiques éducatives

Le ministère ne dispose pas des éléments lui permettant de calculer les coûts complets des principales politiques éducatives. Dans les rares cas où

La gestion budgétaire de l'enseignement scolaire

des coûts approximatifs sont établis, le ministère ne les rapproche pas des objectifs poursuivis, ni des résultats obtenus. Ainsi, à titre d'exemple, le coût des multiples dispositifs mis en œuvre pour lutter contre l'échec scolaire n'est pas connu. De même, la connaissance du coût de la politique d'éducation prioritaire, qui s'applique à environ un écolier ou un collégien sur cinq - soit près de 1,7 million d'élèves -, reste encore peu précise, trente ans après sa mise en œuvre. Dans ces conditions, la répartition des crédits entre les académies peut aboutir à des résultats paradoxaux. Les établissements relevant de l'éducation prioritaire peuvent avoir une dotation horaire moyenne par élève inférieure à d'autres établissements.

Le coût de l'éparpillement de l'offre de formation

Dans le second degré, un tiers de l'ensemble des heures d'enseignement sont effectuées en petits groupes, et non devant des classes entières : cette proportion est de 19 % dans les collèges et de 49 % dans les lycées. Cet éparpillement est dû, d'une part, au grand nombre de filières dans l'enseignement professionnel, d'autre part, aux réformes successives qui ont

multiplié les matières et les options dans les lycées généraux et technologiques, ce qui aboutit à une situation coûteuse. Elle est en outre inéquitable : l'offre d'options contribue à creuser les écarts entre les établissements et entre les usagers. Elle s'exerce, dans une enveloppe contrainte, au détriment des moyens disponibles pour aider les élèves en difficulté et elle augmente les effets de concurrence entre établissements.

3 L'affectation et le service des enseignants

Les procédures d'affectation des enseignants

Chaque année, dans l'enseignement secondaire, près de 10 % des enseignants souhaitent changer d'académie, et 20 % d'affectation au sein de leur académie ; de même, dans l'enseignement primaire, 9 % des enseignants souhaitent changer de département, et 25 % d'affectation au sein de leur département.

Dans le premier degré, le caractère déconcentré de la gestion du recrutement permet d'éviter les affectations dans des académies non demandées, ce qui favorise la stabilité des enseignants. En revanche, dans le second degré, le caractère national du recrutement aboutit à une importante rotation des personnels dans les académies les moins demandées. En effet, les enseignants qui débutent dans la carrière sont en très grand nombre nommés sur des fonctions instables de remplacement ou sur des postes figurant parmi les plus difficiles : en 2007, 48 %

des nouveaux enseignants ont été affectés sur des zones de remplacement⁽⁴⁾, et 18 % sur des postes relevant de l'éducation prioritaire. Dans ce contexte, les jeunes enseignants nommés contre leur gré dans des académies ou établissements jugés peu attractifs souhaitent en partir au plus vite, alors même que les élèves de ces établissements ont précisément le plus besoin d'équipes pédagogiques stables et motivées.

Seuls quelques postes spécifiques sont affectés « sur profil », c'est-à-dire en recherchant une adéquation entre les compétences des enseignants et les exigences des postes : cette procédure est généralisée dans les classes préparatoires aux grandes écoles, alors que leurs élèves font partie de l'élite scolaire, tandis qu'à l'autre extrême du système scolaire les élèves rencontrant les plus grandes difficultés et affectés dans des établissements peu favorisés ont souvent en face d'eux des enseignants non volontaires et peu préparés à exercer leur métier dans un environnement difficile.

(4) Près de 11 % des enseignants du second degré et 9 % de ceux du premier degré ne reçoivent pas d'affectation fixe dans un établissement, en raison notamment des désajustements entre l'offre et la demande. Ils sont alors affectés sur une « zone de remplacement », pour effectuer des remplacements d'enseignants absents, ou, à défaut, d'autres tâches dans les établissements.

L'affectation et le service des enseignants

Par ailleurs, la répartition des classes entre enseignants relève de processus internes aux établissements. Dans les écoles primaires, les enseignants se répartissent les classes entre eux ; le nouvel arrivant prend souvent le niveau dont les autres ne veulent pas. Au collège et au lycée, le choix des équipes d'enseignants affectés à une classe donnée relève d'une politique propre à chaque chef d'établissement, qui est peu suivie par les rectorats.

La définition du service des enseignants dans le premier degré

Dans le premier degré, les obligations réglementaires de service des enseignants, redéfinies en 2008, ne se limitent pas aux heures de cours : aux 24 heures d'enseignement par semaine, s'ajoutent désormais 3 heures hebdomadaires, en moyenne annuelle, pour l'aide personnalisée aux élèves en difficulté, les travaux en équipes pédagogiques, les relations avec les parents, la formation et la participation aux conseils d'école. Le ministère a donc essayé d'adapter le service des enseignants du premier degré à l'objectif de réussite de tous les élèves. La mise en place du temps partiel a toutefois entraîné une complexité de gestion dont les répercussions n'ont pas été suffisamment mesurées par le ministère.

La définition du service des enseignants dans le second degré

Une définition du service inadaptée aux missions des enseignants

En revanche, le service réglementaire des enseignants du second degré reste exclusivement fondé sur une logique d'enseignement dans une ou deux disciplines et sur le principe d'une obligation horaire fixée sur une base hebdomadaire : un certain nombre d'heures de cours, variable selon le statut de l'enseignant, doit être assuré chaque semaine.

Etabli en 1950, à une époque où seule une très faible fraction de chaque classe d'âge parvenait au baccalauréat, ce dispositif est aujourd'hui inadapté. En effet, le travail en équipe pédagogique, l'accompagnement personnalisé des élèves, le conseil en orientation, et plus généralement toutes les activités qui rendent possible la transmission des connaissances à un public hétérogène d'élèves, sont bien prévues par le code de l'éducation, mais n'ont pas été reprises dans la définition réglementaire du service des enseignants du second degré. Toutes les tentatives récentes pour rénover cette définition ont échoué : ainsi le décret du 12 février

L'affectation et le service des enseignants

2007 sur les obligations de service, qui supprimait des décharges de service devenues obsolètes et qui mettait l'accent sur de nouvelles activités (suivi individuel, évaluation des élèves, conseil pour l'orientation), a été abrogé avant même d'avoir été appliqué.

Les inconvénients pratiques de l'inadaptation de la définition du service des enseignants

Cette inadaptation des textes a conduit à un développement désordonné, et parfois irrégulier, de mesures visant à reconnaître et rémunérer les activités des enseignants dans les domaines du soutien et du suivi des élèves, de l'accompagnement personnalisé, ou de la concertation des équipes pédagogiques. Ainsi, certains motifs, qui justifiaient en 1950 une décharge de service n'existent plus aujourd'hui : une réduction de service d'une heure par semaine est par exemple accordée à tous les enseignants exerçant en première, alors que depuis 1964, seul un nombre limité d'épreuves du baccalauréat sont passées en fin de 1ère ; de même, des réductions de service restent prévues pour les professeurs d'histoire et géographie au titre de l'entretien des « cabinets de matériel

historique et géographique ». En sens inverse, afin de rémunérer l'activité des enseignants qui concourent au développement des technologies d'information et de communication dans l'éducation, le ministère est conduit à accorder des décharges de service qui ne peuvent qu'être irrégulières, puisqu'elles ne sont prévues par aucun texte réglementaire. De même, l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) est devenue, dans les faits, un élément de la politique salariale globale du ministère de l'éducation nationale, puisqu'elle comporte une part fixe qui est versée à tous les enseignants, y compris ceux qui sont en congé pour longue maladie. Certaines activités essentielles pour le fonctionnement du système scolaire sont enfin curieusement accomplies par les enseignants sur le seul fondement du volontariat : il en va ainsi de la fonction de coordination des enseignants d'une même discipline.

La dualité entre personnel d'enseignement et personnel d'éducation

Les élèves sont pris en charge par les 81 000 personnels d'éducation⁽⁵⁾, dès qu'ils se trouvent en dehors des salles de classe. Or cette situation, qui aboutit à

(5) 12 000 conseillers principaux d'éducation, 67 000 assistants d'éducation et 1 900 maîtres d'internat-surveillants d'externat.

L'affectation et le service des enseignants

ce que les élèves soient confrontés au sein des établissements d'enseignement à des personnes - les enseignants et les personnels d'éducation - aux missions et aux responsabilités différentes, est une spécificité française : elle ne se retrouve pas dans la plupart des autres pays.

Les conséquences de la définition hebdomadaire du service des enseignants

Tous corps statutaires confondus, le volume horaire hebdomadaire du service des enseignants a diminué de 9 % en vingt ans, en passant de 20,1 heures en 1985 à 18,3 heures en 2006. Toutefois, le service hebdomadaire d'enseignement ne représente pas tout le temps de travail des enseignants, qui comprend également les activités exercées en dehors de la classe (préparation des cours, correction de copies, etc.). Cependant, ces activités additionnelles sont mal mesurées : dans une enquête menée par le ministère en 2008, le temps de travail hebdomadaire estimé sur une base déclarative s'élevait à 39h30, dont 47 % d'enseignement devant la classe.

Les enseignants du second degré sont tenus de fournir un service pendant les 36 semaines de l'année scolaire. Or, en pratique, le nombre de semaines de

service effectif peut être inférieur à cette durée légale en raison de plusieurs facteurs, tels que l'organisation d'examens dans l'établissement, le départ des élèves en stage en entreprise, etc.. Selon une étude ministérielle, la proportion d'heures non assurées atteint 9,1 % dans les lycées généraux et technologiques, 6,5 % dans les lycées professionnels, et 4,7 % dans les collèges. Le ministère a indiqué que l'objectif de « reconquête des 36 semaines d'enseignement effectif » avait été atteint avec un gain de deux à trois semaines de cours : cette première évaluation demande à être précisée.

Par ailleurs, les « heures supplémentaires années » (HSA) sont des heures effectuées par les enseignants, en plus de leur service, durant l'année scolaire, à un rythme hebdomadaire : même si ces heures sont réparties très inégalement, leur part relative dans le total des heures d'enseignement tend à augmenter depuis 2007⁽⁶⁾, ce qui rend les enseignants qui les assurent inévitablement moins disponibles pour remplir des missions telles que l'aide aux élèves en difficulté. En outre, les HSA sont payées, même lorsqu'elles ne sont pas effectuées en raison d'une absence des élèves pour cause d'examen ou de concours : cette situation soulève un problème d'adaptation des textes.

(6) Les suppressions annuelles d'emplois ont été en partie compensées par une hausse de ces heures supplémentaires.

4 L'élève dans l'organisation de l'enseignement scolaire

La définition du temps scolaire

Le rythme scolaire à l'école primaire

Le décret du 15 mai 2008 a rendu obligatoire dans toutes les écoles la suppression des cours le samedi matin. Le ministère de l'éducation nationale disposait pourtant de rapports des inspections générales montrant les répercussions négatives de la semaine de quatre jours sur les élèves, en particulier les plus fragiles et ceux qui sont issus de milieux sociaux défavorisés et qui ne peuvent le plus souvent bénéficier le samedi de loisirs organisés. En outre, dès lors que la semaine de travail comporte 24 heures de cours, la suppression des cours le samedi implique une journée de six heures, voire davantage pour les élèves qui doivent en plus suivre deux heures d'aide personnalisée par semaine. Ainsi, le rythme journalier est non seulement supérieur à celui de la plupart des pays comparables, mais il est encore alourdi pour les élèves en difficulté, alors qu'il s'agit précisément de ceux qui sont les plus touchés dans leurs apprentissages par des journées surchargées. La France pénalise de surcroît ses écoliers par une

année scolaire limitée à 144 jours, ce qui en fait une des plus courtes du monde. Au total, l'organisation du rythme scolaire à l'école primaire par le ministère ne peut qu'appeler les critiques les plus vives.

Les emplois du temps au collège et au lycée

L'horaire annuel du lycéen français est supérieur de 10 à 20 % à celui des élèves européens qui obtiennent les meilleurs résultats dans les évaluations internationales. Cet horaire est très rigide : il conviendra d'évaluer rapidement les réformes en cours du lycée professionnel et du lycée général et technologique, qui visent à donner plus de souplesse dans la répartition des heures au cours de l'année, afin de mesurer si elles ont atteint cet objectif.

Par ailleurs, du fait de l'organisation choisie, les emplois du temps juxtaposent des enseignements qui s'enchaînent le plus souvent sans lien entre eux tout au long de la semaine : c'est à l'élève qu'il revient en définitive d'opérer la synthèse entre des disciplines cloisonnées et d'assurer une mise en cohérence des savoirs dispensés par plusieurs enseignants que rien n'oblige à travailler en équipe.

L'élève dans l'organisation de l'enseignement scolaire

Enfin, la confection de l'emploi du temps des classes, qui devrait pourtant avant tout découler du projet pédagogique de l'établissement, résulte en fait de la prise en compte d'un ensemble de variables, au premier rang desquelles figurent les vœux des enseignants et les contraintes du rythme hebdomadaire de l'enseignement disciplinaire.

La gestion des parcours scolaires des élèves

Les lacunes dans les études et statistiques nationales sur les parcours scolaires

Le ministère de l'éducation nationale ne dispose pas encore, malgré des projets en cours, d'un répertoire des élèves permettant de les suivre de manière anonyme, tout au long de leur itinéraire dans le système éducatif : il ne peut en conséquence mener aisément, par le suivi de cohortes d'élèves, une évaluation de ses principales politiques éducatives.

Un système scolaire discontinu

La mise en place, à partir de 2005, du socle commun de compétences et de connaissances aurait normalement dû impliquer de réduire la rupture entre école primaire et collège, alors que la

séparation entre le premier et le second degrés est restée très marquée.

Plus généralement, le parcours scolaire apparaît, non comme un processus construit, mais comme l'addition d'appréciations indépendantes les unes des autres et dépourvues d'une visée d'ensemble cohérente sur le trajet et les besoins des élèves. L'absence de suivi des élèves par les équipes pédagogiques successives est renforcée par le fait que les différents établissements dans lesquels l'élève effectue sa scolarité communiquent peu ou pas entre eux : le suivi est plus systématique dans la plupart des autres systèmes éducatifs étrangers.

Certes, le premier degré réussit globalement mieux à maîtriser les conditions nécessaires au suivi individuel des élèves (temps de concertation entre les enseignants et avec les familles intégré dans la définition du service des enseignants, existence d'outils d'évaluation des résultats des élèves, etc.). Dans le second degré, en revanche, la situation est moins favorable : il est nécessaire que le ministère poursuive les efforts engagés, notamment au travers de la mise en œuvre du « *livret personnel de compétences* », afin de doter les enseignants et les équipes pédagogiques des outils permettant un meilleur suivi de leurs élèves tout au long de leur scolarité.

L'élève dans l'organisation de l'enseignement scolaire

Une composition des classes peu contrôlée

La constitution des classes est réalisée au sein des écoles et des établissements sans faire l'objet d'un suivi par les rectorats alors qu'il s'agit d'un acte d'organisation fondamental pour la mixité sociale et scolaire. Le ministère de l'éducation nationale recommande fortement la constitution de classes hétérogènes, c'est-à-dire le regroupement au sein de la même classe d'élèves de niveaux scolaires différents, car les établissements qui pratiquent une politique de classes « de niveau » enregistrent des résultats globaux moindres que les autres. Pourtant, de nombreux établissements constituent officieusement des « classes de niveau », soit pour pouvoir conserver leurs meilleurs élèves, soit au contraire pour regrouper les élèves les plus en difficulté dans le second degré, la moitié des classes se situe dans ce cas.

Une procédure d'orientation mal maîtrisée

Alors qu'un objectif essentiel assigné à l'école est de conduire 50 % de l'ensemble d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur, ce taux n'atteint en France que 41 %. De plus, 27 % d'une classe d'âge seulement atteint un niveau au moins égal à la

licence, contre par exemple 48 % au Canada ou 40 % aux Etats-Unis.

L'augmentation du nombre de bacheliers technologiques et professionnels, très importante ces dernières années, ne suffira pas à combler ce retard. En effet, ces bacheliers ont des taux d'accès et de réussite dans l'enseignement supérieur nettement inférieurs à ceux des bacheliers généraux. Cette situation appelle donc un débat sur les objectifs globaux de l'orientation dans l'enseignement scolaire.

Par ailleurs, le plus souvent, l'orientation au collège et au lycée est faite essentiellement par l'échec, et non en vue d'une réussite. Ce qui détermine l'orientation d'un élève, autant, sinon plus que son projet personnel, ce sont ses résultats en classe de 3ème, et la manière dont ses enseignants les perçoivent. Pourtant l'appréciation des conseils de classe comporte une part de subjectivité : ainsi, avec des notes identiques, un redoublant est plus souvent orienté en filière professionnelle qu'un élève sans retard dans son cursus scolaire.

Cette procédure reflète en outre une forte inégalité des chances, que le système scolaire français ne parvient pas à contrecarrer : un enfant d'ouvrier non qualifié a cinq fois moins de probabilités d'obtenir un baccalauréat général qu'un enfant de cadre, mais en revanche trois fois plus d'obtenir un baccalauréat

L'élève dans l'organisation de l'enseignement scolaire

professionnel, six fois plus d'obtenir un CAP ou un BEP, et neuf fois plus de n'avoir aucun diplôme. Les efforts conduits par le ministère pour faire évoluer ces déterminismes ne donnent pour l'instant que des résultats limités.

Enfin, l'orientation reste fondée sur des critères hétérogènes. Les recteurs ont une grande liberté dans la définition des critères d'affectation et dans leur pondération, mais l'orientation dépend beaucoup de l'offre scolaire existante. Les différences de parcours observées entre les académies sont en effet à la fois très nettes et très stables ; ainsi, la proportion des élèves qui part dans l'enseignement professionnel à Lille n'est pas la même qu'à Bordeaux, et l'écart entre les deux taux reste étonnamment constant au fil des années.

Une offre de formation insuffisamment maîtrisée

La carte des formations, qui fixe annuellement et par académie le nombre et la localisation des places ouvertes par type de filière ou de voie, devrait permettre la régulation des flux d'orientation et une utilisation optimale de l'investissement éducatif. Or, elle ne s'inscrit pas dans le cadre d'une planification à moyen terme et elle évolue trop lentement. La multiplication des options reste encore trop souvent, pour les établissements, un outil essentiel d'une politique d'attraction qui s'avère coûteuse en moyens sans pour autant garantir un surcroît d'efficacité.

Les risques liés à l'assouplissement de la carte scolaire

Depuis la rentrée 2007, un « assouplissement de la carte scolaire » a été mis en œuvre avec des conséquences différentes selon les zones géographiques. Des départs importants d'élèves peuvent de ce fait être observés dans des établissements réputés difficiles, non seulement du point de vue de la réussite scolaire, mais également en matière de sécurité des élèves. Une coordination plus précise entre les établissements devrait être mise en place afin de lutter contre l'existence ou la constitution de « ghettos scolaires » et de corriger les effets éventuellement négatifs des modalités de sectorisation scolaire.

La prise en compte des élèves en difficulté

Les dispositifs de prise en charge de la difficulté scolaire

Les études relatives à la réduction de la taille des classes sur la réussite des élèves montrent que son impact varie fortement selon l'origine sociale des élèves, le niveau d'enseignement et l'ampleur de la diminution des effectifs : pourtant, le ministère continue à gérer les taux d'encadrement de manière relativement uniforme selon les

L'élève dans l'organisation de l'enseignement scolaire

établissements, ainsi que le montre le niveau limité de réduction des effectifs moyens dans l'éducation prioritaire (soit deux élèves de moins par classe en moyenne).

Par ailleurs, le ministère de l'éducation nationale a entrepris pendant la période récente de nombreuses réformes pour mieux prendre en compte de manière personnalisée les besoins des élèves. Les « dispositifs d'accompagnement », mis en place en dehors du temps scolaire, reposent sur une prise en charge d'élèves volontaires : les élèves en difficulté peuvent toutefois être fortement sollicités pour participer aux activités proposées, avec l'accord de leur famille (accompagnement éducatif, par exemple...). Les « dispositifs de soutien » bénéficient à des élèves en difficulté, afin de leur donner un temps d'apprentissage supplémentaire : ils sont proposés pendant le temps scolaire et sont encadrés par des enseignants (aide personnalisée à l'école primaire, programmes personnalisés de réussite éducative - PPRE – à l'école et au collège,...). Toutefois cette distinction est brouillée par la récente réforme du lycée qui prévoit un accompagnement personnalisé pour tous les élèves, quels que soient leurs besoins.

Ces dispositifs concernent en outre un nombre limité d'élèves : les programmes personnalisés de réussite éducative concernent seulement 8,5% des collégiens, alors que l'échec scolaire - mesuré par les sorties sans diplôme - touche environ un élève sur cinq et que

près d'un élève sur deux est confronté à la difficulté scolaire ; ce dispositif apparaît donc d'un usage relativement faible. De même, l'accompagnement éducatif rencontre un succès limité dans les zones où a priori il devrait être le plus étendu : au total, 73 % des élèves des écoles « ambition réussite » échappent à cette mesure, et parmi ceux qui en bénéficient, seuls 62 %, par exemple, sont soutenus sous la forme d'une aide aux devoirs.

Tous ces dispositifs ne peuvent en fait devenir réellement efficaces dans la lutte contre la difficulté scolaire qu'à la condition d'une redéfinition claire de leurs fonctions respectives, d'un pilotage académique et local fort, de la mise à disposition d'outils efficaces de repérage de la difficulté scolaire, d'une implication importante des corps d'inspection, ainsi que de l'instauration d'habitudes de travail différentes entre enseignants pour parvenir à un diagnostic et un travail communs.

Ainsi, les deux heures hebdomadaires d'aide personnalisée mises en place dans le premier degré devraient être mieux pilotées et coordonnées au niveau local, afin d'éviter l'accumulation d'actions redondantes et les différences d'approches entre enseignants. De même, une évaluation des effets de ce dispositif coûteux en moyens humains - 60 heures de tous les enseignants du premier degré y sont consacrées par année - devrait être menée, afin de mesurer ses effets sur les résultats des élèves. Il n'est en effet pas certain qu'un dispositif uniformément mis en place

L'élève dans l'organisation de l'enseignement scolaire

sur tout le territoire soit le mieux adapté à la diversité des besoins des élèves.

Les sanctions de l'échec scolaire

En dépit d'une baisse très nette depuis vingt ans, l'importance du recours au redoublement caractérise toujours la France. En 2003, les deux tiers des pays de l'OCDE avaient déjà un taux de retard à 15 ans inférieur à 20 %, soit deux fois moins que celui de la France ; depuis lors, cette pratique est restée dans notre pays très supérieure à celle de la plupart des autres pays de l'OCDE. A l'âge de 14 ans, près de 250 000 élèves ont déjà redoublé au moins une fois.

Pourtant, les études statistiques portant sur les trajets scolaires montrent que l'efficacité du redoublement pour remédier à la difficulté scolaire est discutable : les résultats des élèves qui redoublent sont globalement inférieurs, dans la suite de leur scolarité, à ceux des élèves qui avaient le même niveau et que l'on a fait passer dans la classe supérieure. Ainsi, un élève redoublant son cours préparatoire a moins d'une chance sur dix d'avoir le baccalauréat, mais une probabilité d'une fois sur deux de sortir du système scolaire sans diplôme ni qualification. Le redoublement est par ailleurs révélateur d'une inégalité sociale marquée : en 2008, les enfants de personnes sans activité étaient beaucoup plus souvent en retard à l'école primaire (34,1 %) que les enfants de cadres (4,4 %).

Le système éducatif a par ailleurs mis en place des filières particulières pour les élèves présentant de grandes difficultés de scolarisation. Ainsi, les classes et ateliers relais sont destinés à des collégiens en voie de déscolarisation ou de marginalisation (7 910 élèves accueillis en 2007-2008). L'intervention de ces dispositifs est souvent tardive et faite le plus souvent sans collaboration régulière avec l'équipe éducative de l'établissement d'origine, alors même que, généralement, les élèves retournent dans leur collège de départ. Ces dispositifs permettent rarement de scolariser à nouveau durablement les élèves. Leur existence traduit cependant une véritable difficulté que rencontre l'institution scolaire : celle de la gestion d'une classe ou d'un établissement quand certains élèves ont un comportement incompatible avec les modalités habituelles d'enseignement.

Conclusion

L'enseignement scolaire reste encore principalement fondé sur un modèle qui était adapté à une période où seule une minorité d'une classe d'âge suivait tout le parcours de l'enseignement scolaire. Il tend, de ce fait, à privilégier les élèves sans difficultés particulières, soit seulement un peu plus de la moitié de chaque classe d'âge.

Les réformes engagées par le ministère, pour volontaristes qu'elles soient, ont pour défaut de ne pas affronter ce qui tient à l'inadaptation de la structure du système scolaire. Les plus récentes s'appliquent en effet sans distinction à tous les établissements d'enseignement, comme s'ils avaient les mêmes besoins, nécessitaient les mêmes moyens et appelaient les mêmes procédures. C'est moins en raison des réformes ministérielles que grâce à l'implication personnelle des enseignants et des autres agents de l'éducation nationale que les politiques éducatives peuvent aujourd'hui se concrétiser au plus près des besoins des élèves. Cet état de fait révèle une faiblesse majeure du système éducatif : la réussite d'un élève dépend en partie de l'établissement où il est affecté et des enseignants qui le prennent en charge, ce qui constitue un puissant facteur d'inégalité.

En définitive, la Cour aboutit, au terme de son enquête, à deux constats :

- il est nécessaire, non seulement de parvenir à une répartition nettement plus différenciée des moyens entre les établissements, mais également de procéder à des arbitrages entre les politiques et les actions éducatives, après les avoir systématiquement évaluées ;

- l'organisation du système scolaire et ses modes de gestion doivent être profondément réformés : il est désormais impératif de remplacer la logique de l'offre scolaire par une logique fondée sur la demande, c'est-à-dire sur une connaissance nettement plus précise des besoins des élèves.

Recommandations

Transformer la gestion du système éducatif

→ Pour répondre aux besoins des élèves, prendre prioritairement en compte dans le pilotage du système scolaire la diversité des situations scolaires, en privilégiant une allocation fortement différenciée des moyens d'enseignement.

→ Evaluer régulièrement toutes les politiques et actions éducatives mises en œuvre (projets personnalisés de réussite éducative, stages de remise à niveau, aide personnalisée, carte scolaire,...), afin de déterminer quels dispositifs doivent être maintenus, modifiés ou supprimés.

→ Accroître la part des financements allouée à l'école primaire, en privilégiant le traitement de la difficulté scolaire.

→ Pour effectuer les arbitrages nécessaires, refondre les systèmes d'information du ministère de l'éducation nationale, afin de connaître les coûts détaillés des politiques éducatives et le montant précis des financements alloués aux établissements d'enseignement.

Adapter l'organisation scolaire aux besoins des élèves

→ Evaluer dans les délais les plus brefs, après avoir diffusé les outils méthodologiques nécessaires, les besoins d'accompagnement personnalisé des élèves. Se fonder sur cette

évaluation pour définir le contenu des accompagnements obligatoires qui doivent être assurés dans le cadre du temps scolaire par les enseignants, et pour déterminer, à partir de critères explicites, les moyens qui doivent être affectés dans chaque établissement d'enseignement à l'accompagnement personnalisé.

→ Redéfinir l'organisation du temps scolaire dans le premier degré dans un sens conforme à l'intérêt des élèves. Moduler les emplois du temps dans le second degré en fonction des besoins des élèves, notamment en prévoyant la mise en place sur l'année scolaire de plages horaires variables de soutien et d'accompagnement.

→ Généraliser la détermination par établissement d'enseignement, en fonction des situations locales, d'objectifs de baisse des taux de redoublement, en affectant les moyens ainsi économisés au financement d'actions d'accompagnement personnalisé.

Accorder le service des enseignants du second degré à la diversité de leurs missions

→ Définir pour le service des enseignants du second degré un cadre réglementaire conforme à la diversité de leurs missions prévues par la loi, qui comprennent l'enseignement disciplinaire, la coordination des équipes pédagogiques, et l'accompagnement personnalisé (suivi des élèves, aide

Recommandations

méthodologique, dispositifs spécifiques, accompagnement éducatif, conseil en orientation, etc.). Définir les modalités pratiques de répartition de ces différentes missions dans le cadre d'un accord annuel arrêté entre les enseignants et les responsables des établissements d'enseignement.

→ Systématiser la formation des enseignants à l'accompagnement personnalisé des élèves, tant dans le cadre de la formation initiale que de la formation continue.

Accroître la responsabilité des établissements d'enseignement

→ Faire déterminer par les équipes pédagogiques - composées par les responsables d'établissements d'enseignement et les enseignants - les modalités de répartition des moyens d'enseignement et d'accompagnement personnalisé.

→ Mettre en place un système d'évaluation des établissements et des équipes pédagogiques à partir des bonnes pratiques relevées en France et à l'étranger.

Engager un effort exceptionnel en faveur des établissements confrontés à la plus grande difficulté scolaire

→ Dans les établissements d'enseignement les plus confrontés à la difficulté scolaire, systématiser les affectations sur profil des responsables et des enseignants.

→ Donner aux équipes des moyens dans le cadre de contrats d'objectifs pluriannuels.