

***VERS DES ÉTABLISSEMENTS
SCOLAIRES AUTONOMES***

LYON

NOVEMBRE 2001

SOMMAIRE

Préface	3
Synthèse	4
Propositions.....	5
I. LES ACTEURS : L'ÉLÈVE, L'ENSEIGNANT	10
A. Partir de l'élève	10
B. La dignité des enseignants.....	12
II. DE L'AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS	15
A. Pourquoi l'autonomie ?.....	15
1. Sur le rôle de l'Etat	15
2. Sur l'autonomie des établissements	16
3. De l'Etat.....	18
4. De l'établissement.....	19
B. Le chef d'établissement.....	19
C. Les conseils.....	20
1. Le conseil d'administration	20
2. Le conseil stratégique.....	21
D. Le recrutement du personnel.....	21
1. Personnel relevant de la fonction publique d'Etat	22
2. Personnel propre à l'établissement.....	23
3. Autres personnels	23
E. De l'autonomie financière	23
F. De l'évaluation et de l'information	26
En guise de conclusion	29
Annexes	37

PRÉFACE

L'éducation est au cœur des problèmes de notre société, comme le souligne avec pertinence le groupe de travail présidé par Alain Mérieux : « *L'école est tout à la fois le moteur du développement économique et celui de l'ascenseur social* ».

Notre système a relevé le défi du nombre, mais peine à relever celui de la qualité, partout et pour tous.

Sur le papier, il permet beaucoup de choses.

Si je me réfère, par exemple, à l'enseignement par alternance, nous sommes l'un des rares pays où l'on peut, par voie d'apprentissage, obtenir un diplôme, du CAP jusqu'au diplôme d'ingénieur. Si l'ESSEC forme par l'apprentissage, si des maîtrises de mathématiques et des diplômes d'ingénieurs sont délivrés par cette voie, elle demeure néanmoins encore très marginale. Observons par ailleurs que la médecine, à travers l'Internat, est l'illustration même de l'excellence de la formation par alternance.

En fait, pour viser la qualité partout et pour tous, il faut libérer les enseignants, donner de l'autonomie aux établissements sans remettre en cause le rôle de l'État, qui doit assigner des objectifs nationaux et veiller au respect des valeurs d'égalité, de liberté et de fraternité.

Tel est l'esprit de ce rapport, fruit des travaux et réflexions menés à Lyon, sous la conduite d'Alain Mérieux.

Ces propositions sont audacieuses et opératoires. Souhaitons qu'elles contribuent largement au débat pour éclairer l'opinion et nos responsables politiques.

Henri Lachmann

Vice-Président de l'Institut Montaigne

SYNTHÈSE

Aboutissement d'un groupe de travail décentralisé à Lyon, présidé par Alain Mérieux et animé par Jean-Noël Dumont (qui réunit des chefs d'établissements et des enseignants du secondaire^{*}), ce rapport est imprégné de la conviction qu'un professeur est un acteur et non un agent. Il n'insiste pas sur les grandes et petites misères de l'école en France. Le constat est trop connu. Il préfère partir du constat qu'en dépit d'un système dépassé, des hommes et des femmes cultivés et généreux effectuent un vrai travail d'éducation et d'enseignement. Au lieu d'ignorer que tout repose sur la qualité des acteurs, il vaut mieux se demander comment prendre en compte cette réalité première, pour permettre à chacun de donner sa pleine mesure.

Nous proposons de donner aux établissements publics ou privés, qui en feront la demande, les moyens de la plus large autonomie possible sans que pour autant l'éducation cesse d'être nationale :

- Que soit reconnue au chef d'établissement la possibilité d'orienter la politique de son école - dans le cadre du projet d'établissement - et d'avoir une réelle capacité de choix pour organiser les enseignements.
- Que l'enseignant puisse faire le choix de l'établissement auquel il souhaite collaborer en fonction des orientations pédagogiques de celui-ci.
- Qu'il y ait entre le chef d'établissement et l'enseignant un acte de cooptation et d'embauche, rompant avec la routine aveugle des carrières au barème.
- Que, dans un monde complexe et mouvant, l'initiative laissée aux établissements offre aux élèves une diversité de formations.

^{*} Ont notamment participé à ce groupe de travail : Jean-Noël Dumont (Collège supérieur de Lyon), Bernard Houot (Fondation réussite scolaire Lyon), Henri Hude (philosophe), Nicole Isler (proviseur du lycée Firminy), Daniel Laurent (Université de Marne-la-Vallée), etc.

PROPOSITIONS

Quelques-unes des solutions proposées dans ce rapport :

Donner aux chefs d'établissement la possibilité de recruter leurs collaborateurs après appel de candidature ou candidatures spontanées, dans la mesure où les candidats sont habilités.

Donner aux enseignants, d'abord mus par le goût de transmettre une culture, la possibilité de recevoir en des lieux divers une formation permanente qualifiante.

Donner à des personnes compétentes engagées dans d'autres professions la possibilité d'être habilitées à enseigner.

Accorder aux établissements une totale autonomie financière, en particulier dans la gestion de la masse salariale.

Constituer des conseils d'administration et conseils stratégiques qui assistent la direction dans sa tâche et lient l'école à son environnement social, économique et culturel.

Introduire dans les établissements une culture de l'évaluation et de la transparence.

« Il est vain à cet égard de se demander comme le font certains analystes si le « niveau monte ». La seule question est celle du rythme de cette montée, car le niveau de référence de nos écoliers actuels n'est pas l'écolier de Jules Ferry mais l'écolier de Singapour qui sera bientôt le concurrent direct de notre jeune élève. »

Roger Fauroux
Notre Etat

Les choix en matière d'éducation orientent, on le sait, de façon décisive l'évolution de notre société. Le développement durable et la cohésion sociale dépendent fondamentalement des compétences de toute la population, c'est-à-dire « d'un ensemble de connaissances, de savoirs, de dispositions et de valeurs »¹.

L'éducation permet, ou doit permettre, l'égalité des chances et le renouvellement des élites sans lesquels une société se sclérose. Elle détermine les performances et le rayonnement d'un pays, au plan culturel, scientifique, économique, militaire. Enfin, elle constitue le moteur essentiel de l'intégration des populations immigrées si elle leur ouvre une voie d'excellence et une chance de participer à la création de notre culture.

Dans le passé, l'éducation, notamment par les performances et la qualité de notre école primaire, a permis à la France de relever au siècle dernier des défis qui font qu'avec moins de 1 % de la population du globe, notre pays garde un rayonnement prépondérant dans le monde.

Parmi ces défis, citons :

- le défi du passage d'une société à dominante agricole à une société industrielle puis à une société post-industrielle, comme en témoigne la présence de leaders mondiaux français dans le domaine industriel et dans celui des services (automobile, aéronautique, matériaux, pharmacie, services informatiques, médias, services aux collectivités, banques, assurances...);

¹ "Investir dans les compétences pour tous", communiqué de la réunion des ministres de l'Education des pays de l'OCDE, Paris, 3 et 4 avril 2001.

- le défi du renouvellement des élites par la détection des talents dès l'école primaire et leur promotion qui s'est traduite par l'accession des enfants de la classe moyenne, généralement issus de la première ou deuxième génération post-agricole, à des postes de responsabilité au service de l'État ou dans le secteur privé ;
- le défi de l'assimilation progressive des vagues d'immigrations successives qui contribuent à la vitalité de notre pays.

En bref, l'école est tout à la fois le moteur de développement économique et celui de l'ascenseur social. Ce qui était vrai hier le sera encore plus demain. C'est l'école comprise au sens large, de la maternelle à l'enseignement supérieur, qui prédétermine en grande partie la position qu'occupera notre pays à la fin de ce siècle. Les écoliers sur les bancs de nos cours préparatoires formeront la population active jusqu'en 2055 au moins.

Voilà qui met en évidence le rôle primordial des enseignants, car si, bien sûr, l'école n'est pas faite pour elle-même, mais pour la nation tout entière, elle n'existe d'abord que par la qualité et l'initiative des enseignants. A tous les niveaux, dans leur classe, par l'attention qu'ils portent aux élèves, c'est eux qui préparent l'avenir. Comme l'observe à juste titre Roger Fauroux², nos professeurs sont en général des hommes et des femmes de qualité, cultivés et responsables, dont la compétence ne le cède en rien à celle des autres fonctionnaires ou cadres d'entreprise mieux traités en général par leurs employeurs. Monique Vuillat résume bien l'état d'esprit du corps enseignant : « *avec ses qualités et ses défauts, notre profession s'honore de faire très majoritairement le pari de la qualité pour tous.* »³

Or, au cours des dix prochaines années, un enseignant sur deux atteindra l'âge de la retraite. Il est inquiétant d'observer une certaine désaffection des jeunes pour ce métier. Cette désaffection tient certes à la concurrence d'autres professions sur le marché du travail, en terme de salaires, de diversité et de progression, mais aussi à certains dysfonctionnements de notre système éducatif qui rejaillissent sur la façon dont le métier d'enseignant est perçu par les générations montantes. A quelles conditions la noblesse du métier d'enseignant peut-elle retrouver un sens ? Il faut sans doute pour cela plus que quelques spots publicitaires, sympathiques et dérisoires, il faut reprendre en profondeur la réflexion sur les conditions d'une véritable éducation relevant les nouveaux défis.

Les dysfonctionnements et la dégradation de l'éducation sont analysés périodiquement depuis une vingtaine d'années, sans complaisance, par de multiples experts et commissions. L'indicateur le plus inquiétant est sans doute les taux d'échec et les discriminations successives qui jalonnent le parcours scolaire du plus grand nombre d'élèves. Discrimination plus que sélection, où jouent pleinement les pesanteurs sociologiques et l'absence d'imagination. « *Dans la plupart des cas, la seule orientation ressentie comme positive est la filière S à option « mathématiques » , toutes les autres sont plus ou moins un pis-aller...* »⁴. Ce tropisme permanent d'alignement du système « *sur la filière générale la plus élitiste*

² Roger Fauroux, *Notre Etat, le livre vérité de la fonction publique*, Robert Laffont, 2001.

³ Monique Vuillat, "Qui sont les visionnaires de l'éducation ?", *Le Monde*, 7 novembre 2000.

⁴ Philippe Joutard, *Rapport sur l'évolution du Collège*, 7 mars 2001.

produit un système hiérarchisé et non diversifié. Nous avons donc un système élitiste, construit à partir d'une doctrine égalitaire. Cela n'a guère de chances de marcher. »⁵

Deux conséquences majeures en résultent :

- L'égalité des chances est bafouée, elle est « *en tout état de cause une fiction, voire une imposture* »⁶. Avec Xavier Darcos on ne peut que constater que « *le nombre d'enfants issus de milieux défavorisés qui accèdent aux classes supérieures ou aux grandes écoles ne cesse de diminuer. Les hiérarchies sociales et culturelles se reproduisent très tôt selon les types d'établissements, de classes et de filières* »⁷.

- Le non-renouvellement des élites. La complexité du système, comme le souligne Jacques Attali, favorise « ceux qui bénéficient dès l'enfance d'un soutien privilégié et d'une information privilégiée sur les avenues et les impasses du labyrinthe éducatif », et il ajoute « *en poursuivant jusqu'à l'absurde, on pourrait même sans doute établir que la majorité des élèves des plus grandes écoles françaises ont commencé leur scolarité dans une ou deux centaines de classes maternelles !* »⁸.

L'Education nationale, au cours des 40 dernières années, a réalisé une performance quantitative remarquable sans faire évoluer significativement ses structures, son organisation, ses méthodes. Les performances qualitatives n'ont pas suivi. Comme le fait remarquer Claude Thélot, « *les progrès de l'école ne sont plus à la hauteur des ressources insufflées, un palier est atteint, le problème ne relève plus du quantitatif, le système français rencontre certaines difficultés à évoluer* »⁹. C'est là le cœur du problème.

Or il est vain d'attendre une réforme qui donnerait à un ministre, chef d'orchestre unique, le pouvoir de déterminer l'évolution de chaque établissement en tenant compte de son bassin de recrutement, de son environnement, de la capacité d'initiative de chaque acteur. Un tel chef d'orchestre n'existe pas, mais chaque établissement doit évoluer, anticiper, être en mesure d'apporter une réponse appropriée à sa situation. De nombreux rapports, tant officiels qu'officieux, préconisent l'évolution de notre système éducatif pour qu'il réponde à l'impératif de l'éducation des jeunes, à celui de l'égalité des chances aussi bien qu'à celui de la compétition internationale. Citons le rapport Fauroux¹⁰ et les *Propositions pour l'école* de la Fondation Saint-Simon¹¹ ainsi que l'ouvrage de Philippe Joutard et Claude Thélot, *Réussir l'école*¹². Tous ces ouvrages et rapports convergent pour recommander la mise en œuvre des principes de décentralisation et d'autonomie pour conduire cette évolution.

⁵ Valéry Giscard d'Estaing, *Le Monde*, 26 avril 2001.

⁶ Didier Dacunha Castelle, *Peut-on encore sauver l'école ?*, Flammarion, 2000.

⁷ Xavier Darcos, "L'école, le vrai contrat politique", *Le Monde*, 7 novembre 2000.

⁸ "Les statistiques établissent que les enfants de cadres supérieurs et de professeurs représentent près de 50% des élèves des classes préparatoires aux grandes écoles contre 7 % pour les fils d'ouvriers alors que ces derniers représentent près de 37% de leur classe d'âge. L'essentiel des élèves reçus aux grands concours comme ceux de l'ENS ou de Polytechnique viennent d'une dizaine de lycées." Jacques Attali, *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, Stock, 1998.

⁹ Claude Thélot, conférence *Les lundis de la Sorbonne*, 12 mars 2001.

¹⁰ Rapport Fauroux, *Pour l'école*, Calman-Lévy, juin 1996.

¹¹ Joël Roman, *Propositions pour l'école*, Fondation Saint-Simon, février 1998.

¹² Philippe Joutard et Claude Thélot, *op.cit.*

Cependant tout l'art est dans l'exécution et il existe peu de propositions opératoires qui concrétisent ces principes. De telles propositions sont pourtant nécessaires pour susciter un véritable débat dans la Cité, sans a priori idéologique, pour sensibiliser l'opinion à l'urgence de secouer les inerties.

Après avoir examiné le rôle des différents acteurs de l'école (les enfants et les enseignants), nous avançons des propositions visant à rendre effective, au sein même de l'Education nationale, une autonomie des établissements que beaucoup appellent de leurs vœux.

Nous proposons de donner aux établissements publics et privés sous contrat qui le souhaitent la faculté de disposer d'une grande autonomie en matière de gestion, tant des moyens que de la pédagogie, sans remettre en cause l'appartenance des enseignants à la fonction publique ni le rôle majeur de l'état. L'éducation doit rester nationale parce qu'elle est une mission fondamentale de la nation. Les objectifs sont nationaux mais les modalités d'exécution doivent être adaptées

Doit-elle pour autant être centralisée et monolithique, ce qui la met en difficulté pour répondre à la complexité et à la mouvance des défis ? L'idée selon laquelle un enseignement identique est diffusé de manière identique et dans des conditions identiques en tous points de la France comme le courrier y est distribué, cette idée est une fiction qui n'abuse personne et qui laisse fonctionner des disparités occultes. La justice n'est pas d'imposer de manière autoritaire une uniformité de façade, elle est inséparable de la qualité et de la transparence. Le souci de la justice doit être inséparable aujourd'hui de celui de la qualité.

La fécondité de l'école repose sur la capacité d'initiative des acteurs, sur leur compétence et la latitude qu'ils ont de définir leurs objectifs. Ultimement, c'est toujours aux personnes d'inventer des solutions. Elles le font actuellement, avec pugnacité souvent, mais dans la débrouille et un sentiment d'abandon. Nous partageons l'analyse de Claude Derouet : « *la faculté d'adaptation des personnes permet au système de garder une apparence de régularité : les cas de dérives demeurent exceptionnels. Mais quel est le prix de cette apparence ?* »¹³

¹³ Claude Derouet, "L'administration de l'Education nationale : l'école de la République face au nouveau management public", *L'école - l'état des savoirs*, La découverte, 2000.

I. LES ACTEURS : L'ÉLÈVE, L'ENSEIGNANT

A. Partir de l'élève

Les débats autour de l'institution scolaire de ces dernières années ont mis au jour ce qui aurait toujours dû être une évidence : l'école est faite pour l'élève. Trop de décisions, par exemple les emplois du temps, sont prises en fonction de contraintes qui n'ont rien à voir avec le bien de l'élève. Pour penser l'école il convient donc de partir de l'enfant, avant même qu'il soit un élève, et de construire autour de lui une école, au lieu de construire a priori une école et de l'y faire entrer.

Soit. Mais c'est aussi la responsabilité de l'adulte d'avoir à décider pour l'enfant, de désigner des fins que celui-ci ne peut immédiatement reconnaître. « L'enfant », « l'élève », n'existent pas immédiatement comme des êtres complets, ils ont à évoluer vers des fins qui ne se dessinent que progressivement. L'autorité et l'obéissance, pour le citoyen comme pour l'enfant, sont rendues nécessaires parce que la reconnaissance des fins ne se donne jamais que dans une demi-clarté, dans le risque et la confiance. C'est une dérive aberrante du libéralisme que de considérer l'enfant comme un égal dont il faudrait respecter la différence. C'est trahir l'enfance elle-même, puisque l'enfant lui-même se vit comme une aspiration à être adulte. S'il faut, donc, partir de l'élève, c'est en sachant qu'on ne peut le traiter comme un sujet rationnel optimisant ses satisfactions selon ses propres stratégies. On voit assez, d'ailleurs, qu'en se déroband à l'obligation de décider pour lui on le livre aux modes et aux conformismes. C'est aussi le rôle de l'autorité que d'affranchir des conformismes.

Il faut donc partir de l'élève en sachant que sa *réussite* revêt alors un double aspect : son développement personnel, certes, et aussi l'accès à certaines qualifications définies par l'institution. *Réussir* a ainsi deux sens que l'école ne peut opposer sans faillir à sa mission, mais qu'elle ne peut non plus rendre tout à fait congruents.

La réussite comme développement personnel s'accomplit par la rencontre d'éducateurs, qui donnent du temps et de l'attention, qui savent discerner les qualités et les difficultés de l'élève. **Il faut alors poser la question : quelles sont les conditions pour que l'élève rencontre de tels éducateurs ?** On devine qu'il ne suffira pas de créer des postes de manière tout administrative. Faire place à la réussite comme développement personnel suppose aussi que soient reconnues des dispositions diverses afin que chacun soit amené à identifier et mettre en valeur ses propres qualités. Cela ne peut se faire dans des établissements censés être uniformes.

La seconde forme de réussite est le succès devant des consignes préalablement définies. L'élève doit adopter des modèles. Il faut alors se demander si ces modèles sont assez clairement identifiés, s'ils ne sont pas en concurrence avec d'autres modèles subreptices, etc. On sait depuis *les héritiers* (pour reprendre l'expression de Pierre Bourdieu) que cela n'a rien d'évident. Outre l'identification claire des modèles et des consignes, l'école ne peut être une véritable voie de réussite que si elle donne les moyens de réaliser ces modèles. Clarté des modèles, rigueur des méthodes, objectivité des contrôles, tous les efforts doivent aller dans ce sens qui est celui d'une véritable égalité, car - il faut le rappeler

avec force - l'école a une fonction primordiale d'apprentissage, c'est un lieu où sont enseignés des savoirs et des savoir-faire.

L'institution scolaire ne peut se dérober à cette obligation de déterminer des modèles, de mettre ainsi l'élève devant l'alternative de réussir ou échouer. Prétendre le contraire est un leurre qui ouvre la porte à des sélections sur des critères occultes où jouent pleinement les héritages. Il y a en outre une objectivité de ces modèles. D'une part parce qu'il est des savoir qui valent par eux-mêmes d'être transmis. Savoir évaluer ce qui vaut d'être transmis est la première tâche de l'enseignant, car l'école est le lieu où une génération transmet à une autre le dépôt qui lui semble précieux. D'autre part, l'école est aussi au service des besoins de la collectivité, ceux-ci évoluent en fonction des progrès et il faut bien mettre en évidence les compétences dont la société a besoin.

La double acception de la réussite trace ainsi le chemin du « devenir adulte ».

En outre, si l'on part de l'enfant pour élever l'école autour de lui, il ne faut pas oublier que cet enfant n'est pas seul, il n'est pas un individu isolé venant chercher une prestation puisqu'il vit dans une famille. Cette famille est son premier lieu d'identification. Cette famille tisse des liens affectifs, vit selon des convictions, a telle situation économique et telle culture, cela fait que les attentes des familles peuvent être variées. Le sens de la laïcité est de faire passer l'enfant des liens communautaires à l'universel, de l'affectif au rationnel. La laïcité est un acte de foi dans le caractère de soi libérateur de la rationalité. Un enseignant peut-il renoncer à cette conviction sans renier tout son métier ? La laïcité dérobe l'espace de l'école, le plus possible, aux pressions sociologiques comme aux modes. L'école est au centre de cette question : sans arracher l'enfant à ses solidarités familiales - ce qui serait encore le livrer à l'air ambiant - elle se doit d'être indépendante des convictions et des cultures des familles.

S'il convient donc que les parents puissent faire le libre choix du projet développé par l'école, ce n'est pas à confondre avec leur participation aux orientations de l'institution. L'accès des établissements d'enseignement à l'autonomie devra, nous semble-t-il, répondre à deux exigences : le développement d'établissements originaux et divers suppose la liberté de choix des familles, mais l'école elle-même, dans son organisation et ses orientations doit être à l'abri des jeux d'influence des familles.

En partant ainsi de l'enfant réel, futur adulte et membre d'une famille, quelles exigences se font jour pour l'école ?

- Pour son développement personnel (réussite au premier sens), l'élève doit rencontrer des éducateurs qui soient eux-mêmes autonomes et responsables.
- Pour ce même développement, il est nécessaire que l'institution scolaire ait assez de souplesse pour reconnaître la diversité des aptitudes, ainsi que la diversité des convictions.
- Pour que les modèles de réussite au second sens ne soient pas des leurres il faut que soit donnée une véritable égalité des chances qui est loin d'être réalisée dans l'actuelle fiction d'établissements censés être identiques sur tout le territoire.
- Pour que les conditions de la réussite soient simplement honnêtes, il convient que les conditions de l'évaluation et l'information aillent vers le plus de transparence possible

B. La dignité des enseignants

Comment pourrait-il être un éducateur, celui qui a une image dévalorisée de lui-même ? Comment pourrait-il donner le goût d'une liberté responsable, celui qui vit sa situation comme un destin, emporté dans un engrenage de mutations où entrent de tout autres considérations que celles de la compétence ou du choix de l'activité ? Qui nous expliquera pourquoi l'âge ou le nombre d'enfants constituent des critères pour l'emploi ? N'est-ce pas condamner chacun à voir cet emploi comme une carrière plutôt que comme un métier ? Claude Thélot¹⁴ rappelle que dans certains pays existe un véritable marché du travail des professeurs. Nous sommes d'accord avec lui pour penser que la déconcentration doit s'accompagner « *d'une politique de gestion qualifiante pour les enseignants* ». La gestion de 900 000 enseignants ne peut être subtile. Faut-il rappeler les absurdités reconnues et cependant jamais remises en question qui amènent à affecter aux postes les plus difficiles les enseignants les plus inexpérimentés. Pour le bien des élèves ? Pour le bien des professeurs ? Qui peut évaluer le coût humain de telles aberrations ?

Le plus étonnant est qu'une majorité d'enseignants sont actifs et compétents, qui les fréquente de près au lieu de les juger depuis les salons lambrissés peut-être édifié par le sérieux et le sens de la chose bien faite qui caractérisent beaucoup de professeurs. Sur ce sérieux le système compte pour ignorer ses failles, car si les professeurs sont encore créatifs c'est en dépit du système et non grâce à lui. Nous préconisons une démarche qui reconnaisse la pleine responsabilité de l'enseignant, au lieu de la nier tout en s'appuyant sur elle.

Au service de l'élève, de l'enfant en tant qu'il est un élève, l'enseignant est un éducateur en tant qu'il est un enseignant. On a souvent opposé l'éducation et l'instruction, mais dans l'acte pédagogique, dans la vie de la classe, cette distinction s'efface car c'est dans l'acte d'instruire que passe l'éducation, et non en dehors, dans le péri ou le para-scolaire qui laisseraient penser que la transmission des savoirs n'est qu'un mauvais moment à passer. Si tant d'enseignants se désolent de se voir traités en « animateurs », c'est parce qu'ils ont le sentiment, souvent juste, qu'on méconnaît qu'au cœur de la relation il y a la communication du savoir, que la transmission même des savoir-faire y est ordonnée. A quoi bon savoir parler une langue ou avoir une méthode de dissertation si l'on n'a rien à dire ? Le défi qui est propre à l'enseignant, ce à quoi il trouve son plaisir est de faire acquérir des compétences vérifiables.

Et si l'on pensait l'école en partant du point de vue de l'enseignant ? Peut-on penser que ce qui l'intéresse est son métier ? C'est d'abord quelqu'un qui a une compétence et une passion à communiquer : la discipline qu'il enseigne. C'est quelqu'un qui peut souhaiter travailler où il veut et, surtout, avec qui il veut, selon des méthodes et des vues qu'il peut juger lui-même. Pourquoi devrait-il appliquer une pédagogie conçue comme uniformément valable ?

Quelles orientations rendraient possible cette liberté ?

¹⁴ Philippe Joutard et Claude Thélot, *op.cit.*

Plusieurs témoins ces dernières années le soulignent : la première condition est qu'il y ait un **acte d'embauche**. Le rapport Fauroux¹⁵ rappelle que les chefs d'établissement « sont informés, parfois le jour de la rentrée, de l'affectation à leur collège ou à leur lycée de professeurs avec qui ils n'ont pas eu d'entretien préalable et à qui ils n'ont pu, par conséquent, exposer leur projet d'établissement et ce qu'ils attendaient d'eux pour y contribuer. » L'existence d'un acte d'embauche suppose que les enseignants puissent se porter candidats spontanément, qu'ils puissent au cours d'un entretien faire part de leurs compétences et de leurs vues, qu'il y ait une période d'essai dans l'établissement. Cela est-il contradictoire avec le statut de fonctionnaire ? Ce n'est pas sûr, il existe des modèles différents. Il y a trois corps de fonction publique, Etat, hôpitaux, collectivités locales. Dans deux de ces corps, le recrutement est libre de part et d'autre dans un cadre organisé. Administrateurs territoriaux et directeurs d'hôpitaux peuvent librement proposer leur candidature.

Si l'enseignant est responsable, cette responsabilité ne peut s'exercer de manière solitaire. La solitude du professeur dans sa classe est souvent dommageable. Il ne peut partager les difficultés qui sont les siennes. Il peut aussi, au fil des années, prendre l'habitude d'être un petit souverain que rien ni personne ne remet en cause. L'acte d'enseigner doit être partagé pour parvenir à sa pleine efficience, pour que l'enseignant soit sans cesse amené à se remettre en question sans être pour autant le jouet de réformes de loin décrétées qui lui imposent de changer de méthodes au fil des doctrines pédagogiques. L'existence d'une équipe pédagogique est tout autant souhaitable pour l'élève qui a besoin d'être en présence d'un monde cohérent (ce qui ne signifie pas uniforme). Seules des équipes cohérentes et responsables peuvent proposer un sens et un progrès. On peut remarquer que telle était la situation quand l'enseignement des « hussards noirs » s'appuyait en fait sur une communauté nationale suffisamment homogène. Péguy fait remarquer que l'instituteur et le curé qui étaient en conflit lui disaient au fond la même chose. L'école de la République était l'école de la nation. Nous reprendrions volontiers la distinction entre transmettre et communiquer telle qu'elle est développée par Régis Debray¹⁶ : l'école est un lieu de transmission, et la transmission ne peut se faire sans une « *identification imaginaire* ». On ne peut réduire l'enseignement à une communication rendue plus performante avec plus de moyens.

Outre un libre choix de l'emploi, il nous semble nécessaire que l'enseignant puisse bénéficier **d'une formation permanente qualifiante**. Le point de départ de la vocation de l'immense majorité des enseignants est la passion pour leur discipline. Cet intérêt s'étiole quand l'enseignant peine à le faire partager, mais aussi quand il est peu à peu conduit à prendre le niveau de ses élèves. Un enseignant est d'autant plus efficace qu'il conserve intacte sa curiosité intellectuelle, qu'il reste au contact des dernières évolutions de sa discipline. **Il ne suffit pas de lui faire connaître des innovations pédagogiques, l'important est plutôt l'évolution de sa matière.** Nous proposons que les universités elles-mêmes ouvrent de centres de formation permanente pour les enseignants qui les mettront au contact de la recherche, de telle sorte que les professeurs se cultivent non pour leurs élèves mais pour eux-mêmes. Nous proposons que les professeurs soient tenus de capitaliser des « points » de formation permanente qu'ils pourront aller chercher où ils l'entendent sous réserve d'accréditation de la formation. Pourquoi faudrait-il que la

¹⁵ Rapport Fauroux, *op.cit.*

¹⁶ Régis Debray, *Introduction à la médiologie*, Presses universitaires de France, 2000.

formation permanente soit un monopole ? Cette proposition a certainement l'avantage de permettre à des initiatives diverses de se faire jour.

Nous pensons enfin qu'il faut **assouplir les règles qui prévalent dans la rémunération** des enseignants. Les primes accordées aux enseignants en ZEP sont déjà un aveu que tous les enseignants ne font pas le même métier. Les travaux et les besoins sont divers et la rémunération doit exprimer ces différences. Nous pensons avec Michel Godet et Jean-Jacques Payan¹⁷ qu'il conviendrait de lier les promotions et les rémunérations des enseignants aux conditions d'exercice de leur métier et à leurs performances.

¹⁷ Michel Godet et Jean-Jacques Payan, *Le Monde*, 20 juillet 2000.

II. DE L'AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS

A. Pourquoi l'autonomie ?

En Europe, l'école est une priorité, l'accès à l'éducation y est largement développé, la scolarité gratuite et obligatoire jusqu'à 16 ans devient une norme. Cependant, tous les pays enregistrent des inégalités sociales face à l'école. Comme l'observe avec beaucoup de pertinence Marie Duru-Bellat ¹⁸ à partir d'un « *indicateur simple de la force des inégalités sociales face à l'éducation, ces dernières apparaissent sur cette base, plus restreintes en Grande-Bretagne, en Suède et aux Pays-Bas qu'en France, en Italie et en Allemagne, ces deux pays présentant un niveau global d'inégalité supérieur à la France* ». Ce classement ne suit pas le classement des indicateurs d'inégalités de revenus publiés par l'OCDE. Ainsi, la Grande-Bretagne, pays plus inégalitaire que la France en terme de revenus, le serait moins en terme scolaire ! Contrairement à ce qui est couramment admis dans notre pays.

Nous reprenons à notre compte sa conclusion : « *Les inégalités sociales face à l'école ne sont pas un décalque des inégalités sociales et l'école, son mode d'organisation, son fonctionnement, autant de facettes qui varient d'un pays à l'autre ne sont vraisemblablement pas sans importance* » .

Elle observe également qu'au « *sein des pays suffisamment riches, il n'existe pas de relations entre moyens alloués à l'éducation et performance des élèves ! La République tchèque qui est parmi les pays les plus performants en mathématiques et en sciences a des dépenses par élève inférieures de moitié au chiffre moyen enregistré pour les pays de l'OCDE.* »

C'est pour cela, qu'avant d'esquisser la nature et les limites de l'autonomie des établissements d'enseignement, telle que nous la concevons dans notre pays compte tenu de notre histoire et de nos traditions, il n'est pas inutile d'avoir une vision de l'organisation des enseignements primaires et secondaires en Europe. Nous présentons dans l'annexe 1 la structure des systèmes d'éducation dans les pays de l'Union européenne.

Les tendances suivantes se dégagent :

1. Sur le rôle de l'Etat

Dans la totalité des pays européens, la responsabilité générale de l'éducation relève de l'Etat pour l'essentiel, soit directement (France, Hollande, Italie, Suède,...) soit à travers les Länder (en Allemagne), les Communautés autonomes (en Espagne), ou au niveau des gouvernements locaux en Grande-Bretagne. Généralement, les autorités centrales fixent les objectifs nationaux et l'organisation générale des études, arrêtent les programmes et les procédures d'évaluation des élèves, l'âge de la scolarité obligatoire, les conditions d'accès à la fonction enseignante, etc.

Le financement est à dominante publique - y compris dans de nombreux pays pour l'enseignement privé - soit directement sur le budget national, soit sur le

¹⁸ Marie Duru Bellat, Les inégalités face à l'école en Europe, *L'école - l'état des savoirs*, op.cit.

budget des collectivités territoriales avec souvent une participation croisée. L'implication des instances centrales est très variable. Par exemple en Allemagne, l'autorité des Länder ne s'étend pas seulement à l'organisation de l'école mais aussi au contenu des cours, aux objectifs pédagogiques et à l'inspection des enseignants et autres personnels. Aux Pays-Bas, la création des écoles relève des autorités locales selon des normes nationales.

2. Sur l'autonomie des établissements

En règle générale, la gestion des établissements est largement décentralisée soit au niveau de l'établissement lui-même, soit au niveau d'une autorité locale de proximité (par exemple *Local Education Authority (LEA)* en Grande-Bretagne, *Autorité Communale aux Pays-Bas*, en Suède). Très souvent, les établissements reçoivent, selon des critères définis, une dotation globale qui comprend la masse salariale de personnels, y compris des enseignants, bien que ces derniers soient fonctionnaires (sauf en Grande-Bretagne). Les établissements, ou l'autorité locale de proximité, bénéficient d'une grande autonomie de gestion financière et de gestion du personnel. Ainsi, en Espagne, la politique de l'établissement est arrêtée par un conseil scolaire émanant des enseignants, des parents, des élèves. Ce conseil désigne le directeur de l'établissement, détermine les modalités d'admission des élèves et de la gestion financière. Il existe également une assemblée de professeurs. En Grande-Bretagne, il existe des écoles autonomes subventionnées par le gouvernement central qui ont choisi de se libérer de la tutelle du LEA. Toutes les écoles subventionnées par le LEA peuvent solliciter ce statut sur avis favorable d'une majorité de parents suite à un scrutin postal secret !

Quelle voie pour notre pays ?

Aller vers plus d'autonomie et plus de responsabilité des établissements est la voie qui s'impose pour relever les nouveaux défis auxquels l'institution est confrontée, car ce qui compte pour les élèves, leurs parents, les enseignants, c'est l'établissement, c'est là que tout se joue ! L'autonomie est le moyen de « *faire souffler un grand vent de liberté à tous les échelons de l'organisation* » !¹⁹

Nous ne reprendrons pas l'antienne trop connue sur l'archaïsme de l'Education nationale, sur l'inertie d'un système à la fois centralisé et anarchique, non seulement parce que la situation est bien connue - chacun peut rapporter son anecdote - mais aussi parce que ces critiques méconnaissent tout ce que ce grand corps comporte de compétence et d'initiative. Il suffit de rappeler que les réformes successives, dont chacune peut avoir du bon, sont impuissantes à renouveler le paysage parce que les impulsions venues d'en haut se perdent au niveau local, que chaque réforme inaboutie crée une distorsion de plus et un peu plus de résignation. Il faut en prendre acte : un système à ce point hiérarchisé et centralisé est incapable de répondre aux défis de notre temps. S'il a pu impulser dans la nation un extraordinaire effort d'instruction, si l'école a pu être le creuset de la République, c'est maintenant d'autres voies qu'il faut emprunter. Une note sur la Mission des personnels de direction citait en exergue cette réflexion d'Edgar Morin : « *accepter la complexité, c'est accepter que le tout ne soit pas la somme des parties, que celles-ci soient liées entre elles par*

¹⁹ Roger Fauroux, *op.cit.*

*des interactions qui interdisent de prévoir le comportement de l'ensemble. C'est accepter d'agir sans savoir avec certitude quel sera le résultat de cette action. »*²⁰

Donner aux établissements d'enseignement une véritable autonomie, c'est leur donner les moyens de répondre à des situations complexes et changeantes. Elle a fait son temps l'idée selon laquelle il existerait une et une seule méthode pour enseigner les langues, pour apprendre à écrire, pour développer harmonieusement les corps. Loin des empoignades idéologiques, on comprend mieux que la bonne méthode est celle qui est mise en pratique par ceux qui la comprennent et en partagent les vues, que la meilleure des méthodes est inopérante si elle est appliquée par un exécutant récalcitrant. On sait aussi qu'une perspective pédagogique doit avoir sa cohérence, qu'on ne peut souvent pas se contenter de saupoudrer quelques changements isolés, préconisant selon les matières des pédagogies hétéroclites. Si l'élève est au centre de l'école, il faut se poser la question du meilleur service. Celui-ci suppose des équipes enseignantes cohérentes où les enseignants aient le goût de faire progresser l'œuvre elle-même sans se considérer comme des agents dans l'attente d'une mutation.

Une note interne sur la mission des chefs d'établissement recourt même à l'idée *« d'esprit communautaire »* : *« Les établissements sont des lieux privilégiés liant savoir, culture et socialisation dans lesquels doivent se former des citoyens responsables, ce qui nécessite un véritable esprit communautaire. C'est dans cette perspective de création d'une communauté réelle, vivante et en perpétuelle mutation, que doit se concevoir, ajoute la circulaire, le rôle éducatif du chef d'établissement »*. Nous ne pouvons que souscrire à de telles formulations, mais il faut alors accepter pleinement les conditions de l'autonomie.

« Accepter d'agir sans savoir avec certitude quel sera le résultat » ne peut être le propre que de personnes rendues responsables, capables de risque, et devant pour cela orienter elles-mêmes leur action. Cela heurte une certaine vision du service public par laquelle nous avons tendance à confondre solidarité et uniformité, cohérence et centralisation. Une défiance ancienne à l'égard de l'initiative la fait percevoir comme antinomique avec le sens du service public, comme si celui-ci ne pouvait être incarné que par des exécutants. Nous pensons au contraire que le véritable sens du service ne va pas sans initiative, que la noblesse de la vocation du fonctionnaire est de ne pas lier son succès et son profit, non pas d'être un exécutant insoucieux du succès. Il n'y a pas de service véritable sans qualité, pas de qualité sans liberté, pas de liberté sans risque.

L'autonomie des établissements met ainsi en œuvre le principe maintenant largement admis de « subsidiarité ». Il est nécessaire que chaque établissement puisse avoir son propre développement. Les enseignants sur le terrain sont les mieux placés pour identifier les besoins et les possibilités : suivi des élèves en difficulté, rythmes scolaires, apprentissage des langues, ouverture sur l'économie locale, liens avec d'autres établissements.

Il est temps de « lever la contradiction qui ne cesse de s'accroître entre une politique qui valorise l'autonomie et une gestion qui ne peut véritablement en tenir compte. »²¹

²⁰ Edgard Morin, *Le Monde*, 4 novembre 1992.

²¹ François Dubet, "Peut-on encore réformer l'école ?", *L'école - l'état des savoirs*, op.cit.

Cependant, il convient de préciser ce que nous entendons par autonomie.

L'autonomie des établissements scolaires en France ne peut être une transposition à l'identique de tel ou tel modèle étranger (anglais, espagnol, hollandais,...).

La Fondation Saint-Simon, dans sa note de 1998 « *Propositions pour l'école* » toujours d'actualité, a très bien posé le problème : « *L'autonomie des établissements, à quelque degré qu'on l'évoque, tout comme la responsabilité des équipes éducatives sont le plus souvent dénoncées par leurs détracteurs comme une atteinte à l'égalité devant l'éducation. Mais il n'est pas de bon raisonnement d'opposer un idéal régulateur à une proposition de changement réel. Or, dans le réel, le fonctionnement actuel du système montre que non seulement il ne réduit pas les inégalités, mais qu'il est un pourvoyeur d'inégalités. En l'occurrence, c'est l'immobilisme qui est le meilleur allié des inégalités. Pour autant, toute autonomie, toute décentralisation ou toute déconcentration ne sont pas équivalentes. Il est vrai que dans le contexte actuel, une autonomie accrue des établissements peut déboucher sur une aggravation de la concurrence entre eux, et certains y voient la possibilité d'une régulation totalement libérale du système, par le marché. Il est donc nécessaire que toute avancée vers l'autonomie s'accompagne d'un renforcement de l'autorité centrale en matière de **définition du cahier des charges et de l'évaluation. En revanche, la plus grande autonomie possible doit pouvoir être concédée en matière de gestion, tant des moyens que de la pédagogie.*** »²²

Nous nous situons dans ce contexte en précisant les grandes lignes de ce qui relève de l'État et de l'établissement pour ceux d'entre eux qui opteraient pour un mode de fonctionnement plus autonome.

3. De l'État

L'État a pour responsabilité :

- la définition des objectifs nationaux,
- l'approbation du projet d'établissement (sur 5 ans) qui définit la stratégie et précise le mode de fonctionnement pédagogique : les conditions d'accueil des élèves, les règles de vie au sein de l'établissement, les itinéraires pédagogiques mis en œuvre, ainsi que le référentiel qui servira de base à l'évaluation,
- l'allocation à l'établissement d'une dotation globale de fonctionnement qui inclut notamment la rémunération des personnels enseignants et non enseignants sur la base de critères objectifs définis dans le projet d'établissement,
- l'évaluation périodique de l'établissement sur la base du référentiel d'évaluation. Les résultats de l'évaluation sont diffusés auprès des parents d'élèves,
- la détermination des conditions d'habilitation des enseignants.

²² Joël Roman, *op.cit.*

4. De l'établissement

Le contenu de l'autonomie :

- l'autonomie pédagogique : une très grande latitude au niveau du choix des méthodes, de l'organisation et du rythme d'assimilation des contenus définis par les programmes nationaux pour libérer l'initiative des équipes enseignantes ;
- l'autonomie de recrutement et de gestion du personnel enseignant et non enseignant en respectant le statut de la fonction publique pour les personnels fonctionnaires afin de constituer véritablement des équipes enseignantes pour « contrebalancer l'isolement actuel des maîtres » ;
- l'autonomie financière par l'attribution d'une dotation globale de fonctionnement incluant les masses salariales. Cela permet à l'établissement de définir sa dotation en emploi en fonction de ses besoins réels et de procéder à des arbitrages significatifs pour conduire sa politique dans le respect des règles de la comptabilité publique ;
- l'autonomie pour la mise en œuvre de réseaux d'établissements selon leurs affinités ou leurs complémentarités.

B. Le chef d'établissement

L'extension des missions du chef d'établissement a été évoquée par de nombreux rapports, notamment en matière d'évaluation des enseignants (Rapports Monteil 1999, Blanchet 1999). Il convient en effet de développer les conditions qui permettent un véritable exercice de l'initiative, qui peuvent donner réalité à l'idée d'une communauté éducative. On peut au reste remarquer que l'expression de « communauté éducative », sauf à affaiblir le sens du mot « communauté » est quelque peu outrancière. Parler d'équipe serait plus modeste et plus juste, chacun pouvant trouver la place qui lui permettra de coopérer.

Comme le souligne Agnès Pelage, « *la figure du chef d'établissement pédagogue tend à s'effacer pour faire prévaloir plus ouvertement celle du chef d'établissement pilote et manager et qui se fonde cette fois sur une légitimité charismatique* »²³. Il n'y a pas de contradictions entre le « manager » et le pédagogue, puisque l'impulsion donnée à un établissement relève bien d'une volonté pédagogique, puisque le pédagogue est aussi un homme libre qui a à mesurer ses risques.

La valorisation du rôle du chef d'établissement n'est pas une révolution ! Toutes les prérogatives actuelles, telles qu'elles sont définies par les textes, sont conservées. Nous proposons quelques modifications qui portent sur :

- la procédure de nomination : afin de renforcer sa légitimité interne et son indépendance vis-à-vis de la hiérarchie, nous proposons que le chef

²³ Agnès Pelage, "Les transformations du rôle du chef d'établissement", *L'école - l'état des savoirs*, op.cit.

d'établissement soit nommé par le recteur, sur proposition du conseil stratégique et après avis du conseil d'administration (voir plus loin la définition de ces conseils) ;

- le conseil stratégique reçoit les candidatures après un appel de candidature nationale auprès des personnes qualifiées. Le recrutement est libre de part et d'autre dans un cadre organisé par des qualifications garanties par un concours organisé sur le plan national par le ministère ;

- l'extension des missions : le chef d'établissement est responsable de la mise en œuvre du projet d'établissement dans sa globalité. Il est responsable du recrutement et de la gestion de l'ensemble des personnels, avec l'assistance, pour les enseignants, des corps d'inspection de l'Education nationale. Il est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'établissement qui incluent la masse salariale afférente à l'ensemble des emplois gérés par l'établissement. Lors de la préparation du budget, il propose, si nécessaire, les modifications de la répartition des emplois. Il assiste le président du conseil stratégique pour la préparation des réunions de ce dernier.

Le chef d'établissement a toute latitude pour trouver des solutions au niveau local (avec les municipalités, les missions locales) pour les élèves qui ne respecteraient pas les règles de vie définies par le projet d'établissement. En cas d'impossibilité de trouver une solution à l'échelon local le principe de subsidiarité conduirait à remettre les élèves concernés à la disposition de l'inspecteur d'académie, voire du recteur.

C. Les conseils

1. Le conseil d'administration

Le gouvernement de l'établissement doit répondre à deux exigences. D'une part il doit représenter les parties vives de l'établissement, d'autre part il doit donner à celui-ci un organe de gestion propre qui puisse répondre devant l'État tout en ayant une large autonomie dans la détermination des orientations. Cela peut, là aussi, se faire sans révolution en maintenant les modalités actuellement en vigueur (composition, missions, désignations, commissions).

Nous proposons d'étendre les missions du conseil d'administration en matière de gestion des ressources humaines et financières : le budget et le compte financier qu'il approuve comprennent l'ensemble des dépenses de personnel. Il se prononce sur la répartition des emplois et leurs évolutions au sein de l'établissement. Il donne son avis dans la procédure de désignation du chef d'établissement. Une commission du personnel est constituée et consultée par le chef d'établissement pour tout ce qui concerne la gestion des ressources humaines de l'établissement.

2. Le conseil stratégique

Le chef d'établissement ne saurait être un homme seul, pris entre des règlements anonymes et des situations particulières. Sa responsabilité étendue à toutes les orientations pédagogiques de l'établissement suppose de recueillir les avis et les compétences de quelques conseillers proches, partageant pour l'essentiel ses vues. **Le rôle du conseil stratégique est de conseiller pour les orientations et la politique de l'établissement.** Nous proposons qu'il comprenne douze membres : 3 membres désignés par le conseil d'administration, 8 désignés par le recteur d'académie parmi des personnalités appartenant au monde économique et social, aussi bien que culturel. Le président, personnalité extérieure à l'établissement, est désigné par le recteur.

Ses missions sont les suivantes :

- proposer la nomination du chef d'établissement au recteur après consultation du conseil d'administration,
- se prononcer pour avis sur le projet d'établissement avant son adoption par le conseil d'administration,
- donner son avis sur les projets de budget de l'établissement avant son adoption par le conseil d'administration et notamment la répartition des emplois.

D. Le recrutement du personnel

Il s'agit, on l'a vu, d'un acte majeur qui confère tout son sens à l'autonomie de l'établissement. Comment conduire, en effet, un réel projet d'établissement si les responsables de ce dernier n'ont pas la maîtrise du recrutement du personnel, particulièrement du personnel enseignant ? Dans un contexte donné, tous les enseignants ne sont pas interchangeables. De nombreuses études le montrent, « *dans l'effet classe, c'est l'effet enseignant qui domine.* »²⁴ Les enseignants ne sont pas des « agents » au sens administratif du terme, ils sont des personnes qualifiées, hautement qualifiées même, à Bac + 4, Bac + 5 et davantage.

D'une façon plus générale, il convient que l'ensemble des personnels ait des motivations à s'investir dans l'établissement, ce qui, bien souvent, n'est pas le cas aujourd'hui. **On ne peut se contenter de laisser les affectations déterminées par un ordinateur grâce à un algorithme de « triage » sur des critères qui n'ont rien à voir avec la dimension professionnelle de ce métier et le contexte dans lequel il s'exerce.** Comme l'observe Roger Fauroux, « *le barème des points accumulables au fil des postes pour accéder à terme échu à un droit de mutation, barème géré par un ordinateur central et corrigé par d'obscures tractations, est de très loin l'instrument de gestion le plus absurde inventé par une administration* »²⁵. Rappelons que ce système aboutit à nommer systématiquement aux postes les plus difficiles

²⁴ Pascal Bressoux, "Pratiques pédagogiques et évaluation des élèves", *L'école - l'état des savoirs*, op.cit.

²⁵ Roger Fauroux, op.cit.

les enseignants les plus inexpérimentés, politique du mépris qui veut ignorer le coût humain de telles opérations.

Dans le recrutement nous distinguons les personnels relevant de la fonction publique d'État des autres catégories.

1. Personnel relevant de la fonction publique d'Etat

Un emploi vacant, à la suite d'un départ ou d'une création décidée par l'établissement autonome, est publié hors mouvement national tant pour les personnels enseignants que pour les IATOS afin de bien marquer que le recrutement relève de la responsabilité de l'établissement. Les candidats doivent appartenir à la fonction publique, c'est-à-dire avoir été recrutés par concours national. Les personnels qui ne sont pas encore titulaires, en particulier de jeunes enseignants qui viennent de réussir un concours, peuvent bien évidemment aussi postuler.

Dans cet appel à candidature, le profil de poste est précisé ainsi que les modalités d'exercice en relation avec le projet d'établissement. Par exemple, dans le cadre d'un lycée polyvalent, qui, comme le souligne Christian Forestier²⁶, est aujourd'hui le modèle dominant, l'établissement pourra prévoir que pour pourvoir un emploi dans une discipline générale, l'enseignant pourra indifféremment être titulaire d'un CAPES ou CAPET, d'une agrégation générale ou d'une agrégation relevant de l'enseignement technologique et exercer dans l'établissement dans ces deux ordres d'enseignement. Observons qu'une procédure de ce type est utilisée dans l'enseignement supérieur pour recruter des emplois de professeurs agrégés du second degré. Ces recrutements se font hors mouvement national.

Au terme d'une période d'essai, l'affectation définitive à l'établissement d'un personnel fonctionnaire relève administrativement de la décision du recteur d'académie sur proposition du chef d'établissement, après avis d'une commission interne à l'établissement. **Le recrutement n'est plus une procédure anonyme mais le résultat d'une démarche sérieuse et libre de part et d'autre, consacrant un acte majeur aussi bien dans la vie de l'établissement que dans celle de l'enseignant.**

Pour la gestion de la carrière des personnels fonctionnaires, comme cela a été souligné par de nombreux rapports, les promotions, du moins celles qui relèvent du choix, seront de la responsabilité du chef d'établissement, assisté par les corps d'inspection de l'Education nationale. **Nous proposons également qu'un établissement puisse, dans le cadre de sa politique et de son autonomie financière, prévoir un supplément indiciaire d'établissement qui s'ajouterait à l'indice national de l'enseignant ou de l'agent IATOS pour servir de base à sa rémunération, ce différentiel ne pouvant être considéré comme un acquis.**

²⁶ Christian Forestier, *Propositions pour une rénovation de la voie technologique au lycée*, Rapport du ministère de l'Education nationale, 7 avril 1999.

2. Personnel propre à l'établissement

Il s'agit d'emplois à temps plein ou temps partiel créés et gérés sous la responsabilité de l'établissement, qui peuvent être propres à ses orientations.

Nous proposons d'introduire une notion nouvelle : les professeurs associés à l'enseignement du second degré. Ces enseignants associés permettraient de faire face aux difficultés de recrutement d'enseignants dans certaines disciplines (maths, physique, informatique, technologie, langues...), difficultés consécutives au départ massif à la retraite d'enseignants du second degré au cours des dix prochaines années. Le recrutement des « professeurs associés » permettrait aussi d'amplifier l'ouverture des collèges et lycées sur la société et le monde professionnel. Ce qui peut être particulièrement intéressant pour les enseignements technologiques et professionnels.

Ces enseignants, exerçant une activité professionnelle principale à l'extérieur de l'Education nationale, sont recrutés par l'établissement à temps partiel pour une durée de trois ans renouvelable.

Pour être recrutés par le chef d'établissement, ils doivent être **habilités** à l'enseignement par un jury d'habilitation constitué au niveau académique. Cette habilitation pourrait être décidée sur présentation d'un dossier (diplômes, expériences, validation des acquis) et entretien avec le jury d'habilitation. Celui-ci est organisé en continu durant l'année et siège une fois par mois. Le recrutement est laissé à l'initiative de l'établissement, notamment pour pourvoir à des emplois vacants. Le service d'enseignement devrait correspondre au volume horaire de la matière concernée sur une ou deux classes et comprendre une participation active à la vie de l'établissement.

3. Autres personnels

Les enseignants contractuels ou des agents contractuels relevant de l'établissement sont recrutés par l'établissement sur des emplois vacants ou créés par lui. Pour les enseignants contractuels, nous proposons la procédure d'habilitation par les rectorats prévus pour les professeurs associés.

Ainsi tous les enseignants qui interviennent au sein de l'établissement auront été accrédités par une instance extérieure à l'établissement sous le contrôle de l'État (concours ou procédure d'habilitation), ce qui n'est pas le cas à ce jour puisque le recrutement de maîtres auxiliaires se fait sans aucune vérification a priori de l'aptitude à l'enseignement.

E. De l'autonomie financière

Aujourd'hui les établissements sont « autonomes » au plan financier à un détail majeur près : la gestion des emplois des personnels fonctionnaires et les masses salariales

afférentes à ces emplois (donc les incidences financières de leur gestion) ne relèvent pas de l'établissement et ne sont pas retracées dans son budget.

Nous proposons, pour donner tout son sens à l'autonomie financière, que les établissements optant pour l'autonomie aient la maîtrise de la gestion des emplois (création, suppression, changement de qualification, modification d'intitulé,...), c'est-à-dire aient la maîtrise des masses salariales sans remettre en cause l'appartenance à la fonction publique des personnels enseignants et IATOS. Une telle démarche où les établissements sont responsables d'un réel budget incluant les salaires des personnels est la règle dans de nombreux pays européens.

Dans ce contexte, les établissements percevraient deux dotations de fonctionnement émanant :

- l'une, comme aujourd'hui, de la collectivité territoriale de rattachement (département ou région) pour couvrir les dépenses de fonctionnement courant dont la collectivité territoriale a la charge (chauffage, fluide, etc.) ;
- l'autre, de l'État, sous la responsabilité du recteur à travers les chapitres 71 et 56-37 du budget du ministère de l'Education nationale (comme aujourd'hui), complétée par les masses salariales afférentes aux personnels fonctionnaires. Cette partie « masse salariale » de la dotation d'État serait calculée sous la responsabilité du recteur selon des paramètres objectifs par référence à la moyenne des établissements comparables de la même académie. La dotation d'État serait complétée par des crédits spécifiques par référence au projet d'établissement et traduisant la politique de l'État pour ce type d'établissement.
- Ces principes de fonctionnement devraient pouvoir être étendus aux écoles primaires. Elles ne sont pas dotées aujourd'hui d'un statut d'établissement public. Un tel statut devrait être conféré à celles qui souhaitent bénéficier de ces dispositions, écoles d'une certaine taille ou regroupements d'écoles.
- On passerait ainsi d'une logique de « postes » à une logique budgétaire globale conférant aux établissements la responsabilité :
- **de la création des emplois** (qui, pour les emplois de fonctionnaires, serait avalisée en dernier ressort par le recteur) ;
- **de l'évolution des emplois**, tant ceux qui relèvent de la fonction publique que ceux qui lui sont propres (suppression, changement,...) ;
- de prévoir pour les enseignants et IATOS à titre individuel un indice d'établissement supérieur à l'indice national fonction publique pour favoriser le recrutement dans telle ou telle discipline, prendre en compte la spécificité de l'établissement ou les tâches particulières et les résultats de l'enseignant ou de l'agent. En cas de changement d'établissement, l'enseignant retrouve son indice national. L'indice établissement devrait être pris en compte dans le calcul de la retraite.

Ceci peut paraître révolutionnaire et les tenants de la centralisation du système ne manqueront pas de mettre en avant la difficulté de maîtriser de telles procédures. Cependant, à notre avis, le système ne peut être pire que ce qu'il est aujourd'hui ! Pour cela, nous nous référons au rapport de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'Etat (et son chapitre sur « *La gestion des emplois et personnels enseignants du second degré* ») que nous citons en annexe et qui constate que le système actuel « *n'est ni maîtrisé, ni contrôlé* »²⁷ ! « *Aucune académie n'est en mesure de fournir à une date donnée le nombre exact des enseignants qu'elle est chargée de gérer et leur répartition en fonction de leur affectation et de leur discipline.* » Cette méconnaissance, qui fait écho à celle existant au niveau central, est révélatrice d'un système qui n'est ni maîtrisé, ni contrôlé. »

Pour mieux comprendre notre proposition, il convient de rappeler quelle est la situation actuelle : « *Bien que la gestion des personnels enseignants du second degré soit principalement de la compétence des académies, les crédits de rémunération ne sont pas déconcentrés, même lorsqu'il s'agit des enseignants contractuels dont le recrutement est de la seule compétence du recteur.* »

Il n'y a pas de correspondance entre les emplois d'enseignants ouverts en loi de finances (répartis par corps et par grades) et les postes implantés dans les établissements du second degré (répartis par disciplines).

En effet :

- chaque académie procède à des retraitements des emplois votés par le parlement qui lui sont délégués par le ministère sous forme d'emplois « fonctionnels » (collèges, lycées,...) ;
- les académies transforment ensuite ces emplois « fonctionnels » délégués en « heures » attribuées aux établissements sous forme de dotation horaire globale puis regroupées pour constituer les postes sur lesquels sont affectés les enseignants dans l'établissement. Les dysfonctionnements de cette méthode sont parfaitement identifiés par la Cour des comptes.

Ce que nous proposons : **les crédits de rémunération sont délégués au recteur d'académie qui les répartit au niveau des établissements. Finalement, dans notre procédure, c'est l'établissement qui convertit ces crédits en emplois en fonction de ses besoins.**

Cette proposition se rapproche de la gestion des enseignants du secteur privé sous contrat qui, comme l'observe la Cour des comptes, « *est plus simple parce qu'elle est plus décentralisée. Elle accorde ainsi un rôle beaucoup plus important au chef d'établissement en lui conférant notamment le pouvoir de recruter ses enseignants. Cette disposition a pour principal mérite d'assurer localement une adéquation presque totale entre les besoins d'enseignement et le corps professionnel de l'établissement. Contrairement au secteur public, il n'y a pas d'enseignants en surnombre dans le secteur privé.* »²⁸

Elle s'inscrit dans le cadre du vote par le Parlement. « *Le Parlement ouvre chaque année des crédits pour assurer la rémunération des maîtres du secteur privé. Ces crédits ne sont pas assortis d'un*

²⁷ *La gestion des emplois et personnels enseignants du second degré*, Rapport public particulier de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'Etat, Tome 2, avril 2001.

²⁸ Rapport public particulier de la Cour des comptes, *op.cit.*

nombre déterminé d'emplois budgétaires, cette notion n'étant pas utilisée dans le secteur privé. Les services académiques peuvent ainsi réaliser plus facilement l'adéquation entre les moyens disponibles et les besoins recensés classe par classe. »

F. De l'évaluation et de l'information

L'Education nationale repose actuellement sur une fiction d'égalité et d'homogénéité à laquelle personne ne se laisse prendre, si ce n'est les victimes des hypocrisies de la carte scolaire. Ce système contraignant laisse fonctionner des évaluations sauvages qui reposent sur le qu'en-dira-t-on ou la peu glorieuse publication des résultats aux examens. Ce manque de transparence est un facteur non négligeable d'inégalité devant l'école. Différentes réflexions le montrent²⁹, la décentralisation des établissements s'accompagne, dans tous les pays européens, d'une montée en puissance de l'évaluation. *« A une diminution du contrôle réglementaire a priori correspond le développement d'une évaluation a posteriori. Tout le monde - ou presque - est d'accord sur le fait que l'obligation de rendre compte s'impose à l'Education nationale comme aux autres secteurs de l'action publique. »*³⁰ Cette exigence est en train de prévaloir pour les hôpitaux, elle se fait jour même pour l'évaluation des politiques de sécurité. Les pouvoirs publics ne peuvent plus être juge et partie, détenir seuls les outils d'évaluation et les données statistiques.

En France, sous l'impulsion de Claude Thélot et grâce à son action à la Direction de l'Évaluation et de la Prospective, des progrès notables ont été réalisés en matière d'évaluation globale de notre système, permettant de le situer au plan international. Des indicateurs de pilotage globaux des établissements ont été établis. Cependant il s'agit d'indicateurs généraux qui ne rendent pas compte de la réalité du fonctionnement d'un établissement. Rien ne peut apparaître de ce qui fait la qualité pédagogique de l'établissement : originalité des projets, attention aux personnes, qualité des relations. **Or ce qui compte très concrètement pour les élèves, et aussi aux yeux de leurs parents, c'est la qualité de l'enseignement dispensé. Celle-ci n'est pas faite que de résultats rapportés, par exemple, à l'unique horizon du baccalauréat.** Pour cela l'évaluation est un enjeu pédagogique en même temps que politique puisqu'elle est au cœur de la problématique de l'égalité des chances. Sans évaluation objective et rendue publique, seuls les initiés bénéficient de l'information, souvent biaisée par les rumeurs, et peuvent guider leurs enfants dans ce qui apparaît à d'autres familles comme un véritable « *labyrinthe éducatif* », selon l'expression de Jacques Attali³¹.

A première vue il est peu de services publics ni d'activités sociales plus contrôlés que l'éducation : les travaux des élèves sont systématiquement notés depuis le cours préparatoire, les enseignants font l'objet d'inspection. Mais cette apparence est trompeuse : la notation ne fait guère l'objet d'une réflexion et doit beaucoup aux routines ou aux modes. Les parents sont réticents à accepter les conséquences objectives des notes, tel le redoublement, les enjeux politiques des résultats du bac incitent à une inflation des taux de

²⁹ P. Broadfoot, "Education, assesment and society", *Open University Press*, 1996, et A. V Zanten "Evaluation, concurrence et régulation des systèmes scolaires européens", *Revue Tocqueville*, vol XX n°2.

³⁰ Jean Louis Derouet, "L'administration de l'Education nationale, l'école de la République face au nouveau management public", *L'école - l'état des savoirs*, *op.cit.*

³¹ Rapport de Jacques Attali, *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, Stock, 1998.

réussite affichés, etc. Quant à l'évaluation des enseignants, elle est si ponctuelle qu'elle ne peut rien dire de la qualité réelle de la collaboration de l'enseignant, de sa créativité ni de sa présence aux élèves. Là encore il reste vrai que le manque d'objectivité et de transparence laisse jouer des évaluations sauvages, au prix de drames humains qui n'affleurent que rarement dans les médias.

Dans ce contexte on voit émerger une nouvelle exigence de transparence et de rigueur. Cette exigence rejoint celle des parents qui réclament une information plus fiable sur les performances des établissements. Elle rejoint aussi celle des gestionnaires dans un mouvement de modernisation du management public et d'évolution vers une contractualisation des budgets et des objectifs.

Il convient donc de propager une culture d'évaluation au sein des établissements et de dépasser la culture de l'inspection. L'évaluation doit prendre en compte de multiples facettes : administration, gestion, compétences, mais aussi et surtout évaluation des performances pédagogiques de l'établissement à partir de ses propres indicateurs, définis dans le projet d'établissement³². Par exemple amener tous les élèves d'une classe à tel niveau de savoir ou de savoir-faire. A partir de là, il conviendrait de détecter en continu tout au long du cycle les élèves qui s'éloignent de cet objectif afin que les enseignants prennent les mesures appropriées pour corriger en temps voulu cette dérive. Cela est particulièrement vrai dans l'enseignement primaire où l'objectif devrait être qu'à la fin du CM2 tous les élèves maîtrisent la lecture, l'écriture et le calcul ! L'explicitation aux yeux de tous, élèves et enseignants, des critères attendus s'accompagne inévitablement d'un suivi plus attentif.

C'est aux enseignants d'abord d'intégrer dans leur pratique ce souci de l'évaluation. Dans bien des matières et dans bien des pratiques les enseignants auraient actuellement de la difficulté à expliciter, même pour eux-mêmes, des attentes évaluables. Cela contribue gravement au sentiment d'irresponsabilité qui alimente les dénigrements de l'opinion. C'est, là encore, pour éviter une évaluation sauvage et injuste que l'enseignant doit entrer plus encore dans une culture de l'évaluation qui suppose qu'il accepte aussi de partager ses vues et d'être jugé. On ne peut simultanément affirmer que le rôle de l'enseignant est déterminant et accepter qu'il soit indemne de tout jugement. Or le rôle de l'enseignant est de loin le plus déterminant, comme le montre Pascal Bressoux³³ « *à l'école primaire, la classe, c'est-à-dire l'enseignant explique entre 10 et 20 % de la variance des acquis des élèves.* » « *Dans le cas des apprentissages en français et en lecture, l'effet est proche de 10 %, tandis qu'on approche les 20 % en mathématique.* » G. Felouzis fait remarquer par ailleurs que la qualité des apports d'un professeur est la même quelle que soit la classe, il en conclut que « *dans l'effet classe c'est l'effet enseignant qui domine* ».³⁴

On comprend alors l'importance des procédures d'évaluation internes à l'établissement, afin que, dans le cadre d'une réelle autonomie, les équipes enseignantes puissent en temps réel s'adapter et prendre les décisions permettant d'atteindre les

³² A ce sujet nous présentons, en annexe 3, le « Baromètre de la Réussite scolaire » qui a servi de base à la mise en place d'une évaluation de l'enseignement primaire sur la ville de Lyon, (Fondation « Entreprise Réussite Scolaire », 17 avril 1991).

³³ Pascal Bressoux, « Pratiques pédagogiques et évaluation des élèves », *L'école - l'état des savoirs*, op.cit.

³⁴ G. Felouzis, *L'efficacité des enseignants*, Presses universitaires de France, 1997

objectifs. Il appartiendra à l'équipe enseignante de conduire ses propres évaluations, conçues comme un processus à long terme permettant d'observer et de stimuler l'évolution des élèves.

Dans cette perspective, il ne peut y avoir une structure qui ait le monopole de l'évaluation. Les présidents du conseil d'administration et du conseil stratégique devraient pouvoir librement solliciter les corps d'inspection de l'Education nationale, notamment lors de l'élaboration des référentiels d'évaluation et pour des évaluations a posteriori, des instituts extérieurs à l'Education nationale, notamment européens, qui certainement verront le jour.

EN GUISE DE CONCLUSION

Liberté et Justice

Quels sont, au terme de ce rapport, les points forts de nos propositions ?

Une conviction d'abord.

L'école ne peut être un lieu de formation et d'intégration que si les progrès qu'elle offre correspondent aux résultats réels des élèves. Aussi ne peut-elle être juste que si elle est efficace en allant plus loin dans l'objectivité de la transmission et la transparence des évaluations. Ainsi la justice est inséparable de la qualité. Et la qualité est inséparable de la liberté d'initiative d'enseignants dont la générosité et la compétence s'usent trop souvent dans un système pesant.

Des propositions concrètes ensuite :

- **L'institution d'un libre emploi pour les enseignants.** Cela aussi est une condition de justice car il faut avouer qu'un système de promotion indifférent aux qualités et aux projets des personnes donne le sentiment d'injustices permanentes. C'est une condition d'efficacité car c'est la seule mesure permettant de donner corps à l'idée d'une équipe pédagogique.
- **La responsabilité accrue du chef d'établissement** qui est le véritable maître d'œuvre de la réussite d'une école. Responsabilité exercée en collaboration avec un gouvernement de conseils qui assurent la continuité d'une politique et son lien avec le contexte régional.
- **L'évaluation intégrée comme une exigence réelle des enseignants** dans un souci de justice, évaluation qui fait de l'école une composante responsable et majeure dans la Cité, plutôt qu'une citadelle assiégée refusant de rendre des comptes.

Soulignons enfin que nous apportons par là **des solutions** à des problèmes endémiques dans l'école en France. Il est clair en effet que bien des débats importants sont paralysés (méthodes d'apprentissage de la lecture, collège unique, enseignement des langues...) , ils font aussitôt l'enjeu de querelles idéologiques où l'on pratique l'invective et l'excommunication parce qu'on se croit tenu de statuer de façon uniforme. Rien n'interdit à un établissement enfin autonome d'avoir plusieurs types d'enseignement en collège, de choisir telle ou telle forme d'apprentissage de la lecture sachant qu'une méthode adoptée par seule voie de circulaire a peu de chance d'être opérante. L'obligation de passer en toute chose par un pouvoir centralisé et uniforme transforme chaque initiative en une révolution et l'on assiste au bout du compte à une paralysie résignée.

Nous pensons aussi que l'autonomie accordée à tous les établissements de l'enseignement public et de l'enseignement libre sous contrat qui le souhaitent, désamorce une des querelles les plus dures et les plus paralysantes dans notre pays. Là encore la liberté est la condition de la justice.

Ces propositions nous les avançons avec confiance, persuadés qu'il n'est pas besoin d'une révolution pour les mettre en œuvre, persuadés aussi qu'elles correspondent à des évolutions inévitables. Si on ne les adopte pas, ces évolutions auront de toutes manières lieu puisqu'elles constituent la seule réponse efficace aux défis de notre temps. Si ces évolutions devaient se faire en dehors de l'Education nationale, on assisterait alors, une fois de plus, à l'augmentation des inégalités au profit de ceux qui, heureusement pour eux, peuvent avoir accès à des formations plus souples et plus inventives.

ANNEXES

Annexe 1 : L'enseignement primaire et secondaire en Europe.

Source : <http://europa.eu.int/comm/education/structfr/strufr.html>

Annexe 2 : « *La gestion des emplois et personnels enseignants du second degré* ».

Extrait du Rapport public particulier de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'Etat, Tome 2, avril 2001.

Annexe 3 : Un exemple d'évaluation « *Baromètre scolaire* ».

Fondation Entreprise Réussite scolaire, 17 avril 1991.

ANNEXE 1

L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE EN EUROPE

- Allemagne
- Royaume-Uni
- Espagne
- Pays-Bas
- Suède

Source : <http://europa.eu.int/comm/education/structfr/strufr.html>

ALLEMAGNE

Enseignement Primaire et Secondaire

Source :

Structures des systèmes d'éducation dans l'Union européenne - EURYDICE/CEDEFOP, 1995.

Adresse internet :

<http://europa.eu.int/comm/education/structfr/strufr.html>

En République Fédérale d'Allemagne, la responsabilité de l'enseignement est déterminée par sa structure fédérale. La législation sur l'enseignement et l'administration du système éducatif incombe dans la majorité des cas aux *Länder*. Ceci vaut particulièrement pour l'enseignement primaire, secondaire et supérieur ainsi que pour l'éducation des adultes et la formation continue.

La loi fondamentale définit les **responsabilités de l'Etat fédéral** dans le domaine de l'enseignement ainsi que l'étendue de ses compétences. Il s'agit essentiellement des domaines suivants de l'enseignement et des sciences: la réglementation de la formation professionnelle initiale et continue en entreprise dans le cadre de la loi sur l'économie et l'emploi, la réglementation de l'assistance financière aux élèves et aux étudiants, la promotion de la recherche scientifique et universitaire, la protection légale des participants à l'enseignement à distance et l'adoption de la législation-cadre sur les principes généraux de l'enseignement supérieur. L'Etat fédéral a également le droit de promulguer des lois-cadres concernant la fonction publique et l'emploi ainsi que le paiement des rémunérations, des prestations sociales et des pensions aux fonctionnaires (ici, les enseignants). Les *Länder* concrétisent et exécutent ces dispositions par l'adoption de leur propre législation.

La structure de base commune du système éducatif allemand est garantie par un accord passé entre les *Länder* en 1964 et amendé en 1971. Ce texte définit notamment le début de la scolarité obligatoire à temps plein et sa durée, les dates de début et de fin de l'année scolaire, la durée des vacances scolaires, la désignation et l'organisation des différents types d'établissements, la possibilité de transfert entre les différents types d'écoles, le moment où commence l'apprentissage d'une langue étrangère et l'ordre dans lequel les langues sont enseignées, la reconnaissance des certificats de fin d'études et des diplômes des enseignants et, enfin, la description du système de notation à utiliser dans les bulletins et aux examens pour l'obtention du diplôme d'enseignant. Dans des résolutions complémentaires, la Conférence permanente a par après défini des caractéristiques communes aux systèmes scolaires de tous les *Länder* et passé des accords pour la reconnaissance des certificats de fin d'études délivrés par les établissements de l'enseignement général et professionnel dans tous les *Länder*.

Depuis la restauration de l'Allemagne en un Etat unifié le 3 octobre 1990, la politique éducative menée par la République fédérale s'est particulièrement attachée à rapprocher les onze anciens *Länder* et les cinq nouveaux dans les domaines de l'éducation, des sciences, de la culture et des sports. La réalisation de cette unité interne passe par des efforts politiques et organisationnels visant à mettre en place, à la base, une structure éducative commune et comparable, surtout à l'échelon primaire et secondaire, ainsi qu'un enseignement supérieur et universitaire avec une base commune, tout en demeurant différencié.

A. Contrôle, administration et financement

1. Education préscolaire

L'éducation préscolaire est essentiellement du ressort des institutions d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Dans la plupart des *Länder*, la supervision gouvernementale des *Kindergärten* (jardins d'enfants) est confiée au ministère des Affaires sociales, bien que, dans certains *Länder*, elle soit une prérogative du ministère de l'Education et des Affaires culturelles. Les offices locaux d'aide à la jeunesse (*Jugendämter*) sont chargés de l'administration des jardins d'enfants. Seuls les *Vorklassen* (classes préscolaires destinées aux élèves de 5 ans qui n'ont pas atteint l'âge d'obligation scolaire) et les *Schulkindergärten* (jardins d'enfants scolaires ouverts aux enfants de 6 ans qui n'ont pas le niveau de maturité requis pour entrer à l'école primaire) sont supervisés par les autorités scolaires.

Environ 70% des jardins d'enfants sont gérés par des organismes privés d'aide à l'enfance et à la jeunesse (il s'agit essentiellement d'Eglises et d'associations caritatives, mais également de groupements et d'associations de parents), les 30% restants étant placés sous la tutelle des pouvoirs publics locaux (*Gemeinden*). Comme ceux du secteur public, les *Kindergärten* du secteur privé sont contrôlés et soutenus financièrement par les *Länder* et les communes. Malgré d'importantes subventions publiques (et, dans le cas de jardins d'enfants gérés par les Eglises, des allocations provenant de l'impôt prélevé par les Eglises), les parents doivent payer des cotisations variables, parfois fixées en fonction de leurs revenus. L'office local d'aide à la jeunesse (*Jugendamt*) prend ces contributions en charge pour les familles à faible revenu. Par conséquent, contrairement à l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, l'éducation préscolaire n'est pas gratuite.

2. Ecoles

Les ministères de l'Education et des Affaires culturelles des *Länder* sont l'autorité suprême en ce qui concerne le contrôle et l'administration des établissements de l'enseignement général et professionnel; cette responsabilité englobe notamment la planification et l'organisation de l'ensemble du système scolaire. L'autorité des *Länder* ne s'étend pas seulement à l'organisation de la structure de l'école, mais aussi au contenu des cours, aux objectifs pédagogiques et à l'inspection des enseignants et autres personnels. Les objectifs pédagogiques énoncés dans les lois scolaires sont concrétisés dans les programmes d'enseignement, lesquels sont du ressort du ministre de l'Education et des Affaires culturelles de chaque *Land*. Les ministères compétents des *Länder* élaborent les programmes des disciplines enseignées dans les différents types d'établissements et dans les différents niveaux d'enseignement. En général, les programmes sont développés dans des commissions de planification des programmes, rassemblant des enseignants et d'autres spécialistes de l'éducation. La consultation des associations et des représentants des parents, des élèves et des enseignants est également assurée avant l'application du programme.

Pour l'application des programmes des différentes matières dans les divers types d'écoles, les manuels correspondant à ces programmes sont utilisés en classe. Ils doivent être approuvés par les ministères de l'Education et des Affaires culturelles des *Länder*, qui publient régulièrement la liste des livres scolaires agréés.

En règle générale, l'administration de l'enseignement est structurée selon un système à trois niveaux: les ministères de l'Education et des Affaires culturelles des *Länder* constituent le niveau supérieur, les départements scolaires des gouvernements régionaux ou les offices scolaires supérieurs (*Oberschulämter*) représentent le niveau intermédiaire et, enfin, les offices scolaires (*Schulämter*) des autorités locales le niveau inférieur. Dans certains *Länder* et dans les villes-*Länder*, l'administration scolaire ne comporte que deux niveaux (dans les villes-*Länder*, elle n'en compte parfois qu'un seul) avec suppression du niveau intermédiaire ou inférieur. Les *Gymnasien* (écoles secondaires inférieures et supérieures dispensant un enseignement général), les *Gesamtschulen* (écoles secondaires polyvalentes), les écoles professionnelles (*Berufliche Schulen*) et, dans la plupart des cas, les *Realschulen* (écoles secondaires inférieures dispensant un enseignement général étendu) sont généralement placées sous le contrôle d'autorités du niveau intermédiaire (les gouvernements régionaux) ou directement sous celui du niveau supérieur (les ministères de l'Education et des Affaires culturelles). Par contre, pour les nombreuses *Grundschulen* (écoles primaires), les *Hauptschulen* (écoles secondaires inférieures dispensant un enseignement général de base) et certains types d'écoles spéciales ainsi que pour les *Realschulen* (dans plusieurs *Länder*), la supervision s'effectue également au niveau inférieur (l'autorité scolaire).

D'une manière générale, les écoles publiques sont gérées par les autorités locales, ce qui signifie que celles-ci sont chargées de leur création, de leur organisation, de leur administration et contribuent à leur financement. A certaines exceptions près, la responsabilité des *Länder* se limite aux établissements dont la

zone de recrutement et l'importance s'étendent au-delà du niveau local: c'est le cas d'écoles à orientation artistique ou sportive intensive, de certaines écoles techniques (*Fachschulen*), d'établissements d'enseignement général préparant les adultes à l'enseignement supérieur (*Kollegs*) et d'écoles spéciales placées sous la compétence du *Land*. Le pouvoir organisateur est non seulement responsable de l'organisation de l'établissement d'enseignement et de la couverture de ses besoins matériels, mais aussi du personnel administratif (c'est-à-dire du personnel non enseignant), tandis que les *Länder* sont généralement responsables du personnel enseignant.

Les écoles du secteur privé sont également soumises au contrôle de l'Etat. Pour que les certificats de fin d'études qu'elles décernent soient reconnus, elles doivent se conformer aux réglementations officielles applicables dans le *Land* et relatives aux qualifications des enseignants, à l'organisation de l'enseignement et des examens. Les réglementations applicables aux écoles privées tiennent compte des objectifs pédagogiques particuliers de ces établissements.

La fréquentation scolaire est gratuite dans toutes les écoles du secteur public.

Conformément aux dispositions légales de l'Etat fédéral, les élèves des écoles secondaires d'enseignement général et professionnel peuvent recevoir une assistance financière sous la forme d'une allocation d'études à partir de la 10^e année, et ce s'ils n'ont pas suffisamment de ressources pour payer leur instruction (notamment des ressources provenant des revenus des parents). Dans certains types d'écoles, l'assistance financière accordée aux élèves dépend de l'accessibilité de l'école à partir du domicile des parents ou de la nécessité pour l'élève d'habiter en dehors de chez lui. L'aide à la formation (*Ausbildungsförderung*) sert à couvrir les besoins de subsistance et de formation des élèves. Le revenu et les économies de l'élève, de ses parents et, éventuellement, de son conjoint entrent en ligne de compte dans le calcul parfois très complexe des besoins de l'élève. En outre, la plupart des *Länder* ont énoncé des réglementations selon lesquelles, dans certaines circonstances, les élèves de l'enseignement secondaire supérieur, qui n'ont pas droit à une aide financière en vertu de la *Bundesausbildungsförderungsgesetz* (BAFöG - loi sur la promotion de l'enseignement) peuvent bénéficier d'une allocation provenant des fonds du *Land*.

3. Formation professionnelle en entreprise

L'enseignement professionnel dans les écoles est de la compétence exclusive des *Länder*, alors que c'est le gouvernement fédéral qui est responsable de la formation professionnelle au sein des entreprises. Loin d'être isolées les unes des autres, les écoles professionnelles et les entreprises coopèrent dans le cadre d'un vaste réseau de relations. L'enseignement qu'ils proposent font l'objet de concertations quant à leur contenu et à leur organisation dans le cadre du système de la formation en alternance (*Duales System*). Cette coopération, à laquelle participent également les employeurs et les travailleurs, représentés par leurs associations de droit public, pour les questions relatives à la formation en entreprise, est institutionnalisée à tous les niveaux (fédéral, *Land*, régional et entreprises).

A l'échelle fédérale, le ministre fédéral de l'Education, des Sciences, de la Recherche et des Technologies a dans ses attributions la coordination de la formation professionnelle en entreprise. Des représentants des organisations patronales, des associations syndicales, des gouvernements des *Länder* et du gouvernement fédéral collaborent sur un pied d'égalité au sein de l'Institut fédéral de la formation professionnelle (*Bundesinstitut für Berufsbildung*). Celui-ci conseille le gouvernement fédéral sur les questions liées à la formation professionnelle et formule les règlements pour la partie de la formation professionnelle dispensée en entreprise. L'Etat fédéral et les *Länder* accordent les différents règlements de l'apprentissage avec les programmes-cadres de la *Berufsschule*. Au niveau des *Länder*, des commissions pour la formation professionnelle, regroupant des représentants des employeurs et des syndicats et les ministères des *Länder*, sont formés afin de traiter de l'enseignement et de la formation professionnels et de conseiller les gouvernements des *Länder* dans ce domaine. Au niveau régional, les associations professionnelles

(Chambres du commerce et de l'industrie, Chambres de l'artisanat, Chambres de l'agriculture, Chambres des professions libérales) se chargent de la consultation, de la supervision et de la reconnaissance de la formation professionnelle en entreprise au sein de leur région, et ce dans le respect de la législation en vigueur. Au sein des entreprises qui dispensent une formation professionnelle, les comités, formés par les représentants élus des travailleurs, ont le droit de prendre part à la planification et à la mise en oeuvre de la formation professionnelle en entreprise et au recrutement des formateurs (*Ausbilder*).

B. Formation en alternance (*Duales System*)

Une fois la scolarité obligatoire accomplie, la majorité des jeunes Allemands suivent une formation professionnelle d'une durée de trois ans à trois ans et demi dans le cadre de la formation en alternance (*Duales System*). On parle d'alternance parce que la formation est dispensée en parallèle dans deux lieux de formation, d'une part dans une *Berufsschule*, d'autre part en entreprise. Chaque année, environ 600.000 jeunes, soit environ deux tiers de ceux qui ont terminé l'enseignement général, entament une formation professionnelle dans le cadre du *Duales System*. Cette formation a pour objectif de dispenser un enseignement professionnel de base étendu et de transmettre, dans le cadre d'une formation structurée, les connaissances et les aptitudes techniques nécessaires à la pratique d'un métier qualifié. Les jeunes qui parviennent au terme de ces études obtiennent le droit d'exercer la profession réglementée à laquelle ils se sont formés et de porter le titre de travailleur qualifié.

La formation professionnelle initiale organisée en entreprise est essentiellement régie par les réglementations de l'Etat fédéral, la *Berufsbildungsgesetz* (loi sur la formation professionnelle) et la *Handwerksordnung* (réglementation sur l'artisanat). Cette formation est organisée dans le cadre d'un contrat de droit civil passé entre le jeune et l'entreprise qui s'engage à le former, stipulant tous les aspects importants de la formation professionnelle. Ce contrat définit notamment l'objectif de la formation (profil de qualification pour la profession visée), sa durée, le nombre d'heures à y consacrer chaque jour, le montant de la rémunération, son mode de paiement et les devoirs du formateur et de l'apprenti. Celui-ci a par exemple le devoir d'apprendre à la fois dans l'entreprise qui l'engage et à la *Berufsschule*, tandis que l'entreprise a le devoir de veiller à sa formation. Elle doit mettre gratuitement à sa disposition du matériel didactique et des formateurs, lui laisser suffisamment de temps libre pour se rendre à la *Berufsschule* et s'assurer qu'il en fréquente vraiment les cours.

Ces deux lieux de formation ont donc une mission conjointe dans le cadre du *Duales System*. La formation en alternance ne peut commencer tant que l'élève n'a pas terminé sa scolarité obligatoire. Il n'y a pas d'autres conditions d'accès. Les élèves sont acceptés sur un pied d'égalité, indépendamment du fait qu'ils aient au préalable suivi un enseignement général ou fréquenté une *Berufsfachschule* et indépendamment du type d'école d'enseignement général fréquenté. Les apprentis passent généralement trois jours par semaine en entreprise et deux jours à la *Berufsschule*. Les entreprises prennent en charge le coût de la formation et offrent une rémunération à l'apprenti. Cette rémunération dépend de la convention collective signée dans le secteur qui les emploie et augmente à la fin de chaque année d'apprentissage. La formation dispensée à la *Berufsschule* est quant à elle financée par des fonds publics provenant généralement du *Land* ou de l'autorité locale.

Avec la participation de tous les responsables de la formation professionnelle et plus particulièrement des employeurs et des syndicats, des **réglementations sur la formation** ont été établies. Elles fixent le contenu minimal des cours de formation pour environ 370 métiers soumis à l'apprentissage et s'appliquent à l'ensemble du territoire allemand. Dans le cadre d'une procédure déterminée, on tient compte des pratiques professionnelles, des résultats des études du marché de l'emploi, des résultats des projets pilotes et des expérimentations mis en oeuvre par l'Institut fédéral de la formation professionnelle

(*Bundesinstitut für Berufsbildung*). C'est dans ce même cadre que les règlements sont mis à jour en fonction de l'évolution de la structure économique, du mode d'organisation du travail et des technologies.

Les connaissances et les compétences à acquérir sur le lieu du travail sont fixées dans la liste d'exigences de la profession concernée. La structure de la formation (structure temporelle/contenu) est précisée dans un programme-cadre. Il revient ensuite aux entreprises formatrices de le concrétiser dans un plan individuel de formation. Les matières et les contenus à enseigner à la *Berufsschule* pour chaque profession sont également déterminées dans un **programme-cadre**.

A la fin de la formation professionnelle, les apprentis présentent un **examen final** devant les "autorités responsables de la formation professionnelle". Il s'agit d'organismes régionaux ou sectoriels autonomes, représentatifs du secteur d'activité concerné (Chambres du commerce et de l'industrie, Chambres de l'artisanat, Chambre des professions libérales, Chambres de l'agriculture, etc.), qui agissent au nom de l'Etat dans le domaine de la formation. L'examen final se compose d'une épreuve pratique (orale) et d'une épreuve théorique (écrite). Les commissions d'examens se composent de représentants des entreprises et des travailleurs ainsi que d'enseignants de la *Berufsschule*. L'examen final a pour but de démontrer que l'apprenti a atteint les objectifs de la formation en alternance dans l'entreprise et à la *Berufsschule*. En cas de réussite, il est habilité à exercer directement le métier auquel il s'est préparé, sans passer par une phase de formation initiale ou d'introduction professionnelle. La réussite des examens donne droit au titre de travailleur qualifié (*Facharbeiterbrief*), d'assistant commercial (*Kaufmannsgehilfenbrief*) ou de compagnon (*Gesellenbrief*).

1. Partie scolaire de la formation en alternance (*Berufsschule*)

Dans le contexte de la formation en alternance, la *Berufsschule* constitue un lieu autonome de formation professionnelle. Elle collabore sur un pied d'égalité avec les autres acteurs de la formation professionnelle. Sa mission est de dispenser à ses élèves un enseignement général et professionnel, en tenant particulièrement compte des exigences de la formation professionnelle. La *Berufsschule* doit également offrir des cours préparant à la formation professionnelle ou accompagnant l'exercice d'une activité professionnelle. En fonction des réglementations des *Länder*, elle peut aussi participer aux activités de formation professionnelle continue. Les *Berufsschulen* donnent à leurs élèves une formation professionnelle de base et spécialisée, en parallèle à un enseignement général. Leur mission est de les rendre capables d'exercer leurs activités professionnelles, mais également de s'investir activement dans le monde du travail et dans la société en acceptant des responsabilités sociales et écologiques.

La *Berufsschule* est fréquentée par des élèves qui ont conclu un contrat d'apprentissage (*Ausbildungsvertrag*) pour une formation initiale avec une entreprise ou par des élèves qui sont entrés dans la vie active après avoir quitté une *Hauptschule* ou une autre école à la fin de leur scolarité obligatoire à temps plein, mais qui sont toujours soumis à l'obligation scolaire partielle.

Les programmes-cadres des cours à orientation professionnelle dispensés à la *Berufsschule* et les réglementations de l'apprentissage dans les différentes professions réglementées sont élaborés conjointement par les autorités fédérales et par celles des *Länder* dans le cadre d'une procédure concertée qui implique également l'accord des employeurs et des syndicats. Les *Länder* peuvent appliquer ces programmes tels quels ou les concrétiser dans un programme qui leur est propre. Environ un tiers de la durée de l'enseignement dispensé à la *Berufsschule* doit être consacré à des matières générales, comme l'allemand, les sciences sociales, l'économie, l'éducation civique, la religion et le sport. Les langues étrangères figurent également au programme s'il s'avère qu'elles seront importantes dans la profession future de l'élève (travaux de bureau, etc.).

Les élèves fréquentent la *Berufsschule* à temps partiel avec un minimum de 12 leçons par semaine. Dans certains cas, cette partie de la formation est organisée en blocs d'un seul tenant. Si leurs performances

répondent aux critères fixés, les jeunes qui terminent la *Berufsschule* reçoivent un certificat de fin d'études qui peut comprendre le certificat de la *Hauptschule* ou celui de la *Realschule* si leurs performances répondent à des critères déterminés. En combinaison avec le certificat qui atteste de leur formation en entreprise et d'une expérience professionnelle, le certificat octroyé par la *Berufsschule* leur permet de suivre une formation professionnelle avancée dans une *Fachschule*.

Pour la première phase de la formation professionnelle, il est également possible de commencer par suivre une formation de base, soit sous la forme d'une année à temps plein dans une école, soit dans le cadre du système d'alternance. Conformément à une résolution adoptée par la Conférence permanente des Ministres de l'Education et des Affaires culturelles, cette formule est désignée sous le nom d'année de formation professionnelle de base (*Berufsgrundbildungsjahr*). Elle vise à transmettre aux jeunes qui la suivent des connaissances générales non spécifiques à une profession donnée, ainsi qu'un enseignement théorique et pratique orienté quant à lui vers un domaine professionnel particulier. Cette formation de base sert de tremplin à une formation spécifique dans une profession du domaine choisi. Les élèves doivent choisir un des 13 domaines suivants: économie et administration, métallurgie, électricité, construction, technique du bois, textile et habillement, chimie, physique et biologie, imprimerie, peinture, décoration intérieure, hygiène, santé, diététique et économie domestique et, enfin, agronomie. La réussite de la *Berufsgrundbildungsjahr* est reconnue comme étant équivalente à celle de la première année de la formation professionnelle dans les professions réglementées du domaine choisi.

2. Partie professionnelle de la formation en alternance (entreprise)

A la fin de 1992, environ 1,7 million de jeunes suivaient une formation professionnelle en alternance. Des places d'apprentissage sont disponibles aussi bien dans l'industrie que dans les services publics, les professions indépendantes et les ménages. Quelque 600.000 entreprises de formation dégagent chaque année environ 30 milliards de DM pour les places d'apprentissage offertes aux jeunes. Dans le cadre de l'*Arbeitsförderungsgesetz* (loi sur la promotion du travail), les fonds publics peuvent uniquement être affectés pour soutenir la formation des jeunes socialement défavorisés de par leurs difficultés d'apprentissage ou celle des étrangers qui nécessitent une aide particulière en raison de leur méconnaissance de la langue allemande.

Environ 370 professions réglementées peuvent faire l'objet d'une formation dans le cadre du système de la formation en alternance. Les domaines concernés sont très nombreux: industrie, commerce, artisanat, professions libérales, fonction publique, agriculture et marine.

En se basant sur les réglementations sur la formation, l'entreprise formatrice inculque à l'apprenti des connaissances générales et spécialisées liées à la pratique du métier concerné.

Les connaissances théoriques acquises à la *Berufsschule* sont ainsi combinées à la pratique professionnelle et appliquées en contexte réel. Depuis que le respect des réglementations sur la formation est obligatoire, la formation professionnelle dispensée dans ce cadre atteint un niveau uniforme à l'échelle fédérale pour chaque profession réglementée, de sorte que la formation des apprentis n'est pas conditionnée par les besoins particuliers de l'entreprise qui les forme. En outre, cette formation ne peut être dispensée que dans les entreprises capables de mettre à la disposition des apprentis des formateurs qualifiés et aptes à transmettre leurs connaissances dans le respect des réglementations en vigueur. Les organes autonomes représentatifs des différents secteurs (les Chambres) veillent constamment au respect de ces conditions et vérifient l'adéquation et la qualité de la formation dispensée.

De façon à garantir un nombre suffisant de places d'apprentissage, les entreprises, qui - en raison de leur taille, de leur structure ou de leur équipement - sont moins à même que les autres d'offrir toute l'infrastructure de formation requise, peuvent néanmoins participer à un programme de formation, et ce dans le cadre de l'offre de mesures complémentaires de formation organisées dans des centres

interentreprises de formation professionnelle (*überbetriebliche Berufsbildungsstätten*). Ces centres sont dotés d'un équipement moderne et sont en mesure de couvrir les aspects de la formation hors de portée des petites entreprises pour des raisons financières ou de capacité.

Dans les nouveaux *Länder*, étant donné les problèmes de restructuration auxquels doivent faire face les entreprises, les jeunes ont la possibilité de suivre leur apprentissage dans un centre de formation professionnelle n'étant rattaché à aucune entreprise (*außerbetriebliche Berufsbildungsstätte*). Dans ce cas, les aspects pratiques de la formation normalement organisés en entreprise le sont dans des ateliers de formation créés par les organes responsables de la formation. Le lien avec les entreprises est assuré par des stages pratiques sur le terrain.

C. Enseignants

Les enseignants du secteur public sont généralement des fonctionnaires de l'Etat. Leur statut est défini dans le code de la fonction publique de leur *Land*, lequel s'appuie quant à lui sur la loi-cadre de la fonction publique (*Beamtenrechtsrahmengesetz*). Dans les nouveaux *Länder*, les enseignants ont actuellement le statut d'employés. Il est prévu qu'ils auront le statut de fonctionnaires dès que les adaptations législatives nécessaires auront déterminé la rémunération à donner aux enseignants formés dans l'ancienne RDA.

ROYAUME-UNI

Enseignement Primaire et Secondaire

Source :

Structures des systèmes d'éducation dans l'Union européenne - EURYDICE/CEDEFOP, 1995.

Adresse internet :

<http://europa.eu.int/comm/education/structfr/strufr.html>

Au Royaume-Uni (Angleterre, Pays de Galles, Irlande du Nord et Ecosse), l'enseignement est organisé de manière décentralisée. Les diverses responsabilités sont réparties entre le gouvernement central, le gouvernement local, les Eglises, d'autres organismes bénévoles, les *governing bodies* (conseils d'administration des établissements d'enseignement) et la profession d'enseignant.

La responsabilité globale en matière d'enseignement incombe en Angleterre au ministère de l'Education (*Department for Education*), au Pays de Galles au *Welsh Office (WO)*, en Ecosse au ministère de l'Education du *Scottish Office* et en Irlande du Nord, au ministère de l'Education. Les ministères de la Santé et des Affaires sociales sont responsables de certaines formes d'accueil préscolaire, tandis que le ministère de l'Emploi prend en charge diverses initiatives en matière d'enseignement. La responsabilité globale de la formation incombe au ministère de l'Emploi en Angleterre, au *Welsh Office* au Pays de Galles (en collaboration avec le ministère de l'Emploi), à l'Entreprise écossaise (*Scottish Enterprise*) et à l'Entreprise des Highlands et des Iles (*Highlands and Islands Enterprise*) en Ecosse, et à l'Agence pour la formation et l'emploi (*Training and Employment Agency*) en Irlande du Nord. L'enseignement financé par les fonds publics relève traditionnellement du gouvernement local. En Angleterre et au Pays de Galles, la responsabilité de la gestion financière et de l'administration de l'enseignement a été retirée aux autorités éducatives locales (*Local Education Authorities - LEA*) et transférée aux *governing bodies* des établissements d'enseignement. Les programmes de formation sont organisés en Angleterre et au Pays de Galles par les Conseils de la formation et des entreprises (*Training and Enterprise Councils - TEC*), tandis qu'en Ecosse, ils incombent aux Compagnies locales pour les entreprises (*Local Enterprise Companies - LEC*). Au Royaume-Uni, tous les établissements d'enseignement supérieur sont autonomes.

ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES

Le ministère de l'Education (*Department for Education - DFE*) est responsable de toutes les matières relatives à l'enseignement en Angleterre, tandis que c'est le ministère de l'Emploi (*Employment Department - ED*) qui est compétent en matière de formation professionnelle et d'initiatives éducatives spécifiques. Le *Welsh Office* assume la responsabilité de l'enseignement et de la formation sur son territoire (voir Formation professionnelle ci-après). D'une manière générale, on peut dire que les autorités centrales :

- fixent les objectifs nationaux et arrêtent les politiques nationales, y compris le programme national (*National Curriculum*) et l'évaluation des élèves en âge de scolarité obligatoire ;
- financent la recherche et soutiennent les travaux relatifs au développement des programmes scolaires et des examens publics ;
- fixent les normes minimales de l'offre en matière d'enseignement et en contrôlent la qualité et la rentabilité.

Les autorités centrales ont le pouvoir d'intervenir si les autorités locales ou les établissements d'enseignement n'accomplissent pas leurs tâches de manière satisfaisante. Les autorités centrales disposent d'importants moyens d'influence et de contrôle, notamment dans le cadre de l'affectation des ressources, par exemple en autorisant les emprunts pour les programmes de construction scolaire et en accordant des subventions à l'enseignement (*Grants for Education and Training*) pour des actions spécifiques.

En vertu de l'article 62 de la loi de 1994 sur l'enseignement (*Education Act*), le ministère de l'Education est également responsable de l'offre d'enseignants et de leur formation. Le ministre de l'Education fixe les critères auxquels la formation initiale des enseignants doit se conformer pour être sanctionnée par la reconnaissance de la formation d'enseignant (*Qualified Teacher Status - QTS*). En vertu de la loi sur les rémunérations des enseignants et sur leurs conditions de travail (*Teacher's Pay and Conditions Act*) de 1991, il est également responsable de la fixation des barèmes salariaux des enseignants et de leurs conditions de travail. Le ministère de l'Education émet des directives destinées à aider les autorités éducatives locales (*LEA*) et les écoles à mettre en application les dispositions législatives et les règlements.

En vertu de la loi de 1993 sur l'enseignement, l'Autorité chargée des programmes scolaires et de l'évaluation (*School Curriculum and Assessment Authority - SCAA*) en Angleterre et l'Autorité chargée des programmes et de l'évaluation (*Curriculum and Assessment Authority* - désignée sous l'acronyme gallois *ACAC*) au Pays de Galles détiennent toutes deux la responsabilité de la conformité du programme national et de l'évaluation aux normes fixées.

En Angleterre, les examens sont soumis au code national de bonne pratique, mais la responsabilité administrative en incombe aux quatre jurys du certificat général d'études secondaires (*General Certificate of Secondary Education - GCSE*) et aux cinq jurys du certificat général d'études (*General Certificate of Education - GCE*), qui sont des instances privées réparties de manière géographique.

La Commission conjointe de l'Education du Pays de Galles *Welsh Joint Education Committee - WJEC*) agit en qualité de jury pour le *GCSE*, le *GCE* et pour les examens techniques des établissements de l'enseignement postobligatoire. Par ailleurs, il coordonne la fourniture de matériels pédagogiques pour l'enseignement du gallois.

A. Gouvernement local

La loi de 1944 sur l'enseignement stipule que l'offre et l'organisation de l'enseignement scolaire subventionné par des fonds publics et de l'éducation des adultes incombent à des instances locales (au niveau des *Counties*, des *Metropolitan Boroughs* et des *London Boroughs*) qui sont désignées sous le nom d'autorité éducative locale (*Local Education Authority - LEA*). L'Angleterre et le Pays de Galles comptent 116 *LEA*. Depuis une réforme législative récente, les fonctions principales des *LEA* ont été profondément modifiées. Elles sont maintenant les suivantes :

- prévoir le nombre d'élèves que les écoles devront accueillir et assurer l'offre nécessaire (éventuellement en collaboration avec la *Funding Agency for Schools* ou agence de financement scolaire) ;
- contrôler les politiques d'admission adoptées par les écoles et prendre les dispositions requises en cas de plaintes des parents ;
- dans le cadre des *LEA-maintained schools* (écoles subventionnées par les *LEA*), fixer les budgets, allouer des fonds, publier les informations sur le financement de chaque école, superviser la gestion locale des programmes scolaires et définir l'année scolaire (trimestres et vacances scolaires) ;
- contrôler la qualité de l'enseignement et prendre des initiatives dans les écoles subventionnées considérées comme "à risque" ;
- évaluer les éventuels besoins éducatifs spéciaux des élèves et y répondre ;
- fournir des services de psychopédagogie et psychosociaux et prendre des mesures visant à maintenir le taux de fréquentation scolaire ;
- si nécessaire, organiser le transport scolaire ;
- répondre aux besoins éducatifs des enfants qui ne peuvent se rendre à l'école (comme les enfants hospitalisés ou placés en centre de détention) ;
- gérer les bourses d'études (aide financière accordée aux étudiants de l'enseignement postobligatoire ou supérieur) ;
- organiser la formation des adultes et prévoir des services d'aide à la jeunesse (*Youth Service*) en dehors des heures d'ouverture des écoles.

Les *LEA* ont également le pouvoir de fournir une offre supplémentaire si elles le jugent nécessaire. Chaque *LEA* dispose d'un *Education Committee* (commission de l'éducation) qui détermine et contrôle l'application de ces responsabilités, mais la gestion quotidienne de l'enseignement est déléguée au responsable de l'enseignement (*Chief Education Officer*, appelé parfois *Director of Education*), qui est assisté de personnel professionnel et technique et de conseillers. Toutefois, la loi de 1993 sur l'enseignement a aboli la disposition légale qui obligeait les *LEA* à mettre sur pied une commission de l'éducation.

Diverses lois ont successivement élargi les responsabilités, en matière de gestion et de financement, des écoles subventionnées par les *LEA*. En vertu de la loi de 1988 sur la réforme de l'enseignement (*Education Reform Act 1988*) et des règlements qui en découlent, les conseils d'administration de toutes les écoles secondaires et primaires, subventionnées par les *LEA*, reçoivent un budget destiné à couvrir la plupart de leurs frais de fonctionnement. Ce système porte le nom de gestion locale des écoles. Les programmes d'affectation budgétaire des *LEA* doivent être approuvés par le gouvernement central. Les *LEA* ont dû préparer les projets d'affectation budgétaire aux écoles spéciales avant le mois d'avril 1994 pour qu'ils puissent être mis en oeuvre en 1996/97, voire plus tôt si l'école le demande. Le système de gestion locale des écoles ne s'applique pas aux écoles maternelles.

B. Etablissements d'enseignement

On distingue trois catégories d'écoles subventionnées:

- les écoles de comté (*county schools*),
- les écoles volontaires (*voluntary schools*),
- les écoles autonomes subventionnées par le gouvernement central (*self-governing grant-maintained schools - GM schools*).

Les *county schools* sont créées et financées en totalité par les *LEA* et gérées par le conseil d'administration de l'école. Elles sont non confessionnelles.

Les *voluntary schools* relèvent de l'initiative d'organes religieux ou d'oeuvres de charité, mais le financement de leurs dépenses courantes et de l'essentiel de leurs investissements est assuré par les *LEA*. L'organe qui les a fondées garde un droit de regard sur leur gestion.

La dernière catégorie, qui regroupe les écoles autonomes subventionnées par le gouvernement central, a été créée par la loi de 1988 sur la réforme de l'enseignement. Il s'agit de *county schools* qui ont choisi de se libérer de la tutelle des *LEA*. Elles sont financées en Angleterre par l'Agence de financement des écoles (*Funding Agency for Schools - FAS*) et au Pays de Galles par le *Welsh Office*. Toutes les écoles subventionnées par les *LEA* peuvent solliciter ce nouveau statut, sur avis favorable d'une majorité de parents, suite à un scrutin postal secret. Les *county schools* bénéficient du même financement que les écoles subventionnées par les *LEA*, mais reçoivent un budget supplémentaire qui compense la perte de certains services offerts par les *LEA*. En août 1994, 1.000 écoles anglaises et 16 écoles galloises avaient déjà obtenu le statut d'écoles subventionnées par le gouvernement central. La loi de 1993 sur l'enseignement prévoit l'admissibilité des *voluntary schools* et des écoles spéciales (*special schools*) à ce statut.

Sous le régime de la gestion locale des écoles, les conseils d'administration des écoles financées par les *LEA* sont responsables de la gestion, de l'administration et de l'entretien de leur école et de l'engagement, de la gestion, de l'évaluation et du licenciement des enseignants. Toutefois, les *LEA* demeurent techniquement les employeurs des enseignants. Les *LEA*, le conseil d'administration et le directeur d'établissement partagent la responsabilité de la mise en application du programme national (*National Curriculum*). En pratique, le conseil d'administration délègue l'essentiel de la gestion journalière de l'école au directeur.

Les conseils d'administration des écoles subventionnées par le gouvernement central sont responsables de tous les aspects de la gestion de l'école, y compris des décisions budgétaires et de l'embauche du personnel. Ils sont les employeurs officiels des enseignants.

Des représentants de la *LEA*, de la communauté locale, des parents et du personnel enseignant forment le conseil d'administration des écoles subventionnées par les *LEA*. Le directeur en fait partie d'office, mais peut choisir d'en être ou non un membre effectif. Le conseil d'administration des écoles subventionnées par le gouvernement central ne comporte pas de représentants des *LEA*, mais le directeur doit y siéger en qualité de membre effectif.

C. Inspection

En vertu de la loi de 1992 sur l'enseignement (*Education [Schools] Act 1992*), la responsabilité de l'inspection scolaire incombe à l'inspecteur en chef des écoles (*Her Majesty's Chief Inspector of Schools - HMCI*). Le bureau du *HMCI* porte le nom de Bureau des normes en matière d'enseignement (*Office for Standards in Education - OFSTED*) en Angleterre et d'*Office of HMCI* au Pays de Galles.

Tous les établissements d'enseignement, subventionnés par des fonds publics, sont soumis à une évaluation externe. En Angleterre, les écoles sont inspectées tous les quatre ans, conformément aux dispositions légales de 1993 sur l'inspection des écoles (*Education [School] Inspection [No 2] Regulations 1993*). Par contre, elles le sont tous les cinq ans au Pays de Galles, en vertu de dispositions légales spécifiques. Ce nouveau système a été mis en oeuvre en septembre 1993 dans les écoles secondaires et en septembre 1994 dans les écoles primaires et spéciales.

L'*OFSTED* comporte deux organes: l'un est professionnel, l'autre administratif. Le premier, baptisé service d'inspection (*Her Majesty's Inspectorate - HMI*), comprend quelque 220 inspecteurs responsables de l'assurance de la qualité du nouveau système. Ils interprètent et rendent compte des résultats des inspections. L'organe administratif est quant à lui chargé de développer la gamme des fonctions réglementaires et financières.

La loi de 1992 sur l'enseignement a également donné naissance à trois catégories d'inspecteurs scolaires: la première regroupe les inspecteurs agréés (*Registered Inspectors*), la deuxième les inspecteurs professionnels (*Professional Team Members*) et la troisième les inspecteurs non professionnels (*Lay Inspectors*). Les inspecteurs agréés sont spécialement formés pour être placés à la tête d'une équipe d'inspection. Celle-ci est sous contrat et procède, pour le compte de l'inspecteur en chef des écoles, à des inspections dans les établissements. Les inspecteurs professionnels sont spécialisés dans un aspect spécifique du secteur scolaire: il peut s'agir du financement, de la gestion ou encore d'un programme d'enseignement particulier. Enfin, les inspecteurs non professionnels présentent le point de vue de l'homme de la rue qui n'a jamais été impliqué professionnellement dans l'enseignement; ils peuvent être issus de la communauté ou du monde industriel et commercial local. Tout comme les inspecteurs professionnels, ils sont formés à l'utilisation du cadre général d'inspection (*Framework for Inspection*).

A la suite de la mise en oeuvre de la loi de 1992 sur l'enseignement postobligatoire et supérieur, l'inspection du Conseil de financement de l'enseignement postobligatoire (*Inspectorate of the Further Education Funding Council - FEFC*) assume dorénavant en Angleterre la responsabilité de l'évaluation de la qualité de l'enseignement au sein de son propre secteur, tandis que le département de l'évaluation de la qualité du Conseil de financement de l'enseignement supérieur (*Quality Assessment Division of the Higher Education Funding Council - HEFC*) y contrôle la qualité de l'enseignement supérieur. Au Pays de Galles, le FEFC partage une *Quality Assessment division* avec le HEFC et peut, en vertu de la loi, demander au bureau du HMCI d'inspecter les établissements d'enseignement postobligatoire.

D. Financement

Le gouvernement central et le gouvernement local se partagent le financement des **coûts des écoles subventionnées de la LEA**. Chaque LEA encourt les dépenses courantes et d'investissement en matière d'enseignement. La plupart des dépenses sont récurrentes et concernent notamment la rémunération des enseignants, les frais de fonctionnement des établissements et les coûts des services centraux de la LEA.

Les dépenses courantes des LEA et des conseils d'administration des écoles sont financées, pour une part, par le gouvernement central et, pour l'autre, par le produit des impôts locaux et des prélèvements afférents aux services des LEA. Le montant du budget alloué par le gouvernement central repose sur l'évaluation normative des besoins financiers de la LEA par rapport à ses recettes locales. Les dispositions en vigueur au Pays de Galles sont similaires, à ceci près que le financement du gouvernement central est à la charge du Welsh Office.

Les investissements portent sur les bâtiments et l'équipement. Le montant total qu'une LEA peut dépenser est fixé annuellement par le gouvernement central. Par ailleurs, les LEA peuvent solliciter un

financement supplémentaire auprès du ministère de l'Education et du service des subventions à l'enseignement et à la formation (*Grants for Education Support and Training*) du *Welsh Office*. Ce financement, dont une large part doit être cédée directement aux écoles, est consacré à des projets prioritaires déterminés par le ministre de l'Education.

Chaque *LEA* fixe un budget pour l'ensemble de l'enseignement dispensé sur son territoire. Elle détermine le montant à allouer à chaque établissement, conformément au principe de gestion locale des écoles. Le conseil d'administration et le directeur d'établissement sont informés du montant de ce budget annuel et en assument l'entière responsabilité.

Les écoles primaires et secondaires subventionnées ne sont pas autorisées à faire payer des droits d'inscription ni les livres ou les fournitures scolaires. Toutefois, la loi de 1992 sur la réforme de l'enseignement permet aux *LEA* et aux conseils d'administration de faire payer certaines activités extrascolaires réalisées en dehors des heures de cours. Aucune activité ayant lieu durant la journée scolaire ne peut être payante (à l'exception des cours individuels de musique, dispensés dans un autre but que celui de satisfaire aux exigences d'un examen public ou du programme national). Ainsi, toutes les activités organisées en dehors des heures de cours et menant à un examen ou répondant aux exigences légales du programme national ou de l'éducation religieuse doivent être gratuites. Les établissements peuvent toutefois inviter les parents à faire des dons.

En vertu des dispositions de la loi de 1993 sur l'enseignement, l'Agence de financement des écoles (*FAS*) a été mise en place en Angleterre en avril 1994 pour évaluer et administrer les budgets alloués aux **établissements subventionnés par le gouvernement central (*GM schools*)** (voir Etablissements d'enseignement). Lorsque, sur le territoire d'une *LEA*, le pourcentage d'élèves accueillis dans les écoles primaires ou secondaires ainsi subventionnées excède 10%, la *FAS* assume, conjointement avec la *LEA* concernée, la responsabilité de l'offre d'un nombre suffisant d'établissements. Si ce pourcentage est supérieur à 75%, la *FAS* assume seule cette responsabilité. En novembre 1994, la *FAS* était présente dans 48 *LEA*. Les établissements peuvent solliciter un financement supplémentaire auprès de la *FAS* dans le cadre des subventions à des fins spécifiques (*Special Purposes Grants*).

La loi prévoit que le ministre pour le Pays de Galles peut mettre en place un Conseil de financement des écoles (*Schools Funding Council*) s'il le juge nécessaire. Etant donné que seules quelques écoles ont opté pour le statut d'école subventionnée (*GM*), la création d'un tel organe n'est pas fondée. Les écoles continuent donc à être financées par le *Welsh Office*.

E. Enseignement obligatoire

La scolarité est obligatoire entre 5 et 16 ans. Tous les enfants doivent recevoir un enseignement approprié à temps plein - soit en fréquentant l'école, soit par un autre moyen - à partir du début du trimestre qui suit leur cinquième anniversaire. A l'heure actuelle, les élèves qui ont atteint l'âge de 16 ans avant le 31 janvier de l'année scolaire en cours peuvent quitter l'école à Pâques, ceux dont l'anniversaire intervient entre le 1er février et le 31 août peuvent la quitter le vendredi qui précède le dernier lundi de mai. Il est prévu d'instaurer une *School Leaving Date* (date à laquelle les élèves peuvent quitter l'école) unique en 1995/96: à cette date, l'élève atteignant l'âge de 16 ans après le début de l'année scolaire mais avant celui de l'année scolaire suivante ne serait plus soumis à l'obligation scolaire après la *School leaving Date*. Déterminée par décret ministériel, elle tombera probablement à la fin du mois de juin. L'année scolaire commence le 1er septembre et se termine le 31 août.

La loi de 1944 sur l'enseignement (*Education Act*) prévoit trois stades d'enseignement: l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire et l'enseignement postobligatoire. En vertu de cette loi, est considéré comme *junior* (stade primaire) un élève de moins de 12 ans et comme *senior* (stade secondaire) un élève qui a entre 12 et 18 ans. L'enseignement postobligatoire s'adresse à tous les élèves qui ne sont plus soumis à l'obligation scolaire et qui ne fréquentent plus l'école. La loi de 1988 sur la réforme de l'enseignement a toutefois défini une quatrième catégorie, l'enseignement supérieur, qui offre aux étudiants de plus de 18 ans un enseignement avancé. Depuis 1964, des dispositions légales ont permis la création d'écoles moyenne (*middle schools*) qui dispensent un enseignement étalé sur quatre ans aux élèves âgés de 8 à 12 ans ou de 9 à 13 ans. A des fins statistiques et de financement, ces écoles sont classées en deux catégories: les écoles moyennes primaires (*middle schools deemed primary*) et les écoles moyennes secondaires (*middle schools deemed secondary*). Les premières accueillent les élèves de moins de 11 ans, les secondes les élèves de plus de 11 ans. En janvier 1992, l'Angleterre comptait 1.306 *middle schools* et le Pays de Galles aucune.

Le système à deux niveaux (primaire et secondaire) et le système à trois niveaux (primaire, moyen et secondaire) coexistent selon les dispositions prises par chaque autorité éducative locale.

L'**année scolaire** comporte 380 sessions d'une demi-journée. Les dates des trimestres et des vacances sont fixées chaque année par le conseil d'administration des écoles autonomes subventionnées et par l'*Education Committee* de la *LEA* en concertation avec le conseil d'administration des écoles qu'elle subventionne. En règle générale, l'année scolaire commence au cours de la première semaine de septembre et se termine au cours de la troisième semaine de juin. Elle est divisée en trois trimestres et comporte une longue période de vacances de six semaines en juillet et en août, des périodes de vacances plus courtes à Noël et à Pâques (de deux à trois semaines) et une semaine de congé au milieu de chaque trimestre. La **semaine scolaire** se déroule généralement du lundi au vendredi. Certaines écoles indépendantes dispensent parfois des cours le samedi. La **journée scolaire** est divisée en deux sessions: la matinée (habituellement entre 9 h et midi) et l'après-midi (entre 13 h et 15 h 30). Les élèves de moins de 8 ans doivent suivre au moins trois heures d'enseignement par jour, ceux de plus de 8 ans au moins quatre. Les *LEA* et les conseils d'administration sont libres d'organiser l'horaire dans le respect de ces exigences minimales et de celles du programme national. Le nombre hebdomadaire de leçons n'est pas fixé. La circulaire *DES 7/90* sur la journée scolaire recommande un horaire hebdomadaire minimal de 21 heures de cours pour les élèves qui ont entre 5 et 7 ans, de 23 heures et demie pour ceux qui ont entre 8 et 11 ans et de 24 heures pour ceux âgés de 12 à 16 ans.

Depuis l'adoption de la loi de 1988 sur la réforme de l'enseignement, la période légale de la scolarité obligatoire est divisée en quatre stades clés (*Key Stages*). Le premier regroupe les élèves de 5 à 7 ans, le deuxième ceux de 8 à 11 ans, le troisième ceux de 11 à 14 ans et le quatrième ceux de 14 à 16 ans.

1. Enseignement primaire

L'enseignement primaire comprend les deux premiers stades clés (de 5 à 7 ans et de 8 à 11 ans) de la scolarité obligatoire. Il existe toutefois des écoles qui accueillent des élèves plus jeunes. Dans certaines régions, les écoles sont distinctes pour les deux stades: les écoles primaires inférieures (*infant schools*) et les écoles primaires supérieures (*junior schools*). Les écoles primaires subventionnées par des fonds publics sont généralement mixtes.

La plupart des écoles primaires sont financées par des fonds publics et gérées par les *LEA*. On compte quelques écoles indépendantes qui portent généralement le nom d'écoles prépréparatoires (*pre-preparatory schools*) et d'écoles préparatoires (*preparatory schools*), respectivement pour les élèves de 5 à 8 ans et pour ceux de 8 ans et plus.

Les *LEA* et les conseils d'administration sont responsables de la politique en matière d'admission. La priorité peut par exemple être accordée aux élèves qui habitent le plus près ou dont les frères et soeurs fréquentent déjà l'école.

Les élèves sont répartis dans les classes en fonction de leur âge et sont généralement admis dans la classe supérieure à l'issue de chaque année scolaire. En cas de circonstances exceptionnelles, une grave maladie par exemple, un élève peut redoubler si ses parents et l'école l'estiment judicieux du point de vue éducatif. Les classes de certaines écoles primaires regroupent des élèves appartenant à des tranches d'âge différentes. Au stade clé 2, les matières principales peuvent être dispensées à des élèves divisés en groupes, en fonction de leurs capacités. Toutefois, les élèves âgés de 5 à 11 ans sont répartis dans des classes réunissant divers niveaux d'aptitude, le même enseignant assurant l'enseignement de toutes les matières. Les enseignants gardent la même classe pour l'année; dans les petites écoles, il arrive qu'ils soient chargés de la même classe pendant plusieurs années. Certaines écoles disposent d'enseignants spécialisés en éducation physique, en musique et, plus rarement, en langues étrangères.

Conformément à la loi de 1988 sur la réforme de l'enseignement, toutes les écoles subventionnées d'Angleterre et du Pays de Galles doivent dispenser le programme national (voir ci-après, Programme, évaluation et qualifications). L'enseignement primaire n'est pas sanctionné par un examen final ni par un certificat de fin d'études.

2. Enseignement secondaire

L'enseignement secondaire s'adresse aux élèves âgés de 11 à 18 ans. La scolarité obligatoire prend fin à l'âge de 16 ans. Les écoles secondaires accueillent généralement les élèves de 11 ans, mais dans les régions où le système à trois niveaux est en vigueur, les élèves peuvent y entrer à l'âge de 12, 13 ou 14 ans. Les écoles dispensent un enseignement général aux élèves du stade clé 3 (de 11 à 14 ans) et du stade clé 4 (de 14 à 16 ans). Certaines d'entre elles s'adressent également aux élèves qui ne sont plus soumis à l'obligation scolaire jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de 18 ans. Mais les plus de 16 ans peuvent également poursuivre leurs études dans un établissement d'enseignement postobligatoire (voir 4.).

Au niveau secondaire, tous les élèves gallois et 90% des élèves anglais fréquentent les *comprehensive schools*. Ce sont des établissements d'enseignement polyvalent qui accueillent les élèves d'un district sans distinction quant à leurs aptitudes ou capacités et qui leur dispensent un enseignement secondaire très large. Dans certaines régions, les élèves sont admis dans les écoles secondaires sur la base de leurs résultats à un examen d'entrée, présenté à l'âge de 11 ans, ou sur la base de dispositions particulières pour les sciences, les technologies ou les arts par exemple. Les *grammar schools* dispensent un enseignement essentiellement classique aux élèves âgés de 11 à 18 ou 19 ans qui ont réussi une épreuve de sélection. Les élèves qui n'ont pas présenté ou pas réussi le test d'entrée suivent jusqu'à l'âge de 16 ans (fin de la scolarité obligatoire) un enseignement général au sein des établissements d'enseignement secondaire moderne (*modern schools*). Ils peuvent y prolonger leurs études au-delà de 16 ans. Les écoles techniques (*technical schools*) dispensent également un enseignement général, mais accordent une importance considérable aux matières techniques. La loi de 1993 sur l'enseignement permet à tous les établissements de choisir jusqu'à 10% de leurs élèves sur la base d'aptitudes ou de dispositions particulières. Les écoles qui ne sont pas sélectives, mais qui souhaitent sélectionner plus de 10% de leurs élèves sur la base de ces critères, peuvent solliciter un changement de statut auprès du ministre. En vertu de la loi de 1993 sur l'enseignement, les *self-governing grant-maintained schools* et les *voluntary schools*, qui s'assurent des recettes supplémentaires par le biais de la présence au sein de leur conseil d'administration d'au moins quatre sponsors commerciaux, peuvent demander au gouvernement un soutien financier complémentaire pour devenir des *Technology Colleges* et offrir à leurs élèves un programme d'enseignement axé sur les technologies, les sciences et les mathématiques. En juillet 1994, 42 établissements avaient obtenu ce statut. En 1993, environ 3,8% des élèves anglais fréquentaient les *grammar schools*, 3,5% les *secondary modern schools* et 1% les *technical schools*.

Comme dans l'enseignement primaire, les élèves sont répartis dans les classes en fonction de leur âge. Au terme de l'année scolaire, ils sont admis dans la classe supérieure à moins qu'en raison de circonstances exceptionnelles, les parents et l'école ne trouvent judicieux du point de vue éducatif qu'un élève redouble son année. Au sein de l'établissement, les classes regroupent des élèves ne possédant pas le même niveau d'aptitude; il arrive cependant que les élèves soient répartis au sein de la classe en fonction de leur niveau d'aptitude ou en fonction de leurs dispositions particulières dans certaines matières. Ce type de répartition est laissé à l'appréciation de l'établissement, mais n'est généralement pas instauré avant la fin de la première année. La plupart des matières sont dispensées par des enseignants spécialisés. Dans l'enseignement secondaire, les périodes de cours durent 35 ou 40 minutes.

3. Programme, évaluation et qualifications

L'instauration progressive du programme national (*National Curriculum*), qui impose l'étude de certaines matières, et des programmes de cours (*Programmes of Study*), qui définissent le contenu des cours, a commencé en automne 1989. Si la loi ne précise pas le nombre d'heures à consacrer à chaque discipline, des directives en la matière sont cependant émises. Les *LEA*, les conseils d'administration et les directeurs d'établissement assument conjointement la responsabilité d'assurer le programme de base, à savoir le programme national et l'éducation religieuse.

Le programme de base doit comprendre :

- a) Le programme national, qui comprend :
 - les **matières principales**: l'anglais, les mathématiques et les sciences. Dans les écoles du Pays de Galles, où la langue d'enseignement est le gallois, celui-ci constitue la quatrième matière principale ;
 - les **autres matières de base**: les technologies, l'histoire, la géographie, l'éducation artistique, la musique, l'éducation physique ainsi qu'une seconde langue étrangère moderne pour les élèves âgés de 11 à 16 ans. Dans les écoles du Pays de Galles, où la langue d'enseignement n'est pas le gallois, le gallois est également une matière de base.

Une flexibilité plus grande est introduite progressivement au stade clé 4 de manière à ce que, dès 1996, le programme obligatoire de ce stade clé comprenne les cours complets du certificat général d'études secondaires (*General Certificate of Secondary Education*) en anglais, en mathématiques et en sciences; les technologies; les cours de type court; une seconde langue moderne (en Angleterre uniquement); l'éducation physique, la religion et l'éducation sexuelle. Au Pays de Galles, l'enseignement d'une seconde langue étrangère moderne n'est pas obligatoire et le gallois ne sera plus obligatoire à ce stade à partir de 1999. L'introduction d'une plus grande souplesse va de pair avec la possibilité pour l'école de proposer aux élèves âgés de 14 à 16 ans un choix de matières autres que celles du programme national, notamment des options professionnelles, et d'y consacrer un certain nombre de leçons.

- b) L'éducation religieuse et l'exercice collectif quotidien du culte pour tous les élèves, y compris ceux qui ne sont plus soumis à l'obligation scolaire, à moins que les parents ne s'y opposent. La nature de l'éducation religieuse et de l'exercice collectif du culte doit être conforme à un programme approuvé par les Conseils locaux en matière d'éducation religieuse (*Standing Councils on Religious Education - SACRE*). Ce programme est principalement chrétien mais, à la demande des parents, l'éducation et l'exercice religieux peuvent être dispensés selon un autre culte.

En fonction des stades, le programme inclut également des cours d'orientation professionnelle, l'éducation à la santé, d'autres cours liés à l'épanouissement personnel et à l'éducation sociale, la sensibilisation, au travers de diverses matières, à certains thèmes tels que l'égalité entre les hommes et les femmes et le multiculturalisme. En outre, d'autres matières, notamment l'éducation à l'environnement, l'initiation à la politique et aux affaires internationales (la sensibilisation à l'identité européenne et aux aspects historiques, culturels et socioéconomiques de l'Europe), peuvent également être enseignées dans le cadre de divers cours. Certains élèves peuvent approfondir l'étude de ces disciplines, dans le cadre de leur programme d'études officiel, ou d'autres matières, telles qu'une seconde langue étrangère, l'économie domestique et les cours classiques.

Les enseignants sont responsables du choix des **méthodes** et des **matériels pédagogiques**. Au niveau primaire et secondaire, la loi ne spécifie pas les textes qui doivent être enseignés, sauf dans le cas où les programmes d'examens fixés par les jurys les mentionnent (les textes littéraires, par exemple).

Les progrès et le comportement des élèves font l'objet d'une **évaluation** continue par les enseignants. À cet effet, les enseignants peuvent faire passer leurs propres tests et examens. En outre, au terme de chacun des trois premiers stades clés, ils contrôlent les progrès de leurs élèves par rapport aux objectifs (*Level Descriptors*) fixés pour chaque matière du programme national. Les élèves sont également évalués par le biais d'examens sur les matières du programme national (*National Curriculum Tests*), qui se limiteront jusqu'en 1996 à l'anglais et aux mathématiques à l'issue du stade 1 et à l'anglais, aux mathématiques et aux sciences au terme des stades 2 et 3. Conformément aux dispositions légales de 1992 sur les bulletins annuels sur les progrès des élèves (*Reports on Individual Pupils' Achievements*), les établissements doivent envoyer aux parents un bulletin annuel sur les progrès de leur enfant dans chaque matière et doivent en outre délivrer, à tous ceux qui quittent l'école, une attestation nationale de compétences (*National Record of Achievement - NRA*) sur laquelle sont mentionnés les résultats obtenus dans toutes les matières et les qualifications ou les unités de crédit éventuellement acquises.

Au terme du stade clé 4, l'évaluation des élèves de l'enseignement secondaire, âgés de 16 ans, est liée à un examen externe qui est sanctionné par la délivrance du certificat général d'études secondaires (*General Certificate of Secondary Education - GCSE*). Le *GCSE* se base sur une large gamme d'examens qui portent chacun sur une matière unique. Il n'y a pas de dispositions relatives au nombre minimum ou maximum de sujets que les élèves peuvent présenter. Un certificat reprenant les notes obtenues dans chaque matière leur est ensuite délivré. Ces notes peuvent être basées partiellement sur le travail effectué par les élèves pendant la période de deux ans maximum qui précède l'examen et sur l'examen final. Les candidats reçoivent une des sept notes allant de *A* à *G*. Ils doivent au moins obtenir la note minimale (*G*) pour que la matière soit inscrite dans leur certificat. La note *A**, instaurée en 1994, correspond à un résultat exceptionnel dans une matière.

En Angleterre et au Pays de Galles, les examens du *GCSE* sont principalement administrés par cinq jurys (*Examining Groups*) distincts, qui sont soumis à un code national de bonne pratique. Les caractéristiques essentielles des examens du *GCSE* sont les suivantes :

- programmes de cours basés sur des critères nationaux ;
- différenciation de l'évaluation des élèves (les questions posées à l'examen diffèrent en fonction des niveaux d'aptitude des candidats) ;
- notation selon des critères objectifs (les notes à octroyer représentent des résultats absolus plutôt que relatifs).

Tous les cours qui sont enseignés aux élèves soumis à l'obligation scolaire et qui mènent à une qualification externe doivent être approuvés par les ministres de l'Education d'Angleterre et du Pays de Galles.

F. Enseignants

Les **enseignants** en poste dans les écoles subventionnées de niveau préscolaire, primaire (y compris les classes d'accueil) et secondaire doivent avoir le statut d'enseignant reconnu (*Qualified Teacher Status - QTS*). A l'heure actuelle, sept modèles de formation conduisent au *QTS*. Le modèle simultané (*concurrent*) et le modèle consécutif (*consecutive*) constituent les deux filières traditionnelles.

Le modèle simultané nécessite quatre années d'études, sanctionnées par la licence en éducation (*Bachelor of Education - BEd*). Cette formation est proposée dans les établissements d'enseignement supérieur de niveau universitaire et comporte l'étude d'un groupe de matières, des cours théoriques et des activités pratiques. Les étudiants qui se destinent à l'enseignement primaire se spécialisent soit dans l'enseignement primaire inférieur (y compris dans l'éducation préscolaire), soit dans l'enseignement primaire supérieur. Leur formation doit couvrir le programme des études primaires. Les futurs instituteurs primaires peuvent néanmoins se concentrer sur certains domaines. Les étudiants qui se destinent à l'enseignement secondaire sont spécialisés dans une discipline particulière. Ils suivent des cours relatifs à la matière qu'ils enseigneront et des cours de formation à la profession d'enseignant. Dans le modèle simultané, les études des enseignants primaires doivent comprendre au moins 25 semaines d'expérience en école (32 semaines à partir de 1996) et celles des enseignants secondaires au moins 32 semaines.

Le modèle consécutif requiert trois ou quatre années d'études consacrées à une ou plusieurs matières spécifiques et sanctionnées par un diplôme de licence. Elles sont suivies par une année de formation professionnelle, qui conduit au certificat de troisième cycle en éducation (*Postgraduate Certificate in Education - PGCE*). Ce diplôme est axé sur la théorie et la pratique de l'enseignement. Les candidats au *PGCE*, qui se destinent à l'enseignement primaire, doivent acquérir une expérience pratique en école pendant au moins 15 semaines (18 semaines à partir de 1996). De nouvelles dispositions légales imposent aux futurs enseignants secondaires une expérience pratique d'au moins 32 semaines.

Parmi les autres filières, citons les programmes suivants: l'*articled teachers scheme*, le *licensed teachers scheme*, le programme de formation spécialement destiné aux enseignants qui ont été formés à l'extérieur de l'Union européenne et la formation initiale des enseignants basée en école. L'université ouverte, le principal organisateur de l'enseignement à distance au Royaume-Uni, a élaboré des études à temps partiel qui conduisent au *PGCE*. Elles ont débuté en février 1994.

Bien que les titulaires du *QTS* soient spécialisés dans un niveau d'enseignement spécifique, ils peuvent néanmoins enseigner à tous les niveaux.

La participation à la formation continue constitue l'une des obligations professionnelles des enseignants. Les dispositions contractuelles imposent aux enseignants à temps plein de travailler cinq jours ouvrables quand ils n'enseignent pas. Le ministère de l'Education souhaite que trois de ces journées soient consacrées à la formation continue.

Le personnel enseignant des écoles maternelles est assisté par des puéricultrices ou par des assistantes maternelles, dont beaucoup sont titulaires du diplôme de puériculture délivré par un jury national (*Diploma of the National Nursery Examination Board - NNEB*) ou d'une qualification similaire. Les garderies de jour des autorités locales des Affaires sociales emploient principalement des puéricultrices

diplômées (*NNEB*). Les écoles et les classes maternelles indépendantes peuvent employer du personnel qualifié ou non.

Les **enseignants des établissements d'enseignement postobligatoire** sont soumis à des dispositions légales différentes de celles qui s'appliquent aux autres enseignants. Ils ne doivent pas forcément détenir le *QTS*, mais sont encouragés à suivre une formation spécifique à l'enseignement postobligatoire, telle que les études qui conduisent au certificat en éducation (*Certificate in Education*), au *Graduate Certificate in Education* ou encore au certificat pour l'enseignement postobligatoire et l'éducation des adultes (*City and Guild's Further and Adult Education Teachers' Certificate*). La plupart des professeurs de pratique professionnelle au niveau postobligatoire commencent à enseigner à temps partiel tout en gardant leur emploi dans l'industrie ou dans le commerce. Ils possèdent une expérience professionnelle de dix ans en moyenne au moment où ils deviennent enseignants. Certains chargés de cours, qui dispensent des matières générales, peuvent avoir enseigné dans des écoles secondaires et sont titulaires du *QTS*.

Les **enseignants des établissements d'enseignement supérieur** ne doivent pas être titulaires du *QTS*, à l'exception des formateurs d'enseignants qui doivent en outre disposer d'une bonne expérience de l'enseignement.

Les enseignants ne sont pas fonctionnaires. Les contrats de travail des enseignants titularisés sont de durée indéterminée ou de durée déterminée. Ils peuvent être engagés à temps plein ou à temps partiel.

ESPAGNE

Enseignement Primaire et Secondaire

Source :

Structures des systèmes d'éducation dans l'Union européenne - EURYDICE/CEDEFOP, 1995.

Adresse internet : <http://europa.eu.int/comm/education/structfr/strufr.html>

La Constitution de 1978 fixe la répartition des compétences entre l'Etat et les dix-sept communautés autonomes qui composent le territoire national. Sur le plan de l'éducation (enseignement préscolaire, primaire, secondaire, professionnel "réglementé" et supérieur), la Constitution définit une série de domaines dans lesquels l'Etat bénéficie d'une compétence exclusive et d'autres qui sont du ressort des communautés autonomes. Une communauté autonome assume les "pleins pouvoirs" en matière d'éducation lorsqu'elle assure toutes les compétences régulatrices et exécutives en dehors du domaine de compétence exclusive de l'Etat.

Les sept communautés autonomes espagnoles bénéficiant actuellement de ces pleins pouvoirs en matière d'éducation sont les suivantes: l'Andalousie, le Pays basque, les îles Canaries, la Catalogne, la Galice, la Navarre et Valence. On peut s'attendre à ce que toutes les communautés autonomes acquièrent progressivement ces pouvoirs, ce qui aura pour effet que le système d'enseignement espagnol sera géré par dix-sept administrations sous la coordination du ministère de l'Education et des Sciences (*Ministerio de Educación y Ciencia - MEC*). L'Espagne possède actuellement huit administrations dans le domaine de l'éducation, à savoir celles qui correspondent aux sept communautés autonomes assumant les pleins pouvoirs en matière d'éducation et le ministère de l'Education et des Sciences.

Tant le ministère que les communautés autonomes ont décentralisé les services provinciaux et municipaux, en leur confiant des responsabilités de gestion.

La formation professionnelle non scolaire ou "pour l'emploi" est du ressort du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, qui oeuvre en collaboration avec son Institut national de l'emploi (*Instituto Nacional de Empleo - INEM*) et les communautés autonomes assumant les pleins pouvoirs dans le domaine de l'administration de l'enseignement professionnel - à savoir l'Andalousie, la Galice, Valence et la Catalogne (comme c'est le cas dans le domaine de l'éducation, le transfert des pouvoirs vers les communautés autonomes est en cours). D'autres organismes publics et privés, les partenaires sociaux et des organisations professionnelles participent également à l'offre de formation.

A. Compétences de l'Etat

La Constitution confère à l'Etat une compétence exclusive dans les domaines suivants de l'éducation, essentiels pour assurer l'unité fondamentale du système d'enseignement dans toute l'Espagne :

- la réglementation des conditions à remplir pour que les titres scolaires et professionnels soient reconnus dans toute l'Espagne ;
- la promulgation et la mise en oeuvre des directives de base concernant le principe fondamental du droit à l'éducation ;
- la réglementation générale du système d'enseignement (la fixation de la durée de la scolarité obligatoire, les niveaux, les sections [*grados*], les matières spécialisées, les cycles et le nombre d'années scolaires requises pour chacun d'entre eux); les conditions requises pour passer d'un niveau d'enseignement au suivant; les normes minimales en matière de programme d'enseignement et d'examens, ainsi que la définition des principales caractéristiques du registre scolaire officiel (*Libro de Escolaridad*) ;

- la détermination des conditions minimales en matière d'établissements scolaires (les qualifications du corps enseignant, le nombre d'élèves par enseignant, les équipements didactiques et sportifs et le nombre de places dans les écoles) ;
- la réglementation de l'enseignement de base, garantissant le respect du droit et du devoir d'apprendre le castillan (espagnol), nonobstant les responsabilités de chaque communauté autonome à l'égard de l'enseignement de sa propre langue ;
- l'inspection, au niveau le plus élevé, du système d'enseignement ;
- la politique en matière de subventions ;
- la coopération internationale dans le domaine de l'éducation ;
- la planification générale des investissements dans le domaine de l'éducation, compte tenu des prévisions fournies par les communautés autonomes.

L'administration centrale de l'éducation assumant une compétence nationale exclusive en matière d'éducation est le ministère de l'Education et des Sciences ou *MEC*. Celui-ci est tenu de coordonner ses activités avec celles des administrations autonomes de l'éducation (*Administraciones Educativas Autónomas*). Il est en outre chargé de l'administration de l'éducation dans les dix communautés autonomes qui n'assument pas encore les pleins pouvoirs en matière d'éducation. Le ministère de l'Education et des Sciences est dirigé par un ministre, qui est lui-même assisté par un comité de direction.

B. Les communautés autonomes

Les **communautés autonomes qui assument les pleins pouvoirs en matière d'éducation** possèdent en outre un **Bureau d'Education et des Sciences** (*Oficina de Educación y Ciencia*) dans chaque province. Celui-ci est responsable des fonctions et des services n'ayant pas été transférés parce qu'ils font partie des prérogatives exclusives de l'Etat.

Dans les communautés autonomes qui ne bénéficient pas des pleins pouvoirs en matière d'éducation, l'éducation est administrée par les **Directions provinciales du ministère de l'Education et des Sciences** (*Direcciones Provinciales*). Ces organes sont responsables de l'embauche du personnel enseignant et de son administration (corps enseignant et autres membres du personnel), de l'octroi d'autorisations pour la création d'établissements scolaires, du remplacement des manuels scolaires et du matériel didactique, de la mise à disposition de bourses d'études individuelles, de l'organisation des transports et des repas scolaires, des centres de vacances et des foyers pour enfants (*Escuelas-Hogar*), ainsi que de l'entretien et de l'équipement des établissements non universitaires. Les Directions provinciales comprennent un Secrétariat général, des Unités de programmes éducatifs (*Unidades de Programas Educativos*), des Unités de construction et d'équipement (*Construcciones y Equipamiento*) et un Service provincial d'inspection technique (*Servicio de Inspección Técnica*).

La décentralisation de l'enseignement ne suppose pas uniquement la redistribution des pouvoirs aux divers niveaux administratifs, mais aussi la promotion de la participation sociale. Les organes consultatifs nationaux responsables de ce dernier point sont le **Conseil scolaire de l'Etat** (*Consejo Escolar del Estado*), le **Conseil général pour la formation professionnelle** (*Consejo General de la Formación Profesional*) et le **Conseil des universités** (*Consejo de Universidades*) (voir Organes consultatifs ci-après).

1. Compétences des communautés autonomes

Il convient de distinguer les communautés autonomes assumant les pleins pouvoirs de celles qui sont encore administrées par le ministère de l'Education et des Sciences.

Les premières possèdent leurs propres structures administratives, qui correspondent, en principe, à l'organisation de l'administration centrale de l'éducation et de la formation. Elles sont dotées par exemple d'un département responsable de l'Education seule ou de l'Education et des Sciences, ou de la Culture ou du Sport, composé de directions générales pour les différents types d'enseignement, de formation et de fonction.

Les communautés autonomes qui n'assument pas les pleins pouvoirs possèdent toutefois une structure administrative (département) pour les questions relatives à l'enseignement, bien qu'elles collaborent dans ce cas avec d'autres organes administratifs.

Les attributions des communautés autonomes assumant les pleins pouvoirs comprennent les responsabilités relatives aux établissements scolaires (construction, rénovation, équipement), au personnel enseignant (attribution des places dans les établissements publics d'enseignement dans le cadre de leur zone d'influence), aux services d'inspection technique ainsi qu'à l'administration et à l'utilisation des fonds de l'Etat pour la planification et la réglementation des niveaux d'enseignement, des filières d'options (*modalidades*), des sections et des spécialités.

L'organe de participation sociale au sein des communautés autonomes est le **conseil scolaire régional** (*Consejos Escolares Territoriales*).

2. Niveau local

Les autorités municipales (conseils municipaux) sont responsables de l'administration locale de l'enseignement. Comme leur juridiction spécifique en matière d'enseignement n'a pas encore fait l'objet d'une réglementation légale, il n'existe pas encore d'organe individuel commun à tous les conseils municipaux. La plupart possèdent un **département municipal de l'enseignement** (*Concejalía de Educación*) responsable du financement et de l'entretien des bâtiments scolaires, ainsi que de la gestion des programmes d'enseignement municipaux. Certains conseils municipaux ont mis sur pied des **instituts municipaux d'enseignement** (*Institutos Municipales de Educación*) chargés de ces tâches. Les **conseils scolaires municipaux** (*Consejos Escolares Municipales*) sont les organes de participation sociale locaux.

C. Etablissements d'enseignement

Dans les établissements publics d'enseignement non universitaire, la responsabilité de la gestion administrative et financière dépend soit d'individus (*unipersonales*), soit d'organes collégiaux (*colegiados*). Le terme "individus" désigne un directeur, un secrétaire et un responsable d'études (*Jefe de Estudios*). On entend par organes collégiaux un conseil scolaire (*Consejo Escolar*) et une assemblée des professeurs (*Claustro de Profesores*). Les établissements privés bénéficiant de subventions publiques (*concertados*) ne doivent avoir qu'un directeur, un Conseil scolaire et une Assemblée des professeurs. La législation en la matière ne définit aucune condition relative à l'organisation et à la participation au sein des établissements d'enseignement totalement privés.

L'organe commun à tous les établissements financés par des fonds publics est le **conseil scolaire**. Celui-ci se compose de représentants du corps enseignant, des parents, des élèves, etc. C'est notamment à lui d'élire le directeur et de déterminer la discipline scolaire, les modalités d'admission des élèves et la gestion financière.

Au niveau non universitaire, l'établissement d'enseignement est responsable de la sélection des **manuels scolaires** et du **matériel didactique** parmi ceux proposés par l'autorité appropriée, ce qui n'interdit pas aux enseignants d'avoir recours à d'autres supports pédagogiques, ni de choisir leur propre matériel didactique dans le but d'adapter leur action aux besoins de leurs élèves.

D. Inspection

L'inspection de l'enseignement espagnol se déroule à deux niveaux.

L'**inspection supérieure** (*Alta Inspección*) est assurée par le ministère de l'Education et des Sciences. Des Services d'inspection supérieure territoriale de l'Etat ont été mis sur pied dans les sept communautés autonomes qui détiennent déjà les pleins pouvoirs. Leur but est d'assurer le respect des règles visant à garantir la structuration et l'organisation du système d'enseignement. Ils exercent, entre autres, les fonctions suivantes: assurer la conformité des plans, des programmes scolaires, des directives en matière d'enseignement et du matériel didactique aux dispositions définies par l'administration centrale; garantir le respect des conditions fixées par l'Etat quant à la structure générale et à l'organisation des filières d'options, des niveaux, des cycles, de la durée des études, des conditions d'admission, etc.; assurer la conformité des cours disponibles aux dispositions définies par l'Etat quant à l'attribution des qualifications; assurer le respect des conditions de base en vue de garantir un traitement égal de tous les Espagnols sur le plan des droits et des devoirs linguistiques; assurer une attribution correcte des bourses d'études et des subventions, etc.

Les **inspections techniques** (*Inspecciones Técnicas de Educación*). Chacune des huit administrations responsables de l'éducation (le ministère de l'Education et des Sciences et les communautés autonomes bénéficiant des pleins pouvoirs) possède sa propre organisation chargée des inspections au sein de son territoire. Celles-ci ont un double objectif: d'une part, assurer un encadrement et une assistance dans le domaine du travail scolaire et, d'autre part, contrôler et évaluer le système d'enseignement afin qu'il puisse atteindre ses objectifs éducatifs.

E. Financement

Les fonds consacrés à l'enseignement proviennent de sources tant publiques que privées. Les fonds publics sont fournis par le ministère de l'Education et des Sciences (bien que d'autres ministères apportent également une certaine contribution), les communautés autonomes et les autorités locales. Les fonds privés, quant à eux, sont fournis par les familles et par des organismes responsables du paiement des frais qu'occasionne l'enseignement privé.

Les fonds publics ne sont pas uniquement consacrés à l'enseignement public. Ils servent également à subventionner certains établissements privés (*Centros Privados Concertados*) afin d'assurer la

gratuité de l'enseignement pendant la période de la scolarité obligatoire et à financer les bourses d'études et les subventions éventuelles.

La majorité des fonds publics est consacrée aux frais du personnel (le financement des salaires des enseignants dans les établissements publics et privés subventionnés provient de l'administration), à l'achat de biens et services, aux subventions destinées aux établissements privés et aux investissements. Les établissements d'enseignement bénéficient d'un financement pour des éléments spécifiques et doivent justifier de leur affectation auprès des autorités.

L'enseignement est gratuit dans les établissements publics.

A tous les niveaux de l'enseignement et tant dans les établissements publics que privés, les familles doivent financer les services complémentaires tels que les repas et les transports scolaires, les activités parascolaires, ainsi que les manuels scolaires et le matériel didactique. Dans certains cas (en fonction du niveau scolaire des élèves/étudiants et des revenus familiaux), elles peuvent faire appel à une aide publique en demandant une bourse (pour l'achat de manuels scolaires mais aussi pour les transports, les repas et le logement). Les étudiants qui bénéficient d'une bourse d'études sont exemptés des frais de scolarité.

F. Enseignement privé

Les établissements privés sont généralement classés selon l'autorité administrative dont ils dépendent (il s'agit en général d'une association, de l'Eglise catholique ou d'un autre groupe religieux).

Parmi les établissements privés, on distingue les établissements subventionnés (*Centros Concertados*) des établissements non subventionnés (*Centros no Concertados*), selon qu'ils bénéficient ou non d'une aide financière de l'Etat.

Les établissements privés non subventionnés font l'objet d'un régime d'approbation général et jouissent d'une liberté totale en ce qui concerne leur organisation interne, le choix de leurs enseignants, leurs conditions d'admission, leurs règles de conduite et leur gestion financière.

Toutefois, afin de bénéficier des fonds publics, les établissements privés subventionnés doivent remplir les conditions suivantes :

- dispenser un enseignement gratuit et sans but lucratif ;
- mettre sur pied un conseil scolaire qui exerce le rôle d'organe de gestion et d'administration ;
- respecter des conditions d'admission semblables à celles des établissements publics ;
- recruter leur personnel enseignant au moyen d'une procédure contrôlée ;
- respecter le nombre d'enseignants par groupe d'élèves imposé par le gouvernement ;
- respecter les normes minimales en matière de programme d'enseignement et d'examens.

PAYS-BAS

Enseignement Primaire et Secondaire

Source :

Structures des systèmes d'éducation dans l'Union européenne - EURYDICE/CEDEFOP, 1995.

Adresse internet :

<http://europa.eu.int/comm/education/structfr/strufr.html>

Une des caractéristiques principales du système éducatif néerlandais est la liberté de l'enseignement, telle que stipulée dans l'article 23 de la Constitution, qui comprend :

- la liberté de créer des écoles conformément à des principes religieux ou idéologiques ;
- l'égalité financière entre l'enseignement public et l'enseignement privé ;
- l'obligation faite au pouvoir municipal de mettre en place une forme appropriée d'enseignement public.

La liberté de créer des écoles conformément à des principes religieux ou idéologiques est à l'origine de la grande variété des établissements scolaires et en particulier de l'existence parallèle des écoles publiques (*openbare scholen*) et des écoles privées (*bijzondere scholen*), auxquelles toutes les dispositions législatives s'appliquent de la même façon. Près de 70% des élèves fréquentent une école privée.

La liberté de l'enseignement est restreinte par les exigences définies dans la loi sur la scolarité obligatoire. Cette loi stipule que les enfants doivent fréquenter un établissement scolaire à temps plein jusqu'à la fin de l'année au cours de laquelle ils atteignent l'âge de 16 ans ou jusqu'à ce qu'ils aient suivi au moins 12 années d'enseignement à temps plein. Au terme de la scolarité obligatoire à temps plein, les élèves sont tenus de fréquenter l'école au moins à temps partiel jusqu'à l'âge de 18 ans.

La liberté des écoles privées est également limitée par les conditions de financement.

A. Répartition des compétences

Aux Pays-Bas, le système d'enseignement est unifié et régi par des lois centrales, tandis que l'administration et la gestion des écoles sont décentralisées. La responsabilité générale du système éducatif public et privé incombe à l'Etat, représenté par le ministre de l'Education, de la Culture et des Sciences et par le pouvoir législatif du Parlement. L'administration et la gestion des établissements de l'enseignement primaire, de l'enseignement secondaire général et de l'enseignement professionnel sont organisées à l'échelon local. Les autorités communales sont les autorités locales pour tous les établissements scolaires de leur région. Ce sont également les autorités compétentes pour les écoles publiques, tandis que les écoles privées sont placées sous la tutelle de fondations ou d'associations.

Le système d'apprentissage est coordonné par 31 associations ou fondations professionnelles ou sectorielles nationales indépendantes. Le volet théorique de l'apprentissage est de la responsabilité du ministère de l'Education, de la Culture et des Sciences, alors que le volet pratique relève des employeurs.

Il y a dans le pays près de 70 instituts d'enseignement professionnel supérieur, dix universités publiques et trois universités privées.

Les services d'accueil de la petite enfance sont financés par le ministère de la Santé, de la Sécurité sociale et des Sports.

B. Administration

1. Autorités centrales

Le ministère de l'Education, de la Culture et des Sciences a à sa tête le ministre de l'Education, de la Culture et des Sciences. Un ou deux secrétaires d'Etat à l'Education, à la Culture et aux Sciences peuvent également être nommés.

Conformément aux dispositions de la Constitution, le gouvernement central contrôle l'enseignement par des mesures législatives et réglementaires. Les principales responsabilités du ministère de l'Education, de la Culture et des Sciences concernent la structuration et le financement du système, la gestion des établissements publics, les procédures d'inspection et d'examen et l'aide financière aux étudiants. Le ministère peut exercer son contrôle en établissant des normes qualitatives ou quantitatives applicables au processus éducatif dans les écoles et/ou à leurs résultats, en adoptant des mesures relatives à l'allocation des moyens financiers et autres, et en imposant aux écoles le respect de certaines conditions.

Le ministère de l'Education, de la Culture et des Sciences définit les conditions, en particulier dans l'enseignement primaire et secondaire, relatives aux types d'écoles, à la durée des programmes, aux matières obligatoires et aux matières à option, au nombre minimal et maximal d'heures de cours et à leur durée, aux normes applicables au dédoublement des classes, au programme des examens et aux examens nationaux, aux normes de compétence, aux salaires, au statut et à l'horaire du personnel enseignant. Le ministère ne crée pas les écoles, mais définit les normes applicables à leur création. Ces conditions s'appliquent tant au secteur public qu'au secteur privé.

2. Provinces

Les provinces ont un rôle limité à jouer en ce qui concerne la gestion de l'enseignement et son contenu. Elles sont tenues d'effectuer des missions de contrôle et d'administration. Elles doivent veiller à ce que suffisamment de moyens soient mis à la disposition de l'enseignement primaire et secondaire tant public que privé et organiser des activités d'éducation et de formation des adultes.

3. Autorités locales (Communes)

Les communes ont un double rôle à jouer: celui d'autorités locales pour tous les établissements scolaires - tant publics que privés - de leur région et celui d'autorités compétentes (à travers les conseils scolaires) pour les écoles publiques. Elles veillent également au respect de la loi sur la scolarité obligatoire.

Dans l'enseignement primaire, elles assurent la planification et la coordination des bâtiments, de l'infrastructure et des moyens matériels et sont chargées de nommer le personnel auxiliaire. Dans l'enseignement secondaire, elles sont légalement tenues d'assurer l'exploitation maximale des bâtiments. De plus, elles agissent dans ce domaine presque exclusivement comme des autorités compétentes.

Le conseil communal crée les écoles publiques et approuve la création des écoles privées.

4. Autorité compétente

L'autorité compétente ou conseil scolaire est responsable de la gestion de son **établissement scolaire** dans la limite des dispositions légales y afférant. La gestion quotidienne des établissements de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire peut être déléguée au directeur (au recteur dans les établissements de l'enseignement préuniversitaire ou à l'équipe centrale de gestion dans les établissements *MBO*), mais c'est l'autorité compétente qui est responsable en dernier ressort.

Comme indiqué ci-dessus, les communes font fonction d'autorités compétentes pour l'enseignement public, tandis que pour les écoles privées, le rôle d'autorités compétentes est joué par les conseils d'administration, les associations ou les organismes responsables de la création des écoles. **Le système éducatif néerlandais compte ainsi près de 6.300 autorités compétentes.**

Les missions et les responsabilités des conseils des écoles publiques et privées sont très proches: décisions en matière de programme, choix du matériel didactique, établissement du programme scolaire, horaire (heures de cours par matière obligatoire ou à option), nomination et licenciement des directeurs, des enseignants et du personnel non enseignant, admission et renvoi des élèves, utilisation des bâtiments scolaires, heures d'ouverture des écoles, gestion des moyens financiers et administration.

Par ailleurs, les conseils des écoles publiques doivent veiller à ce qu'il y ait suffisamment d'établissements scolaires, respecter les dispositions statutaires (notamment en matière de financement), s'assurer qu'aucun élève ne se voie refuser l'accès à l'école en raison de ses convictions et rendre des comptes au conseil communal pour ses activités de gestion.

Le gouvernement définit un cadre général dans lequel les **établissements HBO** doivent s'insérer, mais il appartient à l'autorité compétente de développer ce cadre à travers des règlements relatifs à l'enseignement dispensé et aux examens. Les établissements *HBO* sont tenus de préciser, dans leurs règlements en matière d'enseignement et d'examens, leur programme d'enseignement formation, les principales matières, ainsi que le contenu et la forme des différents examens.

C. Financement

Le financement de tous les niveaux et de tous les types d'enseignement émane, en principe, du budget du gouvernement central. Le financement des établissements publics et des établissements privés s'effectue selon les mêmes critères.

Les écoles primaires et les établissements de l'enseignement spécial (primaire et secondaire) reçoivent un financement qui couvre leurs frais de personnel, d'exploitation et de logement. Il existe plusieurs systèmes de financement, destinés à assurer autant que possible l'autonomie des établissements :

- le "système Londo", destiné au financement des bâtiments, du matériel didactique et de l'entretien, selon des normes prédéterminées ;
- le système de financement du personnel, qui donne une large autonomie en matière de gestion des ressources en personnel ;
- un financement forfaitaire, qui confère aux écoles un pouvoir discrétionnaire concernant l'affectation du budget annuel aux frais de personnel et de fonctionnement.

Si le "système Londo" et le système de financement du personnel concernent des dépenses spécifiques, la formule forfaitaire concerne tous les types de dépenses.

Les **écoles secondaires** publiques et privées reçoivent du gouvernement une dotation qui couvre leurs frais de personnel, d'exploitation, d'établissement et d'équipement. Comme dans l'enseignement primaire et spécial, le système de financement du personnel et la formule forfaitaire sont utilisés dans l'enseignement secondaire.

La plupart des frais sont directement réglés à l'autorité compétente. Les frais locatifs de base sont quant à eux payés à l'autorité locale.

Le gouvernement central accorde des subventions forfaitaires aux **écoles MBO**, qui peuvent les utiliser à leur guise pour couvrir leurs frais de personnel ou pour rénover leurs installations. Les écoles peuvent choisir librement entre ces deux possibilités. Aux termes des règlements en matière de financement, les écoles doivent tenir des comptes. Elles peuvent conserver les bénéfices dégagés par des activités faisant l'objet d'un contrat avec des tierces parties. Les membres du personnel de l'école peuvent également mener des activités régies par des dispositions contractuelles dans le cadre de leurs conditions normales de travail.

D. Organisation des études

Après avoir terminé l'enseignement primaire, les élèves entrent dans l'enseignement secondaire. Celui-ci s'adresse aux élèves âgés de 12 à 16/18 ans. Il est régi par la loi sur l'enseignement secondaire (*Wet op het Voortgezet Onderwijs*), en vigueur depuis 1968.

L'enseignement secondaire comprend les catégories suivantes :

- l'enseignement préuniversitaire (*Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs - VWO*), destiné aux élèves de 12 à 18 ans ;
- l'enseignement secondaire général supérieur (*Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs - HAVO*), destiné aux élèves de 12 à 17 ans ;
- l'enseignement secondaire général inférieur (*Middelbaar Algemeen Voortgezet Onderwijs - MAVO*), destiné aux élèves de 12 à 16 ans ;
- l'enseignement préprofessionnel (*Voorbereidend Beroepsonderwijs - VBO*), destiné aux élèves de 12 à 16 ans.

Les écoles *VBO* dispensent un enseignement général et professionnel. Dans les écoles *VWO*, *HAVO* et *MAVO*, l'enseignement est principalement à caractère général.

Aux termes du décret sur la formation de base 1993-1998, à partir de l'année scolaire 1993/94, toutes les écoles d'enseignement secondaire commencent par une période de trois ans de **formation de base** (*basisvorming*), offrant un enseignement général sans distinction stricte entre les matières générales et techniques, l'objectif étant de retarder le choix des études et de moderniser les programmes.

L'enseignement préuniversitaire (*VWO*) dure 6 ans (y compris la formation de base) et prépare les élèves à l'enseignement universitaire. Toutefois, les élèves qui ont terminé le *VWO* peuvent également accéder à l'enseignement supérieur professionnel. Le *VWO* est assuré dans trois types d'établissements: l'*Atheneum* (pas de langues classiques), le *Gymnasium* (langues classiques obligatoires) et le *Lyceum* (langues classiques facultatives).

Les formations *HAVO* durent cinq ans (y compris la formation de base) et préparent les élèves à l'enseignement supérieur professionnel, mais un grand nombre d'élèves passent ensuite au *VWO* ou vont dans un établissement de l'enseignement secondaire professionnel du deuxième cycle (*MBO*).

L'enseignement secondaire général inférieur (*MAVO*) dure quatre ans (y compris la formation de base). Au sortir d'un établissement *MAVO*, les élèves peuvent fréquenter un établissement d'enseignement secondaire professionnel du deuxième cycle (*MBO*) ou décider de suivre une formation *HAVO* ou un apprentissage.

L'enseignement préprofessionnel (*VBO*) dure quatre ans (y compris la formation de base) et conduit à l'enseignement secondaire professionnel du deuxième cycle (*MBO*) et au système d'apprentissage. Le *VBO* comprend des cours techniques, d'économie domestique et de sciences domestiques, des formations à la vente, des formations commerciales et administratives, ainsi que des formations agricoles. Il ne s'agit pas d'une étape finale, mais d'un point de départ pour d'autres formations professionnelles. Le *VBO* a été instauré en 1992 pour les élèves de première année.

Avant cela, l'enseignement professionnel initial était dispensé dans l'enseignement secondaire professionnel du premier cycle (*Lager Beroepsonderwijs* - *LBO*). Les élèves déjà inscrits en *LBO* iront jusqu'au terme de leur formation.

L'enseignement secondaire est assuré dans les écoles publiques et privées. Près de 70% des écoles secondaires générales sont privées, contre 90% des écoles *VBO* (et *MBO*). L'enseignement est gratuit pour tous les élèves jusqu'à l'âge de 16 ans, bien que les manuels scolaires et le matériel didactique doivent parfois être achetés. Les élèves de 16 ans et plus doivent payer des droits d'inscription annuels, mais leurs parents peuvent demander des allocations.

Les élèves peuvent accéder à l'enseignement secondaire s'ils ont terminé l'enseignement primaire (en moyenne à l'âge de 12 ans). L'admission de l'élève est décidée par un comité d'admission, sur la base du rapport de l'école primaire. Pour accéder au *MAVO*, au *HAVO* ou au *VWO*, les élèves doivent avoir fait l'objet d'une évaluation de leurs aptitudes. Lorsqu'une école *MAVO* a une première année commune avec une école *VBO*, il n'y a pas de conditions d'accès. Il n'y a pas non plus de conditions d'accès au *VBO*.

Il est courant que les classes soient organisées par groupes d'âge. Toutefois, elles peuvent réunir des élèves d'un niveau ou d'un type d'école, ou de plusieurs niveaux ou types d'écoles (par exemple *VBO/MAVO*, *MAVO/HAVO*, *HAVO/VWO*). Dans les écoles combinées, les élèves sont parfois regroupés sans distinction pendant la première année (période de transition).

Le nombre d'enseignants attribué à une école est fixé chaque année en fonction du nombre d'élèves. Si une école emploie différents types d'enseignants (qualifiés pour les deux cycles du secondaire, qualifiés pour l'enseignement secondaire inférieur, qualifiés pour l'éducation physique), le nombre d'enseignants est déterminé séparément pour chaque niveau.

L'année scolaire dure du 1er août au 31 juillet. Jusqu'à présent, il y avait 195 jours d'école par an; désormais, il y en aura 200 pendant la formation de base (à partir de l'année scolaire 1993/94). La durée maximale des vacances scolaires est de 60 jours d'école. Les vacances d'été durent sept semaines en juillet et en août, échelonnées sur les trois zones selon lesquelles le pays est divisé pour l'étalement des congés scolaires. Les dates et la durée des vacances d'été sont prescrites par le gouvernement central, sauf dans le

cas des formations *MBO*. Les dates des vacances de Noël et de mai sont les mêmes dans tout le pays. L'autorité compétente fixe les dates et la durée des autres jours de congé, bien que le gouvernement central recommande deux périodes pour les congés d'automne et de printemps. Les écoles sont ouvertes cinq jours par semaine.

Le conseil scolaire et l'autorité compétente sont tenus d'établir un plan scolaire donnant un aperçu de l'organisation et du contenu de l'enseignement ainsi qu'un horaire des cours, et de les soumettre à l'approbation de l'inspection. Aucune exigence n'est fixée en ce qui concerne les matières enseignées, la méthodologie ou les méthodes pédagogiques, mais les examens sont soumis à certaines conditions.

1. Programme

L'horaire recommandé pour la formation de base comprend 15 matières obligatoires: le néerlandais, l'anglais, une deuxième langue étrangère (le français, l'allemand), les mathématiques, la biologie, la physique et la chimie, l'informatique, l'histoire et l'éducation civique, la géographie, l'économie, les technologies, les aptitudes sociales, les arts (au moins deux disciplines choisies parmi la musique, la danse ou le théâtre) et l'éducation physique. En outre, 20% du programme se composent de matières à option (latin, religion, apprentissage de la langue maternelle, matières préprofessionnelles, branches du programme de base, leçons particulières, **orientation** scolaire ou de carrière).

Les objectifs nationaux de compétence sont en train d'être fixés pour les matières du programme de base. Il s'agit des normes minimales obligatoires que les écoles doivent atteindre à la fin de la période de formation de base. Il y a deux niveaux de compétence pour la formation de base, et les élèves sont regroupés par niveau de compétence de telle façon que certains peuvent terminer leur formation de base en deux ans au lieu de trois, tandis que d'autres peuvent prendre quatre ans.

L'horaire doit être considéré comme un guide pour le nombre minimal d'heures de cours par matière. Il ne doit pas obligatoirement être respecté, sauf en ce qui concerne les aptitudes sociales, l'éducation physique et les matières artistiques. S'agissant du *VBO*, il y a aussi un nombre minimal d'heures prescrites pour les matières directement professionnelles. Pendant les trois premières années des cours *VWO* et *HAVO*, il est obligatoire d'apprendre une troisième langue moderne (français, allemand, parfois espagnol), et le programme des élèves du *Gymnasium* doit également comprendre le latin ou le grec pendant les trois premières années.

Le nombre minimal d'heures de cours données chaque année figure dans les horaires recommandés pour chaque type d'école. Pendant les trois premières années de l'enseignement secondaire, les élèves suivent un minimum de 1.280 heures de cours de 50 minutes par an. Pendant la formation de base, 1.000 heures de cours au moins doivent être consacrées aux matières du programme de base. Les heures de cours peuvent durer plus ou moins de 50 minutes.

En d'autres termes, la semaine d'école se compose en moyenne de 32 périodes de cours de 50 minutes chacune. Toutes les écoles sont tenues de consacrer 25 heures aux matières obligatoires inscrites au programme de la formation de base. Les sept heures restantes peuvent être consacrées à des matières choisies par l'école.

Le ministère ne prescrit pas les **manuels scolaires**: les enseignants peuvent choisir librement leur matériel didactique.

Les écoles ne sont pas légalement obligées d'assurer des **services d'orientation** pédagogique et professionnelle, mais il y a souvent un enseignant qui s'en charge.

2. Evaluation et qualifications

Comme dans l'enseignement primaire, l'évaluation des résultats scolaires des élèves est continue dans toutes les matières. Elle est effectuée à intervalles réguliers (généralement deux fois pendant l'année et une fois à la fin) par l'enseignant et est consignée dans les rapports scolaires. En dernière année, la dernière évaluation avant les examens de fin d'études s'effectue à Noël. Les notes s'échelonnent de 1 à 10. Un "1" révèle d'importantes faiblesses, un "10" est un signe d'excellence et un "6" indique que l'élève réussit.

Les élèves passent dans la classe supérieure s'ils ont obtenu une note "suffisante" à la fin de l'année dans la plupart des matières. Les élèves peuvent redoubler une seule fois; si leurs notes ne sont pas jugées suffisantes à la fin de l'année qu'ils redoublent, ils doivent changer de type d'enseignement. Les 15 matières obligatoires étudiées pendant la formation de base font l'objet de tests finaux, à l'exception de l'éducation physique. Les tests sont fonction des objectifs de compétence et doivent porter sur chaque matière ou combinaison de matières. Des tests intermédiaires peuvent également avoir lieu pour les matières qui ne sont pas enseignées pendant l'intégralité du cycle de formation de base. Toutefois, le test final ne peut pas intervenir avant la fin de la deuxième année du cycle. Les écoles peuvent compléter les tests à l'aide de leurs propres examens et peuvent décider quand et dans quel ordre les organiser. Les premiers tests finaux seront mis en oeuvre pendant l'année scolaire 1994/95. Les élèves qui terminent avec fruit leur formation de base recevront un certificat (*getuigschrift basisvorming*).

A la fin de la deuxième année, l'autorité compétente formule une recommandation à l'intention des élèves concernant leurs études futures. Les élèves qui n'ont pas atteint tous les objectifs de compétence communs peuvent bénéficier d'une dispense pour certains d'entre eux ou pour une ou plusieurs matières du programme de base. Un comité mis en place par le conseil scolaire se prononce sur les exemptions.

Les élèves disposent de maximum cinq ans pour terminer le premier cycle de l'enseignement secondaire (les quatre ans du *VBO* et du *MAVO*, les trois premières années du *HAVO* et du *VWO*).

Les cours *VWO*, *HAVO*, *MAVO* et *VBO* se terminent par un examen final comprenant un examen scolaire et un examen national. L'examen scolaire est préparé par l'école et intervient au cours de la dernière année. Il se compose de deux ou de plusieurs tests oraux et/ou écrits par matière. L'examen national est le même pour toutes les écoles d'un type donné et intervient au même moment. La note finale est la moyenne des points obtenus aux examens scolaires et à l'examen national.

L'examen final du *VWO* porte sur sept matières. Le néerlandais et une autre langue moderne (français, allemand ou anglais) sont des matières obligatoires. Dans un *Gymnasium*, le latin et le grec sont également obligatoires. Les autres matières sont choisies par les élèves. L'éducation physique ne fait l'objet d'aucun examen. Il est possible de passer un examen dans plus de sept matières. Au niveau du *VWO*, une distinction est établie entre un certificat *Atheneum* et un certificat *Gymnasium*.

L'examen final *HAVO* porte sur six matières. Le néerlandais et une autre langue moderne (le français, l'allemand, l'anglais ou l'espagnol) sont des matières obligatoires. Les autres matières sont choisies par les élèves. L'éducation physique ne fait l'objet d'aucun examen. Il est possible de passer un examen dans sept matières.

L'examen de fin de formation *MAVO* porte sur six matières. Le néerlandais et une autre langue moderne (le français, l'allemand, l'anglais ou l'espagnol) sont des matières obligatoires. Les autres matières sont choisies par les élèves. L'éducation physique ne fait l'objet d'aucun examen. Les élèves peuvent passer leurs examens au niveau C ou au niveau D. Ils doivent passer au moins trois matières au niveau D, qui est le plus difficile.

L'examen de fin de formation *VBO* porte sur six ou sept matières, tant générales que professionnelles. Les élèves doivent choisir au moins deux matières professionnelles pour les examens. Ils passent les examens des matières générales au niveau A, B, C ou D et ceux qui portent sur les branches professionnelles, au niveau A, B ou C. Au niveau A ou B, les examens consisteront uniquement en des tests scolaires internes organisés par l'autorité compétente. L'éducation physique ne fait l'objet d'aucun examen. De nouveaux programmes d'examen de niveau C ou D destinés aux matières *VBO* à caractère professionnel devaient entrer en application en 1994.

Les élèves qui réussissent l'un de ces examens de fin d'études reçoivent un certificat (*Diploma*), qui prend la même forme dans tout le pays pour les différents types d'écoles.

3. Enseignants

Les enseignants sont spécialisés par matière. Ceux qui ont suivi une formation dans l'ancien système étaient spécialisés dans deux domaines. Actuellement, ils se spécialisent dans une seule matière, mais peuvent en enseigner deux. Il appartient aux écoles de décider si les enseignants changent de classe à la fin de chaque année.

Les enseignants des **écoles secondaires** sont de deux types: ceux qui sont qualifiés pour enseigner dans les deux cycles du secondaire (*leraar voortgezet onderwijs eerstegraads*) et ceux qui sont qualifiés pour enseigner dans le secondaire inférieur uniquement (*leraar voortgezet onderwijs tweedegraads*). Les premiers peuvent enseigner dans toutes les écoles secondaires, tandis que les seconds ne peuvent enseigner que dans les trois premières années des écoles *VWO* et *HAVO* et dans toutes les années des écoles *MAVO*, *VBO* et *MBO*. Pour acquérir ces qualifications, il faut suivre l'une des formations pédagogiques proposées par les universités (*WO*) et les établissements de l'enseignement professionnel supérieur (*HBO*).

Les établissements *HBO* proposent des formations pédagogiques conduisant à une qualification dans une matière. Ces études durent quatre ans à temps plein ou à temps partiel dans le cas d'une qualification pour l'enseignement secondaire inférieur et trois années successives à temps partiel pour une qualification pédagogique complète dans les matières générales.

Les études débouchant sur une qualification pédagogique complète en éducation physique (*leraar voortgezet onderwijs eerstegraads*) durent quatre ans à temps plein.

Les universités proposent des formations pédagogiques (une année à temps plein) conduisant à une qualification complète dans une des matières d'examen du *HAVO* et du *VWO*. Cette formation peut être suivie après une formation *HBO* ou des études universitaires.

La pratique de l'enseignement est un élément essentiel de toutes les formations pédagogiques. Celles-ci sont couronnées par un certificat indiquant le domaine d'étude suivi et le niveau de compétence acquis.

Tous les enseignants des écoles publiques et privées ont le statut de fonctionnaires et peuvent travailler à temps plein ou à temps partiel.

La formation continue est réglementée par la loi, mais n'est pas obligatoire. Si elle est suivie avec succès, elle donne droit à un certificat.

SUEDE

Enseignement Primaire et Secondaire

Source:

Structures des systèmes d'éducation dans l'Union européenne - EURYDICE/CEDEFOP, 1995.

Adresse internet :

<http://europa.eu.int/comm/education/structfr/strufr.html>

En Suède, le système éducatif repose sur le principe que l'enseignement doit être accessible à tous, indépendamment de l'origine ethnique ou sociale ou du lieu de résidence des élèves. L'enseignement obligatoire et l'enseignement secondaire supérieur sont tous deux polyvalents et conçus pour l'ensemble des jeunes. Par ailleurs, toutes les écoles sont mixtes. Les programmes de l'enseignement obligatoire et de l'enseignement secondaire supérieur sont valables dans l'ensemble du pays.

L'éducation des adultes repose sur une longue tradition. Elle offre un vaste choix de possibilités dans le domaine de l'éducation complémentaire et continue dans tout le pays. L'éducation des adultes, équivalant à l'enseignement dispensé dans les écoles jusqu'au niveau secondaire supérieur, fait partie du système d'enseignement public.

A. Répartition des compétences

Le système administratif suédois se caractérise notamment par la répartition des tâches entre les ministères et les organes administratifs centraux. Les ministères sont des unités relativement restreintes comportant chacune 150 personnes au maximum. Ils s'occupent essentiellement de préparer les projets de loi à présenter au Parlement et d'édicter des lois, des réglementations et des règlements généraux pour les organes administratifs. La mise en application des lois et des décisions gouvernementales incombe à une centaine d'organes administratifs jouissant d'une relative autonomie.

Les responsables de l'enseignement sous l'égide du ministère de l'Education et des Sciences sont les conseils de comté et les municipalités ainsi que les pouvoirs organisateurs des écoles privées. L'administration régionale de l'enseignement a été supprimée en 1992.

Selon le grand principe de la répartition des compétences au sein du système éducatif suédois actuel, le Parlement et le gouvernement contrôlent les activités éducatives en définissant des objectifs nationaux, tandis que les autorités éducatives nationales et locales et les pouvoirs organisateurs des différentes institutions veillent à ce que ces activités soient mises en oeuvre conformément aux dits objectifs nationaux et à ce qu'elles aboutissent aux résultats escomptés.

B. Administration

1. Niveau central

Le Parlement adopte les lois et décide du niveau de la subvention financière gouvernementale pour l'enseignement. Le gouvernement prend des arrêtés et élabore des directives générales applicables aux divers types d'enseignement et décide de la répartition des dotations gouvernementales. Le gouvernement établit également les programmes scolaires.

L'Etat doit veiller à ce que toutes les activités éducatives fassent l'objet d'un contrôle et d'une évaluation. Il est chargé du développement et de l'amélioration du système scolaire au niveau central. Il est également tenu d'accorder une aide financière aux étudiants. Moyennant l'accord du Parlement et du gouvernement, l'Etat exerce ses fonctions par l'intermédiaire des organismes gouvernementaux centraux qui dépendent directement du ministère de l'Education et des Sciences.

La principale autorité centrale responsable du contrôle du système scolaire est l'**Agence nationale de l'enseignement**. Parmi ses responsabilités, il convient de noter l'évaluation, la supervision et le contrôle, au niveau national, de toutes les activités scolaires ainsi que des activités centralisées de développement au sein du secteur scolaire. L'Agence nationale de l'enseignement doit s'assurer aussi de la mise sur pied de travaux de recherche et veiller à ce que les enseignants puissent suivre des activités de formation continue. C'est elle qui organise la formation initiale des directeurs d'école et une part de la formation continue des enseignants.

Les agences nationales soumettent des rapports annuels et des propositions de budget au gouvernement. En outre, à intervalles de trois ans ou plus, elles doivent présenter au Parlement et au gouvernement un tableau complet de la situation dans le cadre de leurs compétences ainsi que des données relatives à l'évolution à long terme du système éducatif.

2. Niveau local

En vertu de la loi et des réglementations en vigueur, les autorités locales (conseils de comté et municipalités) sont tenues d'offrir une série de services fondamentaux pour lesquels elles reçoivent des subventions du gouvernement national. En outre, elles ont le droit de lever des impôts sur le revenu et de faire payer divers services. La quasi-totalité du système éducatif suédois, hormis le niveau universitaire, est administré par les autorités locales.

Le 1er janvier 1991, la responsabilité du personnel enseignant a été transférée de l'Etat aux municipalités. Depuis le 1er juillet de la même année, les municipalités sont seules responsables de l'organisation et de la mise en oeuvre des activités scolaires.

Tous les conseils municipaux et de comté mettent sur pied un ou plusieurs comités chargés de veiller à ce que les activités éducatives soient menées conformément aux réglementations et aux directives nationales et que les conditions externes de l'enseignement soient aussi appropriées et favorables que possible. Le ou les comités responsables des écoles sont tenus de veiller notamment à la création d'écoles, à la mise à disposition d'infrastructures suffisantes, à la coordination des activités des écoles au sein de la municipalité, au recrutement de personnel enseignant et non enseignant qualifié, à l'organisation de sa formation continue et à l'affectation de fonds municipaux aux activités scolaires. Ils doivent également s'assurer de la réalisation des objectifs fixés dans les programmes d'enseignement et du respect des directives générales. Dans la pratique, les comités locaux doivent veiller à ce que toutes les écoles suédoises respectent des normes équivalentes dans tout le pays. Chaque municipalité doit fixer les objectifs généraux de ses écoles, sous la forme d'un plan scolaire adopté par le conseil municipal.

La municipalité est obligée de contrôler et d'évaluer le plan scolaire et de soumettre à l'Etat des rapports sur les circonstances et les faits pertinents pour l'évaluation des activités éducatives. En outre, chaque école doit élaborer un plan de travail basé sur le programme d'enseignement et sur les priorités locales. Ce plan de travail doit lui aussi faire l'objet d'un contrôle et d'une évaluation.

L'organisation de l'administration au sein d'une municipalité (l'intégration d'une ou de plusieurs écoles dans le district scolaire d'un directeur d'école, la répartition des responsabilités, l'affectation des fonds) varie d'une municipalité à l'autre.

B. Au niveau de l'établissement

Le système de **l'enseignement supérieur** a subi une réforme radicale le 1er juillet 1993 avec l'adoption d'une nouvelle loi sur l'enseignement supérieur et l'introduction d'un nouveau système d'affectation des ressources aux universités et aux établissements d'enseignement supérieur. Le rôle de l'Etat a été limité et les universités et les écoles supérieures jouissent désormais d'une autonomie beaucoup plus importante et elles sont libres de prendre elles-mêmes les décisions relatives aux questions qui étaient auparavant du ressort du Parlement et du gouvernement, comme l'organisation des études, l'admission des étudiants, l'utilisation des ressources disponibles et les structures institutionnelles.

Inspection

En Suède, il n'y a pas d'inspection proprement dite. Toutefois, étant donné que l'administration du système éducatif est aujourd'hui basée sur des objectifs et des résultats, l'Etat, les autorités locales, les écoles et les établissements d'enseignement supérieur) sont tenus de contrôler et d'évaluer systématiquement les activités éducatives par rapport aux objectifs et à leurs conditions d'application. Comme déjà mentionné, l'Agence nationale de l'enseignement et le Bureau du Président des universités suédoises contrôlent et évaluent le système à l'échelon national.

C. Financement

Depuis le 1er janvier 1993, les fonds alloués par l'Etat aux municipalités revêtent la forme d'une "subvention de compensation générale". Cette subvention de l'Etat vient s'ajouter aux recettes fiscales des municipalités et vise à compenser les différences entre les municipalités. Le financement de l'Etat n'est donc pas directement lié à l'organisation des écoles; les municipalités sont libres de l'affecter aux activités ou aux services éducatifs de leur choix. Dans un nombre croissant de municipalités, le ou les comités allouent à chaque école un budget global couvrant les salaires, le coût du matériel pédagogique et l'équipement, les recettes provenant de la location des bâtiments scolaires par exemple, etc. Toutefois, si une municipalité manque gravement aux obligations qui lui incombent en vertu de la loi sur l'enseignement ou des réglementations qui en découlent, le gouvernement a le droit d'intervenir. En outre, l'Etat alloue des subventions spéciales pour la recherche et le développement, la formation continue du personnel des écoles, les mesures spéciales destinées aux élèves qui souffrent d'un handicap mental et pour une série d'écoles privées de l'enseignement secondaire supérieur.

Dans l'enseignement obligatoire, le matériel pédagogique et les repas scolaires sont gratuits pour les élèves; dans la plupart des municipalités, cela vaut également pour les élèves de l'enseignement secondaire supérieur. Les municipalités sont tenues de prévoir un transport gratuit pour les élèves suivant l'enseignement obligatoire, excepté pour ceux qui se rendent dans une école autre que celle proposée par la municipalité.

Tous les élèves âgés de 16 à 20 ans qui suivent l'enseignement secondaire supérieur bénéficient d'une allocation d'études octroyée par l'Etat. Ceci vaut également pour les élèves des écoles privées si leurs études sont supervisées par l'Etat. L'allocation d'études octroyée aux élèves du niveau secondaire supérieur comprend une bourse d'études générale, équivalant à un prolongement des allocations familiales, accordée à tous les élèves à partir de 16 ans ainsi qu'une allocation qui varie en fonction des ressources familiales et qui couvre le coût des études et du transport entre le domicile et l'école et vice versa.

D. Enseignement privé

Un des principes directeurs de la politique d'enseignement mise en oeuvre après le changement de gouvernement en automne 1991 a été de créer une certaine diversité au sein du système scolaire et de permettre aux élèves et aux étudiants de choisir parmi différents types d'écoles et d'établissements d'enseignement supérieur et différents parcours scolaires. De nouvelles possibilités ont ainsi été créées pour l'implantation d'écoles privées au sein du système d'enseignement; le pourcentage d'établissements privés dans l'enseignement obligatoire et secondaire supérieur s'élève actuellement à 1,5%. Près de la moitié d'entre eux ont une orientation pédagogique spécifique, telle que la méthode Montessori ou la méthode Rudolf Steiner; d'autres sont confessionnels ou ont une approche pédagogique plus classique.

Les municipalités sont tenues de donner une compensation aux **écoles privées d'enseignement obligatoire**, agréées par l'Agence nationale de l'enseignement, pour les élèves qui les fréquentent. La participation de la municipalité par élève équivaut à 85% au moins du coût moyen par élève fréquentant un établissement municipal d'enseignement obligatoire. Le nouveau gouvernement a fait savoir que ce pourcentage sera prochainement réduit. Depuis l'année scolaire 1994/95, les municipalités sont également obligées d'octroyer aux **écoles privées de l'enseignement secondaire supérieur** une subvention par élève, et ce pour autant que l'école concernée réponde à certains critères. Les écoles privées peuvent réclamer des droits d'inscription raisonnables pour couvrir certains frais non couverts par les subventions de l'Etat.

Depuis l'année scolaire 1993/94, les municipalités et les conseils de comté ont également la possibilité de conclure des accords avec des écoles privées pour l'enseignement de certaines matières dans les écoles secondaires supérieures.

L'**enseignement supérieur** compte peu d'établissements privés. Le seul établissement de ce type ayant une fonction de recherche est l'école de sciences économiques de Stockholm. Toutefois, conformément à une décision du Parlement prise au printemps 1993, deux des établissements de l'Etat ont été transformés en fondations autonomes le 1er juillet 1994, à savoir l'école supérieure de Jönköping et l'université de technologie Chalmers. L'Etat subventionne également une série d'établissements gérés par des organisateurs privés. Par ailleurs, des écoles supérieures privées ont eu la possibilité d'évoluer dans un cadre réglementaire définissant leurs relations avec l'Etat. La reconnaissance par le gouvernement implique l'appartenance à une des deux catégories suivantes: les établissements ayant le droit de décerner des diplômes et les établissements ayant le même droit mais qui bénéficient en outre de subventions de l'Etat pour couvrir une partie de leurs frais de fonctionnement. Les étudiants des universités ou des écoles supérieures privées ayant le droit de décerner des diplômes peuvent recevoir une allocation d'études.

E. Organes consultatifs

En vertu de la loi sur la codétermination, les organisations des enseignants et des autres employés ont le droit de recevoir l'information et d'exercer une influence sur les décisions imminentes. Les droits des élèves sont consignés dans la loi sur l'enseignement, mais leur application pratique est décidée à l'échelon local. Dans l'enseignement obligatoire, c'est au directeur (même s'il délègue habituellement cette tâche aux enseignants) qu'il appartient d'informer et de consulter les élèves et leurs parents sur les questions importantes pour les élèves et l'école dans son ensemble. Les parents se regroupent au sein d'associations de parents ou d'associations de parents et d'enseignants et peuvent exercer une certaine influence sur les

activités scolaires. A l'échelle nationale, l'Association nationale des écoles et des familles est également consultée.

ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE : ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET ENSEIGNEMENT SECONDAIRE INFÉRIEUR

En Suède, la scolarité obligatoire consiste en un enseignement complet de 9 ans (*grundskola*) pour les enfants âgés de 7 à 16 ans. Toutefois, depuis 1991, les enfants ont le droit d'entamer la scolarité obligatoire à l'âge de 6 ans si leurs parents le désirent et si la municipalité est en mesure de leur offrir cette possibilité. Cette option devrait être proposée dans toutes les municipalités à partir de l'année scolaire 1997/98. En 1992/93, 70% des municipalités étaient en mesure de le faire. En octobre 1993, 5,3% des élèves entamant l'enseignement obligatoire étaient âgés de 6 ans ou moins. Le gouvernement avait désigné un commissaire spécial chargé d'étudier les conséquences de l'extension de la scolarité obligatoire à dix ans. Son rapport final a été envoyé pour examen aux municipalités et aux organismes gouvernementaux concernés.

L'enseignement primaire obligatoire a été introduit officiellement en Suède en 1842. Un processus de réforme, qui allait durer de nombreuses années, a été entamé dans les années 1940 dans le but d'étendre la scolarité obligatoire. L'enseignement polyvalent obligatoire de neuf ans a été instauré sur décision du Parlement en 1962 et mis pleinement en oeuvre au cours de l'année scolaire 1972/73. Aujourd'hui, il est réglementé par la loi sur l'enseignement de 1985 et par ses amendements de 1991, 1992, 1993 et 1994.

L'enseignement obligatoire est dispensé dans des écoles obligatoires (*grundskolan*), des écoles lapones (*sameskolan*) pour les enfants d'expression laponne du nord du pays, des écoles spéciales (*specialskolan*) pour les enfants souffrant de certains handicaps (notamment les enfants ayant des problèmes d'audition, de vision ou d'élocution) et des écoles obligatoires pour les handicapés mentaux (*särskolan*).

La grande majorité des élèves (plus de 98%) fréquentent les écoles municipales locales. La loi sur l'enseignement stipule toutefois que les parents et les élèves devraient pouvoir opter pour l'établissement de leur choix. Dans la mesure du possible, il faudrait prendre en considération les souhaits des parents qui veulent que leurs enfants fréquentent une école publique déterminée de leur municipalité. Les parents et les élèves devraient également être libres de choisir entre écoles publiques et écoles privées. Depuis l'année scolaire 1993/94, un élève peut fréquenter une école publique située en dehors de sa municipalité. Les municipalités sont obligées de fournir aux élèves tout le matériel didactique nécessaire. L'accent est mis tout particulièrement sur les manuels scolaires traitant de sujets essentiels d'une matière ou d'un groupe de matières. Les établissements d'enseignement obligatoire sont tous mixtes et gratuits.

L'année scolaire est divisée en deux semestres et comprend 40 semaines, soit un minimum de 178 jours d'école (du lundi au vendredi) et 12 jours de congé. Le premier semestre va de la fin du mois d'août à la fin du mois de décembre et le deuxième du début du mois de janvier au début du mois de juin. Les dates exactes varient d'une année à l'autre et selon les municipalités.

La scolarité est obligatoire à raison de 190 jours maximum par an et de huit heures par jour (six heures au cours des deux premières années). Dans certains cas, les élèves peuvent cependant être dispensés de la scolarité obligatoire. Cette disposition s'applique par exemple aux élèves appartenant à une communauté religieuse autorisée par le gouvernement à dispenser une instruction religieuse d'un niveau correspondant à celui de l'instruction scolaire.

1. Système en vigueur

Les modifications apportées au cadre législatif du système scolaire ont entraîné des changements fondamentaux au niveau du contrôle et de l'organisation des écoles ainsi que des conditions dans lesquelles chacune d'entre elles peut fonctionner. Au mois de décembre 1993, le Parlement a adopté une législation établissant de nouvelles directives sur les programmes de l'ensemble du système scolaire, et basant l'administration du système scolaire sur les objectifs et les résultats. Comme décrit plus en détail ci-après, elle entraînera des changements considérables au niveau des programmes, des grilles-horaires et du système de notation pour l'enseignement obligatoire au cours des prochaines années. Le nouveau système entrera en application en 1995/96 en ce qui concerne les années 1-7 de l'enseignement obligatoire, de l'enseignement obligatoire pour handicapés mentaux et des écoles spéciales ainsi que pour toutes les classes des écoles lapones. Les élèves de la septième à la neuvième année pourront finir leurs études suivant le système actuel, mais la réforme sera pleinement mise en oeuvre à partir de l'année scolaire 1997/98.

2. Programme

Le nouveau programme donnera la priorité à l'acquisition de connaissances et à l'enseignement de normes et de valeurs. On parlera d'objectifs éducatifs (les objectifs à atteindre par le biais de l'enseignement) et d'exigences éducatives (les objectifs que les élèves doivent avoir la possibilité d'atteindre). Ces objectifs devraient être formulés de manière à pouvoir évaluer leur maîtrise.

L'enseignement obligatoire ne sera plus divisé en niveaux. Les nouveaux programmes nationaux de chaque matière fixeront les objectifs à atteindre à la fin des cinquième et neuvième années, ce qui permettra de procéder à une évaluation nationale des acquis scolaires après la cinquième année.

Les programmes d'enseignement stipuleront également les objectifs de l'enseignement et le but, la structure et la nature de chaque matière, y compris chacune des branches relevant des sciences naturelles et des sciences sociales. Les enseignants jouiront toutefois d'une grande liberté dans la planification de leurs cours et dans le choix de leurs méthodes de travail et du contenu.

Afin de garantir des normes équivalentes dans l'ensemble du pays, une grille-horaire a été établie par le Parlement, qui sera annexée à la loi sur l'enseignement à compter du 1er juillet 1995. Elle stipulera un temps d'enseignement minimal garanti sous la direction d'un enseignant ou d'un superviseur, temps qui sera réparti en unités de 60 minutes sur les neuf années et réparti entre différentes matières et groupes de matières. Les autorités éducatives locales seront libres d'opter pour une grille-horaire plus étendue. L'horaire prévoit également davantage de temps pour les cours facultatifs individuels impliquant une étude plus approfondie d'une ou de plusieurs matières. Dans le cadre de la grille, les enseignants décideront eux-mêmes de la répartition du temps d'enseignement entre les différentes années. La seule restriction sera celle imposée par l'évaluation du programme à la fin de la cinquième et de la neuvième année. Le nouvel horaire donnera davantage de temps à l'étude des langues étrangères. L'espagnol sera introduit entre autres comme alternative à l'allemand et au français dans les matières facultatives proposées par les municipalités. Les cours facultatifs locaux ou individuels pourront également inclure une troisième langue étrangère.

Le programme déterminera de façon précise les responsabilités de tous les membres de la communauté scolaire. Il donnera également davantage de possibilités aux élèves et à leur famille de participer au processus décisionnel relatif aux affaires scolaires et à leurs obligations.

Les directeurs des établissements d'enseignement obligatoire se sont vu conférer la responsabilité générale de l'**orientation** pédagogique. Ils devront veiller à ce que les élèves soient conseillés sur les cours proposés par l'école, sur les études complémentaires et sur la formation professionnelle.

Le nouveau programme d'enseignement sera commun à l'ensemble de l'enseignement obligatoire. Toutefois, certaines adaptations seront apportées aux objectifs éducatifs afin de répondre aux besoins spécifiques des élèves fréquentant les écoles spéciales et les écoles pour handicapés mentaux.

Matière	Nombre actuel maximum d'heures	Nombre minimum d'heures à partir du 1^{er} juillet 1995
Education artistique	246	230
Science domestique	112	118
Education physique et éducation à la santé	537	460
Musique	246	230
Travaux manuels	358	282
Suédois	1 498	1 490
Anglais	470	480
Mathématiques	895	900
Géographie		
Histoire		
Religion		885
Sciences sociales	1.588	
Biologie		
Physique		
Chimie		800
Technologie		
Langue étrangère	246	320
Choix des élèves	112	470
Puériculture	22	
Activités extrascolaires	151	
Semaines de stage au sein de différentes entreprises	161	
Divers	75	
Choix de l'école (décidé au niveau local)	440	410
Total	6 717	6 665

3. Evaluation et qualifications

Le nouveau système de notation se veut objectif et s'appuie sur le niveau de compétence atteint au lieu d'être comparatif. Il sera fondé sur des critères spécifiques de réussite à déterminer en fonction des programmes d'enseignement afin de permettre aux enseignants et aux élèves de savoir avec précision quel niveau il faut atteindre pour se voir attribuer une note déterminée. Des notes finales à validité nationale devront être données en huitième année. Elles seront attribuées selon une échelle de trois niveaux: reçu, reçu avec distinction et reçu avec grande distinction.

La comparabilité sera assurée au moyen de tests nationaux. Toutes les écoles municipales organiseront des tests de lecture, d'écriture et d'arithmétique à la fin de la deuxième année et des tests de suédois, d'anglais et de mathématiques à la fin de la cinquième et de la neuvième année. Des tests de suédois doivent également être prévus dans les écoles privées.

A la fin de leurs études, tous les élèves recevront un certificat de fin d'études (*grundskolabetyg*).

4. Enseignants

Pour pouvoir enseigner, les enseignants doivent avoir suivi avec fruit des études de formation d'enseignant en Suède ou des études de niveau équivalent dans un autre Etat membre de l'AELE ou de l'Union européenne. Des enseignants non qualifiés peuvent être employés pendant un certain laps de temps s'il n'y a pas de personnel qualifié disponible.

Les enseignants ont le statut de fonctionnaire. Ils occupent habituellement des postes à temps plein, à temps partiel ou assortis de conditions.

Les enseignants de l'enseignement obligatoire sont formés dans les universités ou dans les établissements dispensant une formation pédagogique. La majorité des enseignants de cours généraux actuellement en poste ont été formés comme suit: les enseignants titulaires de la première à la troisième année ont suivi une formation générale intégrée d'une durée de deux ans et demi, ceux de la quatrième à la sixième année une formation générale intégrée de trois ans, les enseignants spécialisés de la septième à la neuvième année des études universitaires ou de niveau supérieur dans leur(s) matière(s) ainsi qu'une formation pédagogique théorique et pratique d'un an.

Un nouveau programme de formation intégrée a été instauré au cours de l'année 1988/89. Il comprend deux branches: l'une pour les enseignants des années 1 à 7, l'autre pour ceux des années 4 à 9. Tous les futurs enseignants doivent suivre une année de formation pédagogique théorique et pratique. La formation menant au titre d'enseignant dans les années 1 à 7 dure de trois ans et demi à quatre ans. Les étudiants peuvent choisir entre trois variantes du programme de base et se spécialiser dans un des deux domaines proposés. Les étudiants suivant la formation menant au titre d'enseignant dans les années 4 à 9 peuvent se spécialiser dans un des cinq domaines proposés et doivent étudier entre trois ans et demi et quatre ans et demi selon leur spécialisation. Ils ont également la possibilité de se perfectionner pour pouvoir enseigner dans l'enseignement secondaire supérieur. Depuis 1992/93, il existe une filière de formation alternative pour les enseignants des années 4 à 9 dans le cadre de laquelle les études de différentes combinaisons de matières sont suivies d'une année de formation pédagogique pratique.

De leur côté, les enseignants de rattrapage doivent ajouter à leur formation de base de professeur de l'enseignement obligatoire une ou plusieurs années d'études supplémentaires. Les enseignants des

matières pratiques et artistiques sont formés dans des écoles supérieures spéciales. Ils peuvent se spécialiser dans un seul domaine, mais ont également la possibilité de compléter leur spécialisation par un ou deux autres domaines dans le cadre d'un programme de formation pour enseignants de l'enseignement obligatoire.

Tous les enseignants sont tenus d'effectuer un stage de formation supervisé, équivalant à un semestre de cours à temps plein.

L'Etat et les municipalités se partagent la responsabilité de la formation continue. L'Agence nationale de l'enseignement doit s'assurer que des cours de formation continue sont proposés dans l'ensemble du pays, tandis que les autorités éducatives locales sont légalement tenues de veiller à ce que l'ensemble du personnel enseignant ait une formation adéquate. Les universités et les établissements d'enseignement supérieur organisent des cours de formation continue d'une durée d'une semaine à 20 semaines à l'intention des enseignants en poste. L'autorité éducative locale chargée des affaires scolaires désigne les enseignants qui doivent y participer. En outre, tous les enseignants sont tenus de prendre part à une formation continue dans les écoles d'une durée de cinq jours par an et à des activités de formation après les heures de cours.

ENSEIGNEMENT POSTOBLIGATOIRE : ENSEIGNEMENT SECONDAIRE SUPERIEUR

L'enseignement secondaire supérieur a subi une série de réformes et de changements au cours des 25 dernières années. En 1970, les différents types d'établissements d'enseignement général et professionnel qui existaient au niveau secondaire supérieur ont été fusionnés en un seul type d'établissement, les *gymnasieskola*, destinés à accueillir tous les jeunes adultes. L'examen de fin d'études de l'ancien *gymnasium*, qui préparait aux études universitaires, avait été supprimé deux ans plus tôt. Au cours des années 1970 et 1980, une série de mesures ont été prises afin d'améliorer l'enseignement secondaire supérieur en vue de concilier les souhaits des jeunes, les exigences de l'enseignement supérieur et les besoins du marché de l'emploi. La réforme de la structure de l'enseignement secondaire supérieur entamée à la fin des années 1980 a entraîné en 1991 des changements importants de la loi sur l'enseignement de 1985. Un nouveau système d'enseignement secondaire supérieur a été introduit au cours de l'année scolaire 1992/93 et sera pleinement mis en oeuvre durant l'année scolaire 1995/96.

Depuis le 1er juillet 1992, en vertu de la loi sur l'enseignement, les municipalités sont tenues de proposer un enseignement secondaire supérieur à tous les élèves qui sortent de l'enseignement obligatoire. Ceci vaut pour tous les résidents jusqu'à l'âge de 20 ans et demi accomplis. Plus de 95% des élèves qui sortent de l'enseignement obligatoire s'inscrivent dans une école secondaire supérieure et la quasi-majorité d'entre eux sont admis. Comme mentionné plus haut, le certificat de fin d'enseignement obligatoire permet aux élèves de s'inscrire dans une école secondaire supérieure, et ce quelles que soient les matières facultatives suivies au niveau supérieur de l'enseignement obligatoire. Toutefois, conformément à une décision prise par le Parlement en automne 1993, les élèves de l'enseignement obligatoire seront tenus d'obtenir la moyenne en suédois, en anglais et en mathématiques pour pouvoir accéder à l'enseignement secondaire supérieur à partir de l'année scolaire 1998/99.

La plupart des études secondaires supérieures sont dispensées dans les écoles se trouvant sous la responsabilité des municipalités. Néanmoins, les études d'agriculture, de sylviculture, d'horticulture et menant à certaines professions médico-sociales sont organisées dans des écoles administrées par les conseils de comté. Toutes les écoles secondaires supérieures sont mixtes et gratuites. On trouve également plusieurs écoles secondaires supérieures privées.

D'une manière générale, les établissements d'enseignement secondaire supérieur sont situés dans les grandes municipalités et leurs élèves proviennent de plusieurs municipalités différentes. La plupart des grandes écoles secondaires supérieures proposent un large éventail de programmes d'enseignement. Certains programmes, comme celui d'éducation physique, sont organisés pour les élèves de l'ensemble du pays.

Les établissements d'enseignement secondaire supérieur accueillent de 300 à 1.500 élèves. Les différents types d'enseignement proposés au sein d'une même école peuvent être dispensés dans différents bâtiments. Il arrive souvent que les élèves de l'enseignement secondaire supérieur et les étudiants qui suivent la formation des adultes de la municipalité fréquentent le même bâtiment. Dans les régions peu peuplées, il se peut que les établissements d'enseignement secondaire supérieur collaborent avec le niveau supérieur de l'enseignement obligatoire et avec une école secondaire supérieure d'une grande municipalité. Les classes ne comprennent généralement pas plus de 30 élèves pour les cours généraux/théoriques et pas plus de 16 élèves pour les cours pratiques/professionnels.

La plupart des établissements privés d'enseignement secondaire supérieur sont situés dans les grandes zones urbaines et présentent d'importantes différences en termes de programmes proposés. En moyenne, ils n'accueillent pas plus d'une centaine d'élèves, tandis que les écoles municipales en admettent à peu près 700.

L'année scolaire est divisée de la même façon que dans l'enseignement obligatoire.

1. Système en vigueur

Dans le nouveau système d'enseignement secondaire supérieur, l'enseignement est organisé en programmes d'études (*program*) de trois ans. Les nouveaux programmes professionnels sont destinés à transmettre des connaissances plus vastes et plus détaillées qu'avant la réforme. Les élèves se voient également offrir un choix plus vaste du point de vue du contenu des cours et davantage de possibilités d'influencer les méthodes pédagogiques et les systèmes d'évaluation. Les cours de spécialisation dans leur forme actuelle seront supprimés.

Il existe 16 programmes nationaux, dont 14 sont essentiellement à orientation professionnelle, les deux autres préparant principalement aux études universitaires. La plupart des programmes nationaux sont divisés en branches pour la deuxième et la troisième années. Outre les branches nationales qui sont déterminées au niveau central, les municipalités peuvent choisir de créer des branches adaptées aux conditions et aux besoins locaux.

Les programmes nationaux sont :

- le **programme artistique**: enseignement général menant à des emplois à orientation artistique ;
- le **programme "commerce et administration"**: menant à des emplois dans le commerce et l'administration dans les secteurs public et privé ;
- le **programme "construction"**: menant à des emplois dans le secteur de la construction, du bâtiment ou du génie civil ;
- le **programme "animation et puériculture"**: menant à des emplois dans le domaine de la protection des enfants, dans le secteur des activités extrascolaires, de l'animation, des soins de santé, du sport ou des bibliothèques ;
- le **programme "ingénierie électrique"**: menant à des emplois dans le secteur du placement, de la réparation et de l'entretien d'installations électriques, de systèmes de télécommunication et de matériel électronique ;

- le **programme "énergie"**: menant à des emplois dans le secteur des centrales électriques, des systèmes de chauffage et de ventilation, des installations sanitaires ou encore des travaux connexes à bord de navires;
- le **programme "alimentation"**: menant à des emplois dans le secteur de la fabrication, de la vente et de la distribution de denrées alimentaires;
- le **programme "artisanat"**: menant à des emplois dans l'artisanat ou l'industrie, une grande partie de la formation étant dispensée dans le cadre de stages en entreprise;
- le **programme "soins de santé"**: menant à des emplois dans le secteur de la santé, de la dentisterie et des services d'assistance;
- le **programme "horeca"**: menant à des emplois de réceptionnistes, d'organisateurs de conférences, de serveurs ou de chefs;
- le **programme "industrie"**: menant à des emplois dans le secteur de la production industrielle, y compris la programmation et l'utilisation de machines et de processus informatisés;
- le **programme "médias"**: menant à des emplois dans la publicité, la conception et la production de médias graphiques;
- le **programme "exploitation des ressources naturelles"**: menant à des emplois dans le secteur de l'agriculture, de la sylviculture, de l'horticulture et de l'élevage;
- le **programme "sciences naturelles"**: menant à des études approfondies en mathématiques, en sciences et en technologies;
- le **programme "sciences sociales"**: menant à des études approfondies en sciences sociales, en sciences économiques et en langues;
- le programme **"mécanique automobile"**: menant à des emplois dans le secteur de la réparation et de l'entretien de voitures, de camions et de machines.

Les objectifs éducatifs des programmes nationaux sont définis dans les objectifs de chaque programme. Les programmes doivent offrir une large formation professionnelle de base ainsi que des bases solides pour les élèves qui désirent poursuivre leurs études après l'enseignement secondaire supérieur.

Les élèves qui souhaitent suivre une formation qui n'est pas proposée dans le cadre des programmes nationaux peuvent choisir de suivre un **programme spécial** qu'ils élaborent eux-mêmes en collaboration avec leur école pour l'ensemble de leurs études. Les élèves qui ne savent pas quelles études choisir peuvent également suivre des **programmes individuels** de durée et de contenu variables, puis ils peuvent passer à un des programmes nationaux, à un programme spécial ou à une formation pratique. La troisième année peut être remplacée par un cours supplémentaire visant à acquérir par exemple d'autres compétences que celles prévues par le programme initialement choisi.

Le **programme de formation des apprentis** comprend une formation professionnelle organisée par les employeurs concernés et un enseignement secondaire supérieur, essentiellement dans les matières principales.

Les élèves qui ont le droit de suivre un programme national peuvent s'inscrire dans n'importe quel établissement du pays. Les municipalités doivent offrir un choix complet de programmes nationaux et les divers programmes doivent être adaptés aux préférences des élèves. Si une municipalité n'est pas en mesure de proposer tous les programmes, elle peut conclure un accord de collaboration avec d'autres municipalités. Deux ou plusieurs municipalités qui proposent ensemble un des programmes nationaux constituent une zone de collaboration pour ce programme.

Les programmes nationaux et les branches nationales et locales sont constitués de cours dans différents domaines. Un programme peut consister en plusieurs cours de courte durée figurant tant dans le programme sélectionné que dans d'autres programmes. Les objectifs des cours sont définis dans des programmes communs à l'enseignement secondaire supérieur et à l'éducation des adultes organisée par les municipalités.

2. Programme

Les matières principales suivantes sont communes à tous les programmes:

Matière principale	Temps d'enseignement minimum garanti par programme de trois ans, en heures
Suédois	200
Anglais	110
Education civique	90
Religion	30
Mathématiques	110
Sciences naturelles	30
Sports et éducation à la santé	80
Activités esthétiques	30

Outre les matières principales, les élèves suivent des matières spécifiques à leur programme. Ils doivent également réaliser un travail au cours de leurs études. Une partie du temps de chaque programme est réservée à des options locales ou à des travaux pratiques relatifs aux matières enseignées et doit permettre aux élèves de choisir des matières et des cours supplémentaires dans le cadre des programmes nationaux.

Les grilles-horaires, qui sont actuellement annexées à la loi sur l'enseignement, expriment en unités de 60 minutes le temps d'enseignement minimal garanti sous la direction d'un enseignant ou d'un superviseur, à savoir 2.400 heures pour les programmes à orientation professionnelle et 2.180 heures pour les programmes à orientation générale, ces heures étant réparties sur les trois années. Les autorités éducatives locales ou l'école décident du moment où les différentes matières seront enseignées et de la durée des cours.

Dans les programmes à orientation professionnelle, au moins 15% du temps total doit être consacré à la formation en entreprise. L'école est tenue de prévoir de telles possibilités de formation et de superviser les élèves pendant celle-ci.

Le nouveau programme commun de l'enseignement non obligatoire, qui fixe des objectifs spécifiques pour chaque type d'établissement de ce niveau, est entré en vigueur le 1er juillet 1994. Tout comme le nouveau programme de l'enseignement obligatoire, il comprend deux types d'objectifs : les objectifs que l'enseignement devrait s'efforcer d'atteindre et les objectifs que tous les étudiants devraient avoir la possibilité d'atteindre. Les valeurs fondamentales qui sous-tendent les activités scolaires et les exigences imposées aux élèves et au personnel enseignant sont définies dans six sections différentes: connaissances ; normes et valeurs ; influence et responsabilité des élèves; choix de l'enseignement - vie active et vie sociale; évaluation et niveaux; responsabilités du directeur.

Afin de fixer des critères autres que le nombre d'heures de cours pour déterminer si un programme éducatif a été entièrement dispensé, un système de points a été introduit: l'élève recevra un certain nombre de points lorsqu'il aura terminé un cours avec le minimum requis, c'est-à-dire lorsqu'il aura acquis les connaissances et les compétences que ce cours est censé lui transmettre. Ces points sont basés sur le nombre d'heures allouées dans l'horaire à chaque cours, indépendamment du nombre d'heures effectivement suivies pour atteindre les objectifs prévus. Un programme de l'enseignement secondaire supérieur consistant essentiellement en cours préparant à l'enseignement supérieur représentera un total

minimal de 2.180 points, tandis qu'un programme dont le contenu est essentiellement axé sur la formation professionnelle représentera au moins 2.400 points. Aucun cours ne pourra comporter moins de 30 heures ou le nombre équivalent de points. Les heures et les points des cours s'étendant normalement sur plusieurs années devraient être répartis entre les années. Ceci devrait se faire sur la base de la structure de chaque matière ou de chaque groupe de matières par rapport au programme. Le programme est élaboré de manière à assurer une continuité avec l'enseignement obligatoire. Il stipule les objectifs du cours et les connaissances et les compétences que tous les élèves devraient avoir acquises à la fin de celui-ci. L'enseignement du suédois et de l'anglais est renforcé et l'enseignement bilingue (enseignement de certaines matières dans une langue étrangère), actuellement proposé par un nombre limité d'écoles de l'enseignement obligatoire et secondaire supérieur, est encouragé.

Les directeurs des établissements d'enseignement secondaire supérieur se sont vu conférer la responsabilité générale de l'**orientation** pédagogique. Ils doivent veiller à ce que les élèves bénéficient de conseils sur les cours proposés par l'école, sur les études ultérieures et sur la formation professionnelle. L'orientation professionnelle porte tant sur le marché de l'emploi dans son ensemble que sur chacun des secteurs. Des conseils pratiques sur la vie active sont également prévus dans les filières académiques. Dans les filières professionnelles, les contacts avec la vie active font partie intégrante de l'enseignement. Les écoles et le monde du travail coopèrent notamment dans le cadre des comités professionnels locaux conjoints pour les filières professionnelles des écoles secondaires supérieures. Certaines municipalités mettent également sur pied des comités de planification conjoints.

3. Evaluation et qualifications

Dans le cadre du nouveau système de notation de l'enseignement secondaire supérieur, qui est progressivement mis en oeuvre, l'attribution de notes s'effectuera selon un processus continu. Des notes seront attribuées à la fin de chaque cours et non pas pour chaque matière ou pour chaque semestre. Les travaux spécifiques seront eux aussi notés.

L'attribution des notes se fera selon une échelle à quatre niveaux: refusé, reçu, reçu avec distinction et reçu avec grande distinction. Les critères à prendre en compte pour l'attribution des notes seront spécifiés dans les différents programmes, et des tests élaborés au niveau central seront prévus pour certaines matières.

Le certificat de fin d'études indiquera les notes obtenues à tous les cours de l'enseignement secondaire supérieur. Tous les programmes d'une durée de trois ans répondront aux conditions générales d'admission dans l'enseignement supérieur. Les deux programmes préparant à l'enseignement supérieur répondront également à la plupart des conditions spécifiques d'admission.

4. Enseignants

Les enseignants des cours généraux sont titulaires d'un diplôme universitaire dans deux ou trois matières. Ils ont également suivi une formation pédagogique théorique et pratique d'un an, consécutive à leurs études. Depuis 1993/94, pour obtenir un diplôme universitaire d'enseignant de l'enseignement secondaire supérieur, il faut au minimum avoir fait des études de quatre ans - deux ans pour la matière principale, un an et demi pour d'autres matières (deux ans pour les langues modernes, le suédois, l'éducation civique ou des matières artistiques et pratiques) et un an de formation pédagogique. Les établissements d'enseignement secondaire supérieur emploient également des enseignants spécialisés titulaires d'un doctorat ou d'une qualification équivalente.

Tous les enseignants ont le statut de fonctionnaire et travaillent soit à temps plein, soit à temps partiel.

Dans les établissements d'enseignement secondaire supérieur, l'enseignement professionnel est dispensé par des enseignants spécialisés ayant des connaissances économiques ou techniques approfondies ou par des enseignants professionnels ayant suivi une formation professionnelle et des études professionnelles théoriques. Ceux-ci possèdent également une solide expérience dans leur domaine et ont suivi une formation pédagogique à l'université.

Le principal objectif de la formation continue des enseignants de l'enseignement secondaire supérieur et de l'éducation des adultes organisée par les municipalités est de transmettre des qualifications supplémentaires dans une matière de manière à ce que leurs qualifications correspondent aux qualifications nécessaires pour l'enseignement des nouveaux programmes de l'enseignement secondaire supérieur.

ANNEXE 2

« La gestion des emplois et personnels enseignants du second degré ».

**Extrait du Rapport public particulier de la Cour des comptes
sur la fonction publique de l'Etat,
Tome 2, avril 2001.**

Chapitre VII

La gestion des emplois et personnels enseignants du second degré

Après avoir analysé en 1999 la politique de recrutement des enseignants au niveau du ministère de l'éducation nationale et constaté le décalage entre les emplois budgétaires autorisés et les effectifs réels, conséquence de recrutements supérieurs aux besoins, la Cour s'est penchée, dans le cadre d'une enquête approfondie menée dans cinq académies (Rennes, Nantes, Limoges, Versailles et Nancy-Metz) sur la gestion des enseignants du secondaire au niveau des rectorats. Elle tire de cet examen les principales constatations suivantes :

1. Aucune des académies contrôlées n'est en mesure de fournir à une date donnée le nombre exact des enseignants qu'elle est chargée de gérer et leur répartition en fonction de leur affectation et de leur discipline. Cette méconnaissance – qui fait écho à celle existant au niveau central – est révélatrice d'un système qui n'est ni maîtrisé ni contrôlé.

2. La complexité des opérations de conversion des *emplois budgétaires autorisés* par le Parlement en *postes implantés* dans les établissements d'enseignement est telle qu'elle ne garantit plus le respect de l'autorisation budgétaire initiale. Cette mécanique inflationniste est le fruit de diverses opérations de constitution de moyens (heures supplémentaires, quotités d'heures libérées par des professeurs travaillant à temps partiel...) qui permettent de créer artificiellement des postes et d'utiliser le volant disponible d'enseignants recrutés par excès au niveau central.

3. Paradoxalement, la souplesse ainsi obtenue ne garantit pas pour autant la satisfaction des besoins d'enseignement. Le nombre des disciplines (350) et leur cloisonnement, la lourdeur des procédures d'affectation, le fait que les enseignants soient de plus en plus « monovalents » et refusent d'enseigner dans des disciplines proches de la leur, la difficulté pour les chefs d'établissements de pouvoir obtenir des enseignants des heures supplémentaires sont autant de causes qui expliquent que puissent coexister des professeurs sans élèves et des élèves sans professeurs (dans des disciplines où les enseignants ne sont pas en nombre suffisant).

4. La situation des enseignants du secondaire, telle qu'elle résulte des obligations de service fixées par le décret de 1950, est caractérisée par le fait que plus le concours initial est réputé difficile, plus la rémunération est élevée et plus le nombre d'heures

d'enseignement à effectuer est faible : un professeur agrégé effectue généralement quinze heures, un professeur certifié dix-huit, un professeur de lycée professionnel entre vingt et vingt-deux. Cette situation est aggravée par l'attribution, qui n'est jamais contrôlée, de décharges de service de nature diverse qui amputent leurs obligations statutaires. Pour autant, il est fréquent que des enseignants qui bénéficient d'une heure de décharge, par exemple pour « heure de première chaire », effectuent également une heure supplémentaire pour compléter leur service.

Le système des heures supplémentaires est parfois utilisé pour octroyer à des enseignants un avantage financier, comparable à celui que constituent les primes pour d'autres catégories de fonctionnaires.

5. Malgré l'existence de moyens de remplacement croissants (titulaires spécifiquement affectés en zone de remplacement, jeunes enseignants titulaires en surnombre, maîtres auxiliaires...), le remplacement des professeurs absents est loin d'être correctement assuré en raison de la complexité du système d'affectation par zones et du cloisonnement des disciplines.

6. La gestion très déconcentrée des recrutements et de l'affectation des maîtres de l'enseignement privé permet aux recteurs d'imposer un strict respect des enveloppes financières et des postes créés. Il n'existe aucune possibilité de création de postes en dehors de l'enveloppe attribuée classe par classe à l'établissement et tous les enseignants bénéficient d'un contrat de travail qui est limité au nombre d'heures d'enseignement nécessaire à l'établissement.

7. L'évolution des effectifs des élèves (qui doivent baisser de 250 000 d'ici à 2006), l'accélération des départs en retraite (41 % des enseignants d'ici à 2006), la nécessité de revoir la carte des formations et d'assurer une meilleure gestion des compétences des enseignants au regard des missions qui leur sont confiées imposent la mise en place urgente d'une gestion prévisionnelle des moyens et des personnels et l'ouverture d'une réflexion sur les règles de gestion des enseignants du second degré, qu'il s'agisse des règles de mutations, des modalités d'affectation ou du contenu des obligations de service.

Introduction

Le premier rapport public sur la fonction publique, publié l'année dernière, avait analysé la gestion, au niveau central, des autorisations d'emplois et de crédits relatives au personnel enseignant du secondaire. La Cour avait, à cette occasion, également examiné la politique de recrutement de ces personnels. Elle avait souligné le décalage croissant entre le nombre d'emplois budgétaires disponibles et les effectifs d'enseignants titulaires⁸⁹, sans qu'aucune politique n'ait été clairement élaborée pour mettre un terme à cette dérive. La Cour avait enfin relevé l'insuffisante maîtrise des recrutements, globalement et par discipline.

Ainsi que cela était annoncé, cette première enquête s'est poursuivie par un examen de la gestion des emplois et personnels enseignants du secondaire dans les rectorats. Cinq académies ont été plus particulièrement examinées : Rennes, Nantes, Limoges, Versailles et Nancy-Metz. Des informations plus succinctes ont été réunies par écrit sur les vingt et une autres académies métropolitaines.

Il s'agissait de savoir comment se traduit concrètement, dans les académies, l'absence de maîtrise des recrutements et des effectifs constatée au niveau national et comment se réalise localement l'adéquation entre les emplois budgétaires et les effectifs d'enseignants.

Une fois identifiées au niveau local les conséquences des décisions prises par l'administration centrale, il a paru utile d'examiner la façon dont les rectorats assurent chaque année, en vue de la rentrée scolaire dans les collèges et les lycées, la répartition des moyens d'enseignement qui leur sont délégués entre les établissements de l'académie et comment les modalités de service des enseignants du second degré influent sur ces décisions.

Au cours de cette deuxième phase de ses travaux, la Cour n'a pas étudié les procédures qui conduisent à arrêter, dans chaque académie, les créations ou fermetures de classes, d'options ou de filières, ainsi que la répartition géographique et disciplinaire des

⁸⁹ De cet écart entre les emplois budgétaires et les agents titulaires rapportés en « équivalents temps plein » résulte le nombre d'enseignants en « surnombre budgétaire ».

moyens. Ces décisions, regroupées sous le nom de « carte des formations », feront l'objet d'une prochaine enquête.

Elle a en revanche analysé les premières conséquences de la réforme des affectations, qui ont été déconcentrées dans les rectorats⁹⁰. Les travaux menés par la Cour se sont déroulés concomitamment à la mise en œuvre de cette réforme, au moment où les services rencontraient d'importantes difficultés pratiques liées pour la plupart au démarrage des nouvelles procédures. Le bilan ne pourra en être véritablement dressé que dans deux ou trois ans. Il sera alors utile de voir si les recteurs ont su tirer parti de cette nouvelle compétence pour procéder plus rapidement, et avec une meilleure efficacité, aux affectations des enseignants dans les établissements et opérer, comme le ministère le souhaite, une véritable transformation qualitative de la gestion des personnels.

À l'issue des travaux déjà menés, il apparaît que les mécanismes très complexes de gestion des emplois dans les académies aboutissent finalement à perdre la maîtrise du respect des autorisations budgétaires données par le Parlement. Les règles de gestion des personnels enseignants du secondaire étant par ailleurs commandées par les contraintes qui résultent de l'application des dispositions statutaires, mais aussi par les usages qui privilégient la reconduction des situations acquises au détriment de mesures plus qualitatives, la satisfaction des besoins recensés dans les établissements n'est pas toujours assurée de façon satisfaisante. Ainsi, alors qu'il existe un sureffectif national d'enseignants dans certaines disciplines, il n'est pas toujours possible de pourvoir les postes vacants dans les établissements.

Les importantes réformes qui viennent d'être engagées supposent, pour aboutir, une profonde transformation tant des instruments que des objectifs de gestion dont se doteront les échelons déconcentrés.

⁹⁰ Procédure dite « du mouvement déconcentré ».

I. — L'organisation administrative

A. Les contraintes de gestion

1. — L'importance des effectifs d'enseignants et d'élèves

Les personnels enseignants titulaires du second degré sont au nombre de 420 000 en 1998, auxquels s'ajoutent 51 000 contractuels. Sur ce total, 397 000 enseignants titulaires, soit 88 % d'entre eux, ont effectué au cours de l'année scolaire 1997-1998 un service d'enseignement devant élèves, dans un établissement du second degré. Ce nombre est en augmentation : ils étaient 323 500 dix ans auparavant (rentrée 1987), 349 600 cinq ans auparavant (rentrée 1992) et 361 000 à la rentrée 1996.

Le service public d'enseignement est également assuré grâce au concours des 92 000 enseignants des établissements du secteur privé sous contrat, dont 64 000 « titulaires »⁹¹ et 28 000 auxiliaires et contractuels.

Ces enseignants, secteur public et secteur privé confondus, ont accueilli 5 503 000 élèves à la rentrée 1997. Le nombre des élèves scolarisés dans l'enseignement secondaire a diminué de 171 000 entre 1993 et 1999 et de 1 % entre 1994 et 1997 ; d'après les prévisions, cette tendance devrait s'accroître : une baisse de 250 000 élèves, soit 5 %, est attendue dans le second degré entre 1997 et 2006.

La répartition des élèves du secteur public entre les 26 académies est très inégale : l'académie de Versailles accueille 427 700 élèves en 1998-1999, celle de Limoges 53 300, soit 8 fois moins.

Les établissements privés accueillent 21 % des élèves. Cette proportion est stable depuis 30 ans.

Le budget permettant de rémunérer les enseignants du second degré peut être évalué à 125 milliards de francs, charges sociales et pensions comprises.

⁹¹ Il s'agit de maîtres contractuels rémunérés sur des échelles indiciaires d'enseignants titulaires

2. – Les dispositions statutaires propres aux enseignants

Le terme « d'enseignant » recouvre à la fois un statut et une fonction. Les deux notions peuvent être disjointes. On peut évaluer à 12% le nombre d'enseignants qui n'enseignent pas dans les établissements du second degré. Certains sont en congé de longue durée, ou affectés dans des services administratifs. D'autres exercent des fonctions de direction dans les établissements, enseignent à l'université ou dans les IUFM⁹²...

Les neuf corps différents d'enseignants du secondaire sont tous dotés de statuts spécifiques dont les dispositions diffèrent sensiblement, notamment en ce qui concerne les obligations de service, qui peuvent varier de 8 heures à 23 heures de cours par semaine. Ces obligations sont exclusivement fondées sur le statut : un agrégé affecté en collège doit assurer 15 heures d'enseignement alors qu'un certifié en lycée effectuera 18 heures de cours. Le déroulement de la carrière est également différent d'un corps à l'autre.

3. – Le calendrier des rentrées scolaires

La gestion des emplois et des personnels est organisée en fonction de la rentrée scolaire, date à laquelle tous les postes en établissements doivent être pourvus, quelles que soient les variations d'effectifs d'élèves, les modifications de la carte des formations, les arrivées ou départs de professeurs dans l'académie. La préparation de la rentrée scolaire est une procédure lourde, constituée d'une suite d'opérations administratives complexes qui doivent s'enchaîner dans des délais relativement brefs.

Ce calendrier serré s'accommode mal des contraintes budgétaires. La nécessité de réussir la rentrée est une priorité qui, combinée à la volonté de donner au mieux satisfaction aux vœux de mutation exprimés par les enseignants, a souvent relégué au second plan la rigueur nécessaire dans la gestion des moyens budgétaires.

⁹² IUFM : Institut Universitaire de Formation des Maîtres

B. Les services administratifs chargés de la gestion des emplois et des personnels

1. – L'organisation administrative dans le second degré public

Les rectorats assurent matériellement la gestion des enseignants du second degré : avancement, formation continue, gestion des congés et des temps partiels, incidences sur les payes. Les chefs d'établissement sont pour leur part responsables de l'organisation des services d'enseignement dans leur établissement et de l'utilisation des moyens, principalement exprimés en heures, qui leur sont alloués.

Depuis la déconcentration du mouvement intra-académique⁹³, les rectorats ont également la responsabilité des opérations d'affectation de ces personnels, dans les établissements ou en zone de remplacement. Cette réforme, qui confirme le rôle central des rectorats dans la gestion des personnels enseignants, a été opérée dans le courant de l'année scolaire 1998-1999, pour la rentrée 1999. Si cette réforme présente l'avantage de rapprocher les centres de décision des établissements, elle n'a cependant pas permis de clarifier la répartition des compétences entre les différents échelons de l'administration.

La gestion des moyens et des personnels demeure partagée entre le ministère, les rectorats et les inspections académiques, selon des frontières dont la logique, en matière de gestion des personnels, est parfois incertaine :

- La gestion des personnels est plus ou moins déconcentrée selon le corps de rattachement des enseignants. A l'exception des PEGC⁹⁴ et des maîtres auxiliaires, pour la gestion desquels les rectorats ont toute compétence, le ministère effectue encore directement de nombreux actes de gestion, et notamment le recrutement, la titularisation, le détachement, la radiation, certaines sanctions, la promotion de corps et les mutations hors académies. Pour

⁹³ Il s'agit de la procédure permettant à un enseignant de changer d'affectation. On distingue le mouvement intra-académique, qui a trait au changement de poste au sein d'une même académie, et le mouvement inter-académique, qui permet également à l'enseignant de changer d'académie. Organisé une fois par an, ce mouvement permet également d'affecter les nouveaux professeurs.

⁹⁴ Professeur d'enseignement général des collèges

les agrégés et les professeurs de chaire supérieure⁹⁵, la compétence ministérielle s'étend également à l'avancement d'échelon et de grade ;

- La gestion des emplois budgétaires est assurée par les rectorats pour ce qui concerne les lycées et lycées professionnels et par les inspections académiques pour ce qui concerne les collèges ;

- Depuis la déconcentration du mouvement, toutes les affectations dans les établissements d'enseignement relèvent de la compétence du recteur, à l'exception des affectations des professeurs de chaire supérieure, qui demeurent prononcées par le ministre.

Bien que la gestion des personnels enseignants du second degré soit principalement de la compétence des académies, les crédits de rémunération ne sont pas déconcentrés, même lorsqu'il s'agit des enseignants contractuels dont le recrutement est de la seule compétence du recteur.

2. — Les outils de gestion

Dans toutes les académies contrôlées par la Cour, le dénombrement exact des enseignants, à une date donnée, et leur répartition en fonction de leur affectation ou de leur position administrative s'est avéré impossible.

Chaque service académique utilise ses propres statistiques, qui reposent sur des définitions qui lui sont spécifiques, et ne sont généralement pas connues des autres services. Quatre grands systèmes informatiques sont utilisés : la base « Emplois – Postes – Personnels » pour la gestion administrative et financière des personnels enseignants ; l'application dénommée « Contrôle national des emplois », qui permet de comparer la consommation des emplois budgétaires aux délégations consenties ; l'enquête « masse indiciaire » qui traite les données de la paye ; et enfin la « base relais » qui permet de connaître le détail des services confiés aux enseignants et dont les données sont principalement saisies par les chefs d'établissement.

Ces systèmes coexistent indépendamment les uns des autres et leurs résultats ne sont pas rapprochés par les services académiques. Il

⁹⁵ Les professeurs de chaire supérieure enseignent dans les classes préparatoires aux grandes écoles.

est dans ces conditions souvent impossible de disposer d'indicateurs cohérents en matière de gestion des personnels.

Par ailleurs, les fichiers recensant l'ensemble du personnel enseignant du second degré et permettant de suivre leur carrière ou leur affectation ne sont pas toujours correctement tenus. Dans plusieurs académies, des retards importants dans la mise à jour des fichiers ont été constatés. L'absence d'interconnexions des systèmes informatiques renforce l'hétérogénéité des données statistiques disponibles.

Enfin, les services gestionnaires maîtrisent mal les procédures informatisées qu'ils utilisent. L'architecture globale de ces procédures n'est connue que des seuls informaticiens et la formation dispensée dans les académies est partout insuffisante. La succession rapide des systèmes informatiques a laissé les agents administratifs désemparés : ils n'ont pas le temps de s'approprier des outils de plus en plus complexes et sans cesse modifiés. Dans chaque rectorat, le nombre d'agents qui maîtrisent ces systèmes et sont capables d'administrer les bases de données et de structurer l'information pour en faire un outil d'aide à la décision est, au mieux, limité à une ou deux personnes. Les services sont donc généralement démunis face au moindre incident.

3. – La gestion du secteur privé sous contrat

La gestion des enseignants du secteur privé est plus simple parce qu'elle est plus décentralisée. Elle accorde ainsi un rôle beaucoup plus important au chef d'établissement, en lui conférant notamment le pouvoir de recruter ses enseignants. Cette disposition a pour principal mérite d'assurer localement une adéquation presque totale entre les besoins d'enseignement et le corps professoral de l'établissement. Contrairement au secteur public, il n'y a pas d'enseignants en sureffectif dans le secteur privé.

Ces personnels bénéficient d'un large alignement de leur statut sur les dispositions applicables aux enseignants du secteur public, en vertu du principe de « parité sociale » posé par la loi Guerneur en 1977. Agents de droit public, ils sont rémunérés par l'État, mais sur un chapitre budgétaire particulier.

Dans l'enseignement catholique, qui représente 96 % de l'enseignement privé, la gestion des enseignants repose en partie sur les services des directions diocésaines qui assurent notamment une mission de coordination des besoins des établissements. Elles exercent

avec le recteur une compétence partagée sur le recrutement et l'affectation des enseignants : le recrutement ne peut être effectif sans l'accord du chef d'établissement mais le contrat de travail est signé par le recteur, tout comme l'arrêté d'affectation.

II. – La gestion des emplois

La complexité des opérations qui caractérisent la gestion des emplois budgétaires ne permet pas d'assurer une correspondance entre les emplois ouverts en loi de finances et les postes implantés dans les établissements d'enseignement du second degré. En l'absence de directives du ministère, chaque académie procède à des retraitements des emplois budgétaires qui lui sont délégués dans des conditions qui, comme le reconnaît le ministère, ne permettent pas de garantir le respect de l'autorisation budgétaire. Ces procédures n'ont pas non plus permis, malgré leur souplesse, de créer un nombre de postes suffisant pour y nommer tous les enseignants. Des solutions ponctuelles ont été trouvées, qui aboutissent en pratique à rompre tout lien entre les emplois budgétaires et les postes sur lesquels sont nommés les enseignants titulaires.

A. – La répartition des emplois entre les académies

I. – L'autorisation budgétaire donnée par le Parlement

Les emplois d'enseignants ouverts par le Parlement en loi de finances sont répartis par corps et par grade. Le nombre de catégories ainsi créées est particulièrement important, notamment dans les collèges où les personnels d'enseignement et d'éducation, soit 171 318 emplois au total, sont répartis sur 23 lignes différentes, auxquelles il faut ajouter le corps des professeurs d'éducation physique et sportive, qui comporte lui-même six grades. A chaque ligne budgétaire correspond une « fourchette indiciaire », soit un certain niveau de rémunération.

Cette présentation est très éloignée de la réalité des postes implantés dans les établissements, qui sont principalement répartis par discipline. Elle complique singulièrement le suivi effectif de la consommation des emplois budgétaires, qui vont devoir subir de profondes transformations pour être utilisables comme support d'affectation dans les collèges et les lycées.

2. – La répartition par le ministère des emplois budgétaires entre les académies

Bien que le Parlement ouvre en loi de finances des emplois budgétaires, le ministère délègue dans les académies des emplois « fonctionnels » qui ne sont plus répartis par corps et grade mais par type d'établissement : collèges, lycées et lycées professionnels. Les emplois fonctionnels ainsi constitués sont délégués aux académies par la direction de l'enseignement scolaire (DESCO).

La répartition des emplois fonctionnels entre les rectorats est opérée en deux temps : l'administration centrale procède d'abord à un rééquilibrage géographique des dotations existantes, puis à l'attribution éventuelle de nouveaux moyens. Mais pour l'essentiel, la répartition des emplois entre les académies est d'abord le fruit d'une reconduction massive des moyens antérieurs, sans que les disparités constatées entre les académies soient véritablement corrigées.

a) Le rééquilibrage géographique des moyens existants

Ce rééquilibrage entre les académies, qui est effectué à moyens constants au niveau national, doit permettre de tenir compte des évolutions démographiques qui affectent les effectifs d'élèves dans chaque académie. Ces ajustements sont précédés d'un « état des lieux », qui consiste à dresser une carte des académies en mesurant pour chacune d'elles l'écart entre les besoins recensés et les emplois budgétaires déjà attribués. Les besoins sont évalués sur la base d'un critère dit « normatif », qui rapporte le nombre d'heures d'enseignement nécessaires pour assurer les programmes, les dédoublements de classe, les options et les enseignements facultatifs, au nombre d'élèves. Le résultat est pondéré par un indicateur qualitatif, prenant en compte les disparités sociales, mais dont l'impact était limité en 1999 à 3,2 % des moyens. A l'issue de cette première phase, la DESCO procède à des retraits d'emplois dans les académies excédentaires et à des allocations supplémentaires dans les académies déficitaires.

Cette carte montre que certaines académies sont sous-dotées : il manque d'après ce calcul 390 emplois dans l'académie de Versailles, soit 1,24 % des besoins, et 143 emplois dans l'académie de Rennes, soit 1,1 % des besoins. D'autres, au contraire, sont sur-dotées : Limoges compte 126 emplois de plus, soit 2,9 % en plus par rapport à son besoin normatif et Nancy-Metz 174 emplois, soit 1,1 % de ses

besoins. L'académie de Paris dispose d'un potentiel supérieur de 2,8 % à ses besoins.

Les ajustements ainsi opérés demeurent de faible ampleur. Bien qu'ils ne concernent à ce stade que les besoins dits "normatifs", et qu'ils ne tiennent pas compte des particularités de chaque académie, les écarts constatés sont résorbés à un rythme très lent: dans l'état actuel des pratiques observées, il faudrait plus de 12 ans pour satisfaire les seuls "besoins normatifs" de l'académie de Versailles, et presque 20 ans pour ramener les moyens de l'académie de Nancy-Metz à ses besoins normatifs actuels.

h) L'attribution de moyens nouveaux

Les moyens nouveaux sont déterminés par type d'établissement : collèges, lycées, lycées professionnels. Le contrôle de la Cour montre qu'en 1999, ces moyens ont été répartis entre les académies en application de règles peu rigoureuses. Tous les besoins supplémentaires ont été intégralement couverts ; en revanche, les baisses ont été amorties en appliquant des coefficients pondérateurs de 0,6 en lycée professionnel et de 0,7 en lycées et en collèges. Les retraits d'emplois ont dans tous les cas été limités à 0,8 % du stock de chaque académie.

Seule l'existence d'un grand nombre d'enseignants en surnombre, résultat d'un recrutement excédant les besoins réels dans certaines disciplines, a permis de limiter les retraits d'emplois tout en donnant satisfaction à toutes les demandes de création. Compte tenu de la démographie du corps enseignant, marquée par la perspective de très nombreux départs en retraite au cours des cinq prochaines années, une telle décision ne peut avoir qu'un caractère exceptionnel, sauf à créer des besoins qui ne pourront qu'être difficilement satisfaits dans un avenir proche.

Quoi qu'il en soit, cette mesure a permis aux recteurs, en 1999, de maintenir des postes dans des établissements dont le nombre d'élèves diminuait, de conserver certaines options malgré des effectifs très faibles, et d'offrir des postes à des enseignants dont le nombre excède, dans certaines disciplines ou sur certaines zones géographiques, les besoins recensés par la carte des formations. Elle n'est pas de nature à inciter les académies à une gestion rigoureuse de leurs moyens budgétaires.

c) La répartition des moyens du secteur privé

Le Parlement ouvre chaque année des crédits pour assurer la rémunération des maîtres du secteur privé. Ces crédits ne sont pas assortis d'un nombre déterminé d'emplois budgétaires, cette notion n'étant pas utilisée dans le secteur privé. Les services académiques peuvent ainsi réaliser plus facilement l'adéquation entre les moyens disponibles et les besoins recensés classe par classe.

Les crédits sont répartis en fonction du nombre d'heures d'enseignement, dont le montant résulte de l'actualisation d'une enquête effectuée en 1991 - 1992 par le ministère. Cette enquête a consisté à dresser une « carte » de la répartition des moyens entre les académies, et des heures réellement utilisées. Elle est actualisée chaque année pour tenir compte des créations et suppressions de classes sous contrat d'association. Contrairement au secteur public, aucun coefficient de pondération n'est prévu, ni pour tenir compte des disparités sociales, ni pour atténuer les effets des baisses d'effectifs d'élèves.

Les ouvertures de nouvelles classes sous contrat sont subordonnées à la disponibilité des crédits correspondants, exprimés en nombre d'heures. Ces heures d'enseignement constituent une enveloppe rigoureusement limitative, attribuée par le ministère à chaque académie, et répartie par le recteur entre les classes sous contrat d'association. Les enseignants sont recrutés pour occuper un poste déterminé, après accord du chef d'établissement. Les contrats de travail correspondants ne sont signés par le recteur que dans la mesure où ils s'inscrivent dans la dotation horaire. La décision administrative d'affectation n'est prise par le recteur, sous forme d'un arrêté, qu'une fois l'ensemble de ces conditions réunies.

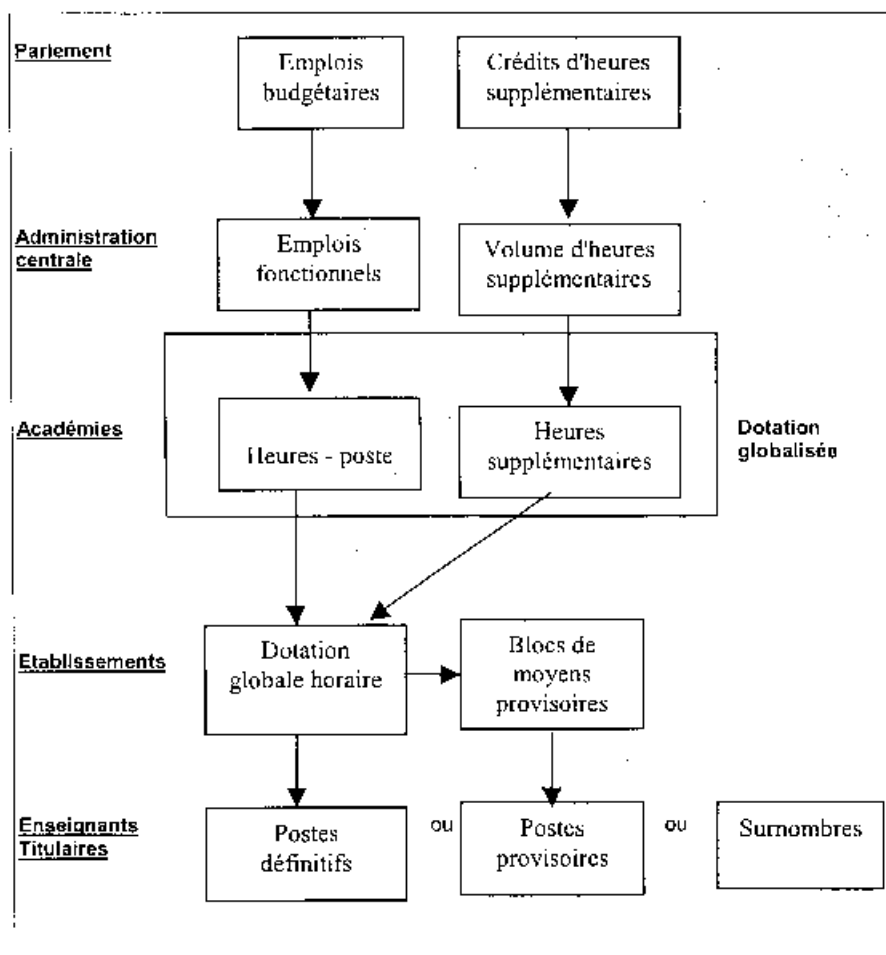
A la différence du secteur public, le recteur assure ainsi sous son autorité la répartition des moyens entre 1^{er} et 2nd degré, et entre collèges, lycées et lycées professionnels. Sa marge de manœuvre est donc plus importante et la gestion plus souple. Ces crédits, contrairement aux crédits de rémunération des enseignants titulaires du secteur public, sont d'ailleurs déconcentrés.

3. - La transformation des emplois en postes dans les académies

Avant de pouvoir être utilisés comme "support" pour la nomination des enseignants, les emplois fonctionnels délégués aux académies subissent d'importantes transformations : ils sont d'abord

convertis en heures, attribuées aux établissements sous forme de « dotation horaire globale ». Ces heures sont ensuite regroupées pour constituer les postes sur lesquels seront affectés les enseignants nommés dans l'établissement. À la différence des emplois, les postes tiennent compte des modalités de service des enseignants qui les occupent : décharges partielles de service, temps partiel, service partagé sur plusieurs établissements ...

La mécanique de création des postes



N.B. : depuis la rentrée 1999, tous les postes d'enseignants titulaires sont considérés comme définitifs, quel que soit leur financement.

Définitions

Par **emplois budgétaires**, on entend les emplois d'enseignants du second degré ouverts chaque année en loi de finances sur le chapitre 31-93 du budget de l'enseignement scolaire. Ces emplois sont ouverts par corps et par grade.

Les **emplois fonctionnels** résultent de la ventilation des emplois budgétaires d'enseignants par catégorie d'établissement (lycées, lycées professionnels, collèges).

Les **heures-poste** résultent de la conversion des emplois fonctionnels en heures, sur la base de taux dont les modalités de calcul varient d'une académie à l'autre et selon les catégories d'établissement. Ces heures-poste sont regroupées pour constituer, avec les heures supplémentaires, la dotation globale horaire de chaque établissement.

La **dotation globale horaire (DGH)** d'un établissement comprend les heures-poste et les heures supplémentaires. Le chef d'établissement répartit cette dotation en fonction des besoins d'enseignement et des personnels affectés dans l'établissement. Cette dotation est contraignante. Si la DGH est insuffisante par rapport au nombre d'enseignants affectés dans l'établissement, des postes provisoires sont créés par le rectorat.

Les **blocs de moyens provisoires (BMP)** sont constitués soit d'heures supplémentaires gagées (les crédits correspondant ne sont donc pas utilisés pour payer des heures supplémentaires mais pour financer des postes provisoires), soit de rompus de temps partiels (quote-part non utilisée d'un emploi), soit des postes définitifs demeurés vacants à l'issue du mouvement et transformés en BMP pour y affecter un maître auxiliaire.

Les **surnumbres** sont les enseignants titulaires affectés dans un établissement mais pour lesquels il n'a été possible de constituer ni un poste définitif, ni un poste provisoire. Depuis la rentrée 1999, ces enseignants sont affectés en zone de remplacement mais ils continuent à être rattachés à des établissements pour leur gestion administrative. En dehors des périodes où ils effectuent effectivement des remplacements, le chef de leur établissement de rattachement peut leur demander d'effectuer des tâches de nature pédagogique ou administrative.

Les **zones de remplacement** sont des circonscriptions géographiques infra-académiques, dont la carte est établie par le recteur. Une académie moyenne compte une quinzaine de zones de remplacement, dont les contours tiennent notamment compte des temps de transport et des moyens de communication (réseau routier, existence de transports collectifs...). Tous les enseignants titulaires appelés à effectuer des remplacements sont nommés sur une de ces zones. À la demande de l'académie, ils peuvent être éventuellement conduits à assurer un remplacement dans une zone limitrophe à la leur.

a) La conversion des emplois en heures

Les modes de conversion des emplois fonctionnels en heures traduisent de façon imprécise l'autorisation budgétaire initiale : ils diffèrent d'un rectorat à l'autre, l'administration centrale ne donnant aucune directive pour procéder à ces calculs.

A Versailles, l'académie utilise, par souci de simplification, un taux uniforme de 18 heures. A l'inverse, l'académie de Limoges a défini 10 types d'emplois allant de 8 à 23 heures. Certains rectorats avouent hésiter sur les bases de calcul à retenir. Dans un cas, l'enquête a montré que les taux utilisés pour convertir les emplois en heures avaient été calculés sur des bases fausses, ce qui modifiait sensiblement le taux de conversion.

Certains rectorats font des réserves : ils conservent des heures afin de pouvoir répondre à d'éventuelles demandes urgentes exprimées au moment de la rentrée. L'académie de Nancy-Metz conserve ainsi 900 heures, soit 50 emplois. D'autres au contraire considèrent que les sureffectifs d'enseignants actuellement constatés leur permettent de ne pas prendre de telles précautions. C'était le cas de l'académie de Rennes en 1998.

Certains rectorats intègrent, dans le calcul du taux de conversion des emplois en heures d'enseignement, la perte de potentiel horaire due à la modification de la structure des corps d'enseignants : disparition du corps des professeurs d'enseignement général des collèges (PEGC), dont le rendement horaire était supérieur à la moyenne, et augmentation du nombre d'agrégés, dont le rendement horaire est inférieur à la moyenne. Cette perte de potentiel résulte de l'augmentation du nombre d'enseignants soumis à des obligations hebdomadaires de service moins importantes. Cependant, les modalités de prise en compte de ces déperditions sont variables : certaines académies évaluent cette perte de façon forfaitaire, 12 emplois par an pour le rectorats de Rennes, 8 pour celui de Limoges. D'autres, telle l'académie de Nancy-Metz, n'intègrent pas cet élément dans leurs calculs.

Mais, d'une manière générale, beaucoup d'académies sous-estiment les effets de cette modification de la structure des corps d'enseignants lorsqu'elles convertissent les emplois qu'elles reçoivent de l'administration centrale en dotation horaire qu'elles allouent aux établissements. Elles distribuent ainsi à ces derniers plus d'heures

qu'elles n'en reçoivent en fait. Ce mécanisme les conduit à constituer artificiellement des postes d'accueil sans support budgétaire réel.

b) La transformation des heures en postes

Les heures attribuées à chaque établissement permettent de constituer les postes sur lesquels sont nommés les enseignants de l'établissement. Jusqu'à la déconcentration du mouvement, les postes dits « définitifs » étaient financés au moyen des heures résultant de la transformation des emplois budgétaires, et les postes dits « provisoires » étaient financés par des moyens temporaires, notamment des fractions d'emplois rendues disponibles par le passage à temps partiel d'un enseignant. Conformément à la nature du financement, les postes définitifs étaient occupés par des enseignants titulaires nommés à titre définitif, et les postes provisoires étaient occupés soit par des enseignants titulaires affectés pour un an, soit par des maîtres auxiliaires.

Depuis la déconcentration du mouvement, tous les enseignants titulaires doivent être affectés à titre définitif. Il a donc été nécessaire de créer autant de postes définitifs que de titulaires, quelle que soit la ressource budgétaire initiale. Des postes dits « définitifs » sont désormais financés comme des postes provisoires, ou même totalement privés de financement budgétaire, lorsque l'enseignant à affecter est en « surnombre », aucun support budgétaire n'ayant pu être constitué pour financer son poste.

c) Le secteur de l'enseignement privé

Dans le secteur privé, des postes sont également créés en utilisant les heures attribuées à l'établissement. Il n'existe cependant ni distinction entre postes provisoires et définitifs, ni aucune possibilité de création de postes en dehors de l'enveloppe d'heures attribuée classe par classe à l'établissement. La répartition des moyens au niveau académique repose sur des bases contractuelles, dans le cadre de la commission de concertation académique présidée par le préfet et qui associe sur une base tripartite les représentants de l'État, les collectivités territoriales et les représentants des établissements d'enseignement privé. Cette commission donne un avis sur toute question relative à la répartition des moyens.

Tous les enseignants bénéficient d'un contrat de travail qui est limité au nombre d'heures d'enseignement nécessaires à

l'établissement. Il n'existe donc ni enseignants en sous-service (enseignants dont le nombre d'heures de cours est inférieur à leur obligation de service), ni enseignants en sureffectifs (enseignants qui n'ont pu être affectés, tous les postes ayant déjà été pourvus dans leur discipline).

Il n'est cependant pas possible de moduler d'une année sur l'autre la quantité d'heures effectuée par un enseignant sans son accord. Il n'est pas certain que l'application de cette disposition protectrice demeure à terme compatible avec le respect du budget d'heures alloué à l'enseignement privé dans les académies.

B. – L'augmentation des enseignants en surnombre

1. – L'élargissement du nombre de postes disponibles

Malgré les marges de manœuvre dont disposent les rectorats pour créer le plus grand nombre possible de postes à partir d'un nombre d'emplois donnés, les moyens d'enseignement qui sont délégués dans chaque académie ne permettent pas de créer suffisamment de postes pour y affecter tous les enseignants. L'administration a donc cherché par plusieurs moyens à disposer d'un nombre de supports d'affectation supérieur à celui qui résulterait de cette seule transformation des emplois délégués. Le volume de postes provisoires ainsi créés demeure cependant encore insuffisant et certains enseignants sont ainsi en "surnombre" dans les établissements.

En 1997, le ministère a pris deux mesures permettant de desserrer ces contraintes : en premier lieu, les gages antérieurement constitués sur les emplois d'enseignants titulaires pour financer des postes de maîtres auxiliaires ont été levés. Ce basculement a permis de libérer effectivement 4 800 emplois supplémentaires d'enseignants titulaires. En second lieu, le ministère a gagé des crédits normalement destinés à la rémunération des heures supplémentaires pour financer des postes dits "provisoires". Chaque année, depuis 1997, 20 % des crédits normalement destinés à rémunérer des heures supplémentaires sont ainsi gelés pour financer la constitution de postes destinés aux enseignants titulaires.

Une étude a été menée dans chaque académie à la rentrée 1997, avec l'aide de l'inspection générale de l'administration du ministère, pour identifier, établissement par établissement, les heures

supplémentaires qui pouvaient être agrégées pour constituer des postes provisoires. Les heures supplémentaires correspondantes ont été soustraites de la dotation des établissements, et utilisées pour gager budgétairement les postes ainsi créés.

Ces gages ont par exemple permis de financer 278 postes provisoires dans l'académie de Nantes au cours de l'année scolaire 1997-1998, 532 dans l'académie de Versailles et 224 dans l'académie de Nancy-Metz en 1998-1999. Au total, un peu moins de 5 560 postes provisoires supplémentaires ont ainsi été créés dans les académies.

Cette opération de transformation d'heures supplémentaires en postes provisoires a contribué à rompre le lien qui existait auparavant entre les emplois fonctionnels délégués à l'académie et les postes implantés dans les établissements. Depuis 1997, des enseignants titulaires peuvent être nommés sur un poste qui ne correspond pas à un emploi budgétaire autorisé par le Parlement dans le cadre du chapitre budgétaire de rémunération des enseignants titulaires du second degré et dont le financement est assuré par des crédits inscrits sur un autre chapitre budgétaire, celui des heures supplémentaires.

Cette transformation des heures supplémentaires a permis d'augmenter le nombre de postes provisoires dans les académies pour faire face à l'augmentation brutale des « titulaires académiques ». Cette catégorie d'enseignants regroupait jusqu'en 1999 tous les titulaires qui ne pouvaient être nommés à titre définitif, le nombre de postes correspondant étant insuffisant. Les enseignants répertoriés dans la catégorie des titulaires académiques étaient au nombre de 13 800 en 1992 et 38 800 à la rentrée 1997.

Les académies ont enfin utilisé une troisième méthode pour augmenter le nombre de postes provisoires, consistant à agréger toutes les fractions d'emplois rendues disponibles par le travail à temps partiel d'un certain nombre d'enseignants titulaires. Les modalités de calcul retenues pour déterminer les quotités d'emploi libérées par les temps partiels sont cependant critiquables : elles sont fondées sur la quotité physique de temps libéré, et non sur la quotité financière qui lui est généralement inférieure. Ainsi, un enseignant qui travaille à 80 % de son temps va libérer une quotité d'emploi de 20 %, alors qu'il est rémunéré à hauteur de 90 % de son traitement et que le financement libéré n'est donc égal qu'à 10 % de son emploi, soit la moitié. Cette pratique a conduit à surévaluer sensiblement le nombre de postes disponibles dans chaque académie.

2. – Le suivi de la consommation des emplois

a) La mesure des dépassements budgétaires est imprécise

Le nombre d'emplois délégués par le ministère dans une académie varie selon les sources. A Rennes, Nancy et Versailles, des écarts ont été constatés entre les données dont dispose le contrôleur financier central du ministère et les budgets des services académiques. Ces écarts portaient respectivement sur 15, 52 et 568 emplois. Ils sont demeurés inexpliqués.

Paradoxalement, alors que la transformation des emplois en heures puis en postes constitue une procédure complexe qui mobilise plusieurs directions de l'administration centrale et un service spécifique dans chaque rectorat, les modalités de conversion demeurent approximatives.

Comme le souligne le ministère, "la saturation progressive des emplois de titulaires, puis la décision prise en 1997 d'offrir une garantie de réemploi à une grande majorité de maîtres auxiliaires ont perturbé le fonctionnement de ce système de gestion des moyens, qu'il faudrait sans doute aujourd'hui repenser".

Enfin, la constitution d'un grand nombre de postes provisoires, puis la décision, dans le cadre de la déconcentration du mouvement, de nommer à titre définitif des enseignants titulaires sur ces postes rebaptisés "définitifs" pour la circonstance, ont abouti en pratique à la disparition du lien entre l'autorisation parlementaire initiale et les postes implantés dans les établissements.

Dans ces conditions, la mesure précise des dépassements budgétaires demeure un objectif difficile à atteindre.

b) Les outils de suivi de la consommation des emplois sont insuffisants

Les chiffres relatifs à la consommation des emplois sont connus tardivement dans les académies, plusieurs mois après la rentrée : le logiciel utilisé, dénommé « contrôle national des emplois », donnait en effet, jusqu'en 1998, une seule fois par an, en mars, un état de la consommation des seuls emplois délégués, arrêtée à la date de 1^{er} janvier précédent. Depuis 1999, les académies établissent un tableau de suivi mensuel, transmis au contrôleur financier déconcentré. La correspondance entre les emplois délégués et les

postes implantés dans les établissements est analysée par une autre étude, dénommée "Enquête Masse Indiciaire", qui permet de comparer le nombre d'emplois délégués avec le nombre d'emplois consommés par les affectations prononcées ou par les agents rémunérés. Comme la précédente, elle ne donne cependant qu'une photographie a posteriori de la situation et ne constitue en rien un outil d'aide à la décision des gestionnaires académiques.

Les services académiques ne disposent donc d'aucun moyen pour évaluer la consommation prévisionnelle des emplois. Ils ne sont pas en mesure d'anticiper l'effet sur les emplois des décisions ayant trait à la gestion du personnel. Les responsables du suivi des emplois dans les académies ne peuvent que constater a posteriori l'impact des décisions prises par les divisions chargées de gérer le personnel enseignant.

Un logiciel, récemment introduit dans les rectorats et dénommé « Nouvelle Gestion des Moyens » (NGM), aurait dû permettre d'améliorer ce suivi en introduisant une notion de « budget », avec un caractère limitatif. Cependant, l'obligation de nommer désormais tous les enseignants titulaires sur des postes définitifs, quel que soit le nombre d'emplois délégués, a coupé court à cet effort de rigueur budgétaire.

De plus, NGM tient compte du caractère rétroactif des décisions de gestion : les décisions administratives relatives aux affectations, aux temps partiels, au changement de grade comportent généralement une date d'effet rétroactive qui modifie a posteriori le niveau de consommation des emplois. Ce faisant, les services académiques ont eu l'impression que la mise en place de ce logiciel les privait des quelques chiffres fiables dont ils disposaient antérieurement, ceux-ci étant toujours susceptibles d'être modifiés.

En définitive, comme le relève le ministère de l'Éducation nationale, "à vouloir réaliser, avec le même outil informatique, un système de gestion souple permettant de ménager l'autonomie des établissements et un système de contrôle de gestion garantissant le respect de l'autorisation budgétaire, sans tenir compte suffisamment de la complexité de l'organisation pédagogique du second degré, on a bâti un dispositif qui ne satisfait que partiellement à chacun de ces deux objectifs".

Dans ces conditions, force est de constater que les administrations académiques, qui constituent pourtant le niveau

essentiel de gestion des moyens, ne disposent pas encore des outils qui leur assureraient une maîtrise satisfaisante de ces procédures.

c) Les conditions d'une régulation du système ne sont pas encore réunies

Le décret 96-629 du 16 juillet 1996, qui institue auprès de chaque trésorier payeur général de région un contrôle financier déconcentré (CFD), connaît une application souvent tardive et difficile. Les opérations de contrôle ne peuvent démarrer qu'une fois le CFD et le rectorat d'accord sur le stock d'emplois et les effectifs d'enseignants par corps et par grade. A l'automne 2000, ces opérations de dénombrement n'étaient pas terminées dans tous les rectorats. Il n'est pas non plus possible de recouper les données transmises par les rectorats aux CFD avec les données issues de la paye, les systèmes étant incompatibles. Cette confrontation est pourtant nécessaire pour valider les bilans académiques de consommation des emplois.

Dans ces conditions, la mise en place d'un visa du CFD sur les actes de gestion des titulaires est loin d'être encore effective. En revanche, l'institution d'un visa sur les recrutements d'enseignants non-titulaires constitue une avancée certaine.

De même, la mise en place des CFD a fait ressortir la nécessité, à l'occasion du contrôle des emplois, de restaurer un contrôle de régularité sur les actes de gestion des enseignants du second degré. L'automatisation des procédures de gestion financière, les problèmes de qualification et de formation des agents des services académiques, la priorité donnée dans certaines académies à d'autres tâches que le contrôle des éléments de paye rendent d'autant plus nécessaire le renforcement du contrôle juridique, affaibli depuis la mise en œuvre des nouvelles procédures informatisées.

En témoignent les nombreuses régularisations qui doivent être opérées sur des traitements liquidés sur des bases erronées, mais néanmoins mis en paiement pendant parfois plusieurs mois durant, avant la détection de l'anomalie. L'émission des titres de recettes correspondants constitue une charge de travail importante pour les services académiques, dont ils s'acquittent dans de nombreuses académies avec un retard préjudiciable à la récupération des sommes indûment versées. L'instauration d'un contrôle plus vigilant de la

régularité des actes de gestion permettrait de résoudre en amont cette difficulté.

3. — L'augmentation des enseignants en surnombre

Malgré l'augmentation du nombre de postes implantés dans les établissements, des enseignants demeurent en situation de surnombre dans les académies. Ces surnombres s'analysent, au niveau local, comme un dépassement des moyens d'enseignement délégués à l'académie. Ils tiennent principalement à l'augmentation du nombre d'enseignants contractuels mais concernent également, dans les établissements, des enseignants titulaires. Cette situation s'explique par les rigidités qui affectent la gestion des enseignants, et qui tiennent principalement à la faible mobilité géographique de ces personnels et au grand nombre de disciplines d'enseignement.

En janvier 1999, la différence entre le nombre d'emplois délégués et le nombre d'emplois consommés, sur le chapitre 31-93, s'établissait à 5771 emplois pour les 26 académies métropolitaines. Sur ces 26 académies, 6 seulement sont en situation de sous-consommation des moyens qui leur sont attribués. Les 20 autres sont en sur-consommation et connaissent donc des dépassements des moyens d'enseignement qui leur avaient été délégués.

Ces surnombres représentent plus de 4% des moyens attribués dans les académies de Besançon, Rennes et Bordeaux, soit, pour cette dernière académie, près de 850 surnombres.

III. — La gestion des personnels

Pour affecter les enseignants sur les postes implantés dans les établissements scolaires, les académies doivent non seulement tenir compte des caractéristiques du poste mais également de nombreux autres paramètres, au premier rang desquels figure la diminution sensible du nombre d'heures d'enseignement pouvant être financées par un emploi budgétaire, du fait du rendement décroissant de ces emplois.

Les modalités spécifiques d'organisation du service des enseignants, caractérisées notamment par des obligations horaires qui diffèrent suivant leur statut et des décharges partielles de service de nature très diverses, sont également contraignantes et les dispositions

réglementaires qui permettraient d'adapter plus rapidement les moyens aux besoins ne sont pas suffisamment utilisés.

Aussi, pour garantir localement une souplesse qui reste indispensable, le recrutement d'agents non titulaires demeure un moyen privilégié. Ces recrutements sont cependant effectués alors que les académies ne sont pas en mesure, préalablement, de garantir une gestion rigoureuse des personnels titulaires dont elles disposent.

A. – Le potentiel d'heures d'enseignement

1. – Le rendement des emplois

Les enseignants sont regroupés par corps, dont l'appartenance est le plus souvent déterminée par le concours de recrutement. Plus le concours initial est réputé difficile, plus la rémunération est élevée et plus le nombre d'heures d'enseignement à effectuer est faible. Les obligations de service sont ainsi très variables : un professeur agrégé effectue généralement 15 heures de cours par semaine, un professeur certifié 18 heures, un professeur de lycée professionnel 20 heures ou 22 heures...

D'une académie à l'autre, on constate une grande diversité de la structure par grade, ce qui se traduit par une forte dispersion du rendement moyen des emplois⁹⁶. Dans les collèges comme dans les lycées d'enseignement général, le rendement le plus faible est observé dans l'académie de Paris, où le nombre d'agrégés est particulièrement important : il n'atteint que 15,3 heures.

Dans toutes les académies contrôlées, le rendement horaire des emplois est en diminution. Dans l'académie de Limoges, ce rendement est passé en un an, de 1997 à 1998, de 18,44 heures à 18,38 heures, ce qui, appliqué au nombre d'emplois délégués, équivaut à une perte de 20 emplois. Dans l'académie de Nancy-Metz, pour les seuls lycées, il a diminué de 17,9 heures en 1994 à 17,23 heures en 1998, soit une perte de 191 emplois en quatre ans. Dans l'académie de Nantes, le rendement horaire des emplois a diminué en cinq ans de 1,23 heures, soit 1180 emplois, représentant une perte de potentiel égale à 8% des moyens délégués à l'académie.

⁹⁶ Nombre moyen d'heures d'enseignement correspondant à un emploi : ce calcul est généralement fait a posteriori, en rapportant le nombre total d'heures d'enseignement effectuées par une catégorie d'enseignants au nombre d'emplois qu'ils occupent.

Les promotions d'enseignants dans la catégorie immédiatement supérieure, qui ont permis d'améliorer la rémunération des enseignants et de leur offrir un déroulement de carrière plus attrayant, ont eu un effet à la baisse sur le rendement en heures des emplois. L'arrêt du recrutement des « PEGC », ces anciens instituteurs qui exerçaient en collège, et dont l'obligation de service était de 21 heures hebdomadaires, a également contribué à cette diminution. Enfin, les obligations de service de plusieurs catégories d'enseignants ont été diminuées : le service hebdomadaire des professeurs des lycées professionnels (PLP)⁹⁷, des PEGC et des maîtres auxiliaires (MA) est passé de 21 heures à 18 heures. L'académie de Nantes a calculé que, sur la base des effectifs d'enseignants de l'année scolaire 1982-83, cette diminution équivaut en 1996-97 à une perte de 19 000 heures d'enseignement (11 000 heures pour les PEGC, 6 500 heures pour les PLP et 1 500 heures pour les MA).

2. - Les décharges de service

Les « heures de décharge » viennent en diminution du nombre d'heures de cours dues par un enseignant. L'administration distingue les « activités à responsabilité de l'académie » (ARA) qui correspondent à l'exercice du droit syndical, garanti par la loi, ainsi qu'aux enseignements donnés dans le cadre de la formation continue, les « heures de pondération » qui sont dues lorsque le nombre d'élèves dans la classe dépasse un certain seuil, et les « activités à responsabilité de l'établissement » (ARE), qui sont attribuées aux enseignants pour tenir compte d'obligations particulières (entretien des laboratoires de sciences ou de langue), ou des modalités de service (nombre d'heures dispensées en classe Terminale, année de préparation à l'examen du baccalauréat).

Le nombre d'heures attribuées au titre des ARE est particulièrement important. Il équivaut, par exemple, à 267 emplois dans l'académie de Limoges, à 600 emplois dans l'académie de Rennes, à 635 emplois dans l'académie de Nancy-Metz, à 745 emplois dans l'académie de Nantes et à 1486 emplois dans l'académie de Versailles.

Dans certaines académies, la liste des décharges est inutilement longue et correspond en fait à des situations acquises que l'académie

⁹⁷ Il s'agit des enseignements théoriques. Pour les enseignements pratiques, les obligations ont également diminué, passant de 26 à 23 heures par semaine.

hésite à modifier : il existe actuellement 34 types d'ARE différentes utilisées dans l'académie de Nantes, alors qu'il n'y en a que 17 dans l'académie de Rennes ou de Nancy-Metz.

Dans certains cas, ces heures de décharge s'analysent plus comme des avantages statutaires que comme la compensation d'une réelle surcharge de travail. Les chefs d'établissement, qui confectionnent les emplois du temps et sont responsables de l'attribution des ARE, considèrent le plus souvent qu'ils sont liés par la reconduction des situations antérieures.

L'organisation des emplois du temps dans les lycées permet ainsi de garantir à une très grande majorité des enseignants le bénéfice de la décharge dite « heure de première chaire », accordée lorsqu'au moins six heures d'enseignement sont effectués au cours de la semaine dans une classe de première ou de terminale. Dans les lycées d'enseignement général dont la situation a été examinée par la Cour, plus de 80% des enseignants en bénéficient. Cette seule décharge représente 216 emplois dans l'académie de Rennes, 219 dans l'académie de Nantes, 70 dans l'académie de Limoges, 238 dans l'académie de Nancy-Metz, 468 dans l'académie de Versailles.

Les heures de « cabinet d'histoire », d'entretien du laboratoire de technologie ou du laboratoire de langues vivantes ainsi que les trois heures de décharge systématiquement accordées aux professeurs de sport au titre de l'animation des activités sportives extra-scolaires (heures UNSS) ne correspondent pas toujours à des tâches identifiées : si dans certains cas, la charge réelle peut être plus lourde, les investigations menées par la Cour montrent également qu'elle est parfois inexistante. Le caractère effectif de ces travaux n'est cependant pas contrôlé par l'administration.

Ces décharges ont enfin été utilisées pour prendre en compte, imparfaitement, les évolutions du métier d'enseignant. Comme le rappelle le ministère, "les activités pédagogiques des enseignants se diversifient, ce qui, en l'absence d'une redéfinition des textes réglementaires qui régissent leurs obligations de service, conduit à faire apparaître comme des décharges de service de nouvelles modalités du métier d'enseignant autre que le cours magistral devant une classe". Cette nécessaire refonte des dispositions statutaires applicables aux modalités de service des enseignants n'est cependant pas encore intervenue, ni même engagée.

3. — Les heures supplémentaires

La possibilité ouverte aux chefs d'établissement de demander aux enseignants d'effectuer des heures supplémentaires est étroitement encadrée. La réglementation distingue les « heures supplémentaires année » (HSA), qui permettent de compléter le service hebdomadaire d'un enseignant pour tenir compte des besoins d'une classe, et les « heures supplémentaires effectives » (HSE) qui sont attribuées ponctuellement pour rémunérer une activité spécifique.

En ce qui concerne les HSA, le décret du 25 mai 1950 fixant le service hebdomadaire du personnel enseignant des établissements du second degré prévoyait dans son article 3 que :

« Dans l'intérêt du service, tout professeur peut être tenu, sauf empêchement pour raison de santé, de faire en sus de son maximum de service deux heures supplémentaires donnant droit à rétribution spéciale au taux réglementaire. »

Les investigations menées par la Cour auprès de certains chefs d'établissement ont révélé qu'il n'était pas toujours aisé de faire appliquer cette disposition, de nombreux enseignants ne souhaitant pas allonger leur temps de service. Alors qu'il aurait sans doute été nécessaire de rappeler cette obligation, le décret du 13 octobre 1999 en a réduit la portée, en limitant à une heure au lieu de deux l'obligation faite aux enseignants du second degré.

Dans le contexte actuel marqué par les sureffectifs, l'impact de cette modification peut apparaître limité, les établissements disposant globalement de moyens non utilisés. En réalité, compte tenu du cloisonnement disciplinaire et de la faible mobilité géographique des personnels, cette mesure, qui consiste à diminuer de moitié la marge de manœuvre des chefs d'établissement, est préjudiciable à une gestion économe des moyens : le recours aux heures supplémentaires constitue en effet le seul moyen dont ils disposent pour adapter l'obligation de service d'un enseignant aux besoins horaires d'une classe.

En pratique, les heures supplémentaires sont parfois utilisées pour octroyer à des enseignants un avantage financier, comparable à celui que constituent les primes pour d'autres catégories de fonctionnaires. En contravention avec la réglementation, des heures supplémentaires sont ainsi attribuées à des enseignants qui n'y ont pas droit (enseignants à temps partiel) ou distribuées dans des conditions irrégulières (répartition en fin d'année des heures supplémentaires non

utilisées, paiement d'heures supplémentaires à des enseignants chargés de fonctions administratives, notamment dans les services académiques ...)

De même, l'enquête menée par la Cour a permis de constater que nombre d'enseignants qui bénéficient d'une heure de décharge, par exemple pour « heure de première chaire » en première et terminale, effectuent également une HSA pour compléter leur service.

Au-delà de ces irrégularités, les heures supplémentaires ne font pas l'objet d'un suivi budgétaire suffisant. Au sein de l'administration centrale, deux directions, la DAF et la DESCO, quatre sous-directions et une douzaine de bureaux sont concernés à des titres divers par ces heures supplémentaires, depuis la détermination du montant des crédits jusqu'à leur répartition et leur contrôle.

Les irrégularités constatées dans la gestion des heures supplémentaires traduisent également le décalage qui n'a cessé de croître entre la conception des obligations de service, telles qu'elles résultent des décrets du 25 mai 1950, et l'évolution des conditions d'exercice du métier d'enseignant. Alors que la conception du service hebdomadaire demeure limitée aux heures de cours effectuées par un enseignant dans sa discipline, les méthodes de travail évoluent rapidement. L'exercice du métier d'enseignant doit désormais tenir compte de l'émergence du travail de groupe, de l'utilisation de nouveaux supports audiovisuels ou informatiques, de la multiplication des travaux décloisonnés assurés conjointement par plusieurs professeurs d'une même classe, de la nécessité, parallèlement, d'assurer une plus grande coordination entre les différentes disciplines, de la création des dispositifs de soutien individualisé aux élèves en difficulté... Cette diversification des pratiques d'enseignement n'étant pas prise en compte dans les obligations réglementaires de service, seule l'attribution d'heures supplémentaires permet de rémunérer le travail fourni par les enseignants concernés. Outre que cette rémunération est généralement forfaitaire, ce qui est contraire à la réglementation relative au paiement des heures supplémentaires, son montant varie de façon aléatoire d'un établissement à l'autre, puisqu'il n'existe aucun barème en la matière.

L'analyse de ces évolutions montre que le système actuel d'attribution des heures supplémentaires ne peut être apprécié isolément de tous les avantages qui ont été octroyés progressivement en matière d'obligations de service : réduction régulière du nombre d'heures hebdomadaires, minorations et majorations de service pour

effectifs faibles ou pléthoriques, décharges horaires diverses de plus en plus nombreuses, ... Ces dispositions se sont accumulées, superposées, rigidifiées. Elles font aujourd'hui obstacle à une gestion plus transparente des services, compliquent singulièrement le suivi budgétaire des moyens et ne facilitent pas la prise en compte des besoins des établissements.

B. Les règles de gestion des personnels enseignants

L'évolution des besoins se traduit chaque année par des modifications de la carte des formations. Le nombre d'enseignants, globalement supérieur aux besoins recensés dans les établissements, devrait a priori permettre de réaliser sans heurt ces nécessaires adaptations. Cependant, le cloisonnement disciplinaire et le morcellement géographique, la lourdeur des procédures d'affectation et la difficulté de recourir aux heures supplémentaires constituent autant d'obstacles à ces évolutions, de sorte que le système de gestion en place aboutit à faire coexister des recrutements en surnombre avec une insuffisance des effectifs d'enseignants recrutés dans certaines disciplines. Ainsi, malgré une mobilisation de crédits supérieure aux autorisations budgétaires, la satisfaction des besoins des établissements n'est pas pleinement assurée.

1. - La généralisation de la monovalence

Seuls deux corps d'enseignants du second degré sont statutairement polyvalents : les PEGC et les PLP. La quasi-totalité des enseignants exercent leur métier dans leur discipline d'affectation, qui est généralement celle de leur recrutement. Or, le cloisonnement disciplinaire est extrême puisqu'on ne compte pas moins de 350 disciplines différentes. Aussi, comme le souligne le ministère, "la généralisation de la monovalence complexifie encore un peu plus la gestion des personnels".

Cet éparpillement ne constituerait cependant pas un réel obstacle à la fluidité des affectations si les textes qui ouvrent la possibilité d'affecter un enseignant dans une discipline proche mais néanmoins différente de la sienne, étaient appliqués.

Le décret 50-581 du 25 mai 1950 prévoit que « les professeurs qui n'ont pas leur maximum de service dans l'enseignement de leur spécialité et qui ne peuvent pas le compléter dans un autre établissement d'enseignement public de la même ville peuvent être

tenus, si les besoins du service l'exigent, à participer à un enseignement différent . »

Le ministère ne détient aucune statistique, ni sur l'utilisation des compléments de service, ni sur l'affectation des enseignants dans des disciplines différentes de leur discipline de recrutement. Au terme des contrôles menés par la Cour dans cinq académies métropolitaines, il apparaît cependant que ces deux possibilités sont peu utilisées.

L'administration a en effet considéré qu'il ne pouvait s'agir d'une obligation imposée aux enseignants et a introduit une condition qui ne figurait pas dans le décret, celle de la nécessité d'obtenir leur accord préalable. Cet ajout important a conduit en pratique les chefs d'établissement et les services académiques à s'interdire le plus souvent de recourir, même ponctuellement, à cette possibilité.

L'absence de polyvalence des enseignants peut conduire, dans le même établissement, à la coexistence d'enseignants en sous-service⁹⁸ dans certaines disciplines, et d'heures d'enseignement non assurées dans d'autres matières. Comme pour les compléments de service et les changements de discipline, le ministère et les rectorats ne disposent d'aucune information quantitative permettant d'évaluer le nombre d'heures perdues en raison des sous-services. Les instructions menées par la Cour dans une dizaine d'établissements de l'académie de Nantes ont montré que, si ces sous services sont généralement limités à une heure, parfois deux, leur fréquence est cependant importante. Les sous-services peuvent, dans certains grands établissements, concerner une trentaine de professeurs et représenter une quarantaine d'heures d'enseignement perdues.

2. – Le système de mutation

En 1998, 110 000 enseignants ont participé au mouvement national, soit près de 25% des effectifs. Cette forte mobilité pourrait constituer un facteur de souplesse dans la gestion. Elle traduit en fait une certaine insatisfaction des enseignants par rapport à leur affectation. L'administration centrale et les rectorats sont contraints de mettre en place de lourdes infrastructures pour traiter chaque année ce grand nombre de dossiers.

Les taux de mobilité connaissent des variations sensibles d'une académie à l'autre : certaines académies sont plus demandées que

⁹⁸ Le nombre d'heures de cours effectué est inférieur à l'obligation hebdomadaire

d'autres et, une fois nommés, les enseignants en sortent peu. D'autres au contraire accueillent, au moins dans certaines zones plus difficiles, des enseignants, souvent débutants, qui souhaitent rapidement trouver une autre affectation.

Ce taux de mobilité s'élève à 15 % dans l'académie de Versailles alors qu'il n'est que de 6 % dans l'académie de Nancy-Metz, pour une moyenne nationale de 7 %.

En 1998, la procédure de traitement des demandes de mutation des enseignants du second degré a été profondément modifiée : jusqu'alors, les demandes étaient toutes traitées par l'administration centrale. Les fiches de vœux, établies par les enseignants en novembre et décembre, étaient centralisées au ministère en janvier. En février, la liste des postes offerts au mouvement était arrêtée. Il fallait cependant attendre le mois de juin pour connaître les affectations définitives. Les rectorats prenaient alors le relais et procédaient à l'affectation des titulaires académiques, des maîtres auxiliaires et des stagiaires. Une partie des affectations nationales étaient revues par le recteur, des correctifs locaux s'avérant nécessaires. En 1997, ces « délégations rectorales » ont représenté 15 % des affectations ministérielles.

Depuis la rentrée 1999, ce « mouvement » est largement déconcentré dans les rectorats : toutes les affectations inter-académiques continuent à être traitées par le ministère en avril. Ne représentant qu'un peu plus de 25 % des demandes de mutation, leur traitement peut être mené plus rapidement. En mai-juin débute le traitement des affectations intra-académiques qui est désormais de la compétence des rectorats et doit être terminé fin juin. Seuls les professeurs de chaire supérieure, qui enseignent dans les classes préparatoires aux grandes écoles, continuent d'être affectés par l'administration centrale.

L'ensemble des opérations est donc beaucoup plus ramassé dans le temps, et se termine deux mois plus tôt. Le ministère espère que ce resserrement du calendrier permettra de réduire très sensiblement le nombre des affectations « en urgence », effectuées dans les jours qui précèdent ou qui suivent la rentrée.

Cette déconcentration n'élimine cependant pas toutes les causes d'ajustements tardifs des affectations aux besoins. Tous les ans, un certain nombre d'enseignants ne rejoignent pas leur poste le jour de la rentrée et en perturbent ainsi le bon déroulement. 2500 enseignants, en attente d'une décision de détachement ou d'affectation dans

l'enseignement supérieur pour la plupart, ne se sont pas présentés dans leur établissement le jour de la rentrée 1999. Le calendrier des décisions relatives aux affectations n'est donc pas encore satisfaisant. De plus, la décision de donner satisfaction aux demandes de détachement ou de mise à disposition formulées par les enseignants n'est pas conditionnée par la satisfaction préalable des besoins des établissements. Certains recteurs considèrent qu'un refus serait de facto assimilable à une sanction et préfèrent procéder à des embauches de maîtres auxiliaires dans les disciplines concernées.

Si la procédure a changé, les règles régissant les mutations demeurent identiques. Un enseignant titulaire nommé sur un poste définitif doit être volontaire pour changer d'affectation. Le recteur ne peut procéder à des changements autoritaires d'affectation que dans le cas particulier des suppressions de poste : l'enseignant est alors « victime de la carte des formations ». Ces mesures de carte des formations concernent chaque année un nombre très faible d'enseignants : à Rennes, à la rentrée 1998, 47 enseignants ont été ainsi affectés, soit 0,3% des enseignants de l'académie.

La satisfaction des demandes de mutation demeure exclusivement fondée sur le barème. Bien que la stricte application de ce barème ne soit pas requise par les textes régissant la gestion des affectations, le ministère s'en était fort peu écarté lorsqu'il avait encore la responsabilité des affectations. Un bilan ultérieur de cette réforme dira si les rectorats sont plus à même de faire prévaloir d'éventuelles particularités locales pour échapper au caractère systématique de ce barème. Le ministère n'a cependant donné aucune directive particulière aux rectorats pour leur permettre de s'engager en ce sens, ni conçu aucune procédure ni aucun outil de gestion spécifique qui permettrait aux recteurs d'être mieux armés que l'administration centrale pour faire prévaloir cette position dans les instances paritaires.

Les procédures de gestion qualitative demeurent extrêmement limitées : seuls les « postes à exigence particulières », permettent depuis leur création à la rentrée 1999 de procéder à des nominations qui prennent en considération le « profil du poste » et l'expérience ou le savoir-faire particulier de l'enseignant. Ces postes, principalement utilisés dans les zones d'éducation prioritaire, sont cependant répertoriés selon une typologie nationale et leur implantation est arrêtée par le recteur après avis des instances paritaires. Ils sont encore

peu utilisés : l'académie de Rennes a créé 152 PEP, l'académic de Nancy - Metz 200.

Il y a beaucoup moins de demandes de mutations dans le secteur privé : le taux de mobilité y est cinq à six fois moins élevé, de l'ordre de 5 %. Cette situation résulte des conditions de recrutement et d'affectation, qui sont assurés localement par les chefs d'établissement, en tenant exclusivement compte des besoins de l'établissement et des situations personnelles des enseignants.

Le barème

Le barème vise à garantir un principe fondamental, celui de l'égalité de traitement des personnels enseignants. Il permet d'arrêter un certain nombre de règles permettant de classer les demandes de mutation. Son application n'est cependant pas obligatoire : l'autorité administrative demeure libre de ne pas le suivre.

Depuis la déconcentration du mouvement, il faut distinguer le barème inter-académique et les barèmes académiques :

Le barème inter-académique est défini nationalement. Il se compose des éléments suivants :

- La situation du candidat au moment de sa demande de mutation (ancienneté d'affectation, ancienneté de service, affectation en ZEP⁹⁹ ou en établissement sensible).

- La situation individuelle (vœu préférentiel, priorité médicale)

- La situation familiale (enfants, rapprochement de conjoints)

La structure du barème académique est définie nationalement :

- Une première partie est composée des éléments du barème inter-académique,

- Une deuxième partie est commune à toutes les académies : elle traduit les politiques nationales en valorisant certains types de vœux (établissements à condition d'enseignement particulières, agrégés demandant un lycée). Elle traduit également les priorités ouvrant droit à réintégration dans l'académie d'origine ou après une mesure de carte scolaire.

- Une troisième partie est propre à chaque académie : elle permet de valoriser des « postes à exigence particulières » (PEP). Cette partie fait néanmoins l'objet d'un encadrement national qui porte sur la typologie de ces postes, et permet de répertorier les postes selon les conditions d'exercice (poste en ZEP), les modalités d'exercice (poste en EREA¹⁰⁰ ou en

⁹⁹ ZEP : Zone d'éducation prioritaire

¹⁰⁰ EREA : Etablissement régional d'enseignement adapté.

SEGPA¹⁰¹) et les compétences requises (sections européennes et sections de techniciens supérieurs). La carte des PEP est soumise à l'avis des comités techniques paritaires académiques.

Chaque paramètre bénéficie d'un certain nombre de points, dont l'addition permet de déterminer un ordre de satisfaction des demandes de mutation lors de leur examen en commission paritaire.

C. – L'absentéisme et le dispositif de remplacement

Des dispositions spécifiques ont été prises en 1998 pour tenter d'agir sur les causes de l'absentéisme des enseignants et améliorer le taux de remplacement. Les rectorats demeurent cependant encore mal outillés pour répondre dans des conditions satisfaisantes aux demandes formulées par les chefs d'établissement. L'amélioration actuelle des moyens affectés au remplacement est plus la résultante de l'augmentation non maîtrisée du nombre d'enseignants en sureffectif que la traduction d'une politique académique reposant sur une analyse fine des besoins locaux.

1. – Les outils de mesure de l'absentéisme

Les absences dont la durée prévisible est inférieure à quinze jours ne donnent pas lieu à la nomination d'un remplaçant. C'est pourquoi elles ne sont pas systématiquement déclarées par les chefs d'établissement et demeurent mal connues des services académiques.

Les rectorats ne procèdent à la nomination de remplaçants que pour les absences d'une durée prévisible supérieure à quinze jours. Ce délai de carence est même parfois porté à un mois, comme dans l'académie de Versailles. Il appartient alors au chef d'établissement de trouver éventuellement un remplaçant, en faisant appel aux enseignants de son établissement. Il apparaît cependant que les enseignants refusent souvent d'effectuer des heures supplémentaires dans ce cadre et de bouleverser leur emploi du temps habituel. Une importante difficulté résulte de l'enchaînement des absences qui, initialement prévues pour une durée inférieure à quinze jours, sont en fait reconduites de semaine en semaine. Dans ce cas, l'articulation des réponses apportées par l'académie et les chefs d'établissement n'est pas satisfaisante.

¹⁰¹ SEGPA : Section d'enseignement général et professionnel adapté.

Les chefs d'établissements peuvent également échanger entre établissements géographiquement voisins des informations utiles à la gestion du remplacement. Ces relations ne sont cependant pas institutionnalisées : la création de « bassins d'éducation » est souvent évoquée dans les projets académiques mais n'est pas encore opérationnelle.

Les académies contrôlées par la Cour ne disposent d'aucun outil permanent de recueil systématique des informations relatives à l'absentéisme. Certains rectorats, comme Rennes, Nancy et Nantes, ont cependant fait récemment des tentatives pour mieux cerner les causes d'absentéisme et quantifier les heures d'enseignement perdues, mais il s'agit encore de sondages ponctuels, menés à titre expérimental.

Lorsque les données sont connues, au moins en ce qui concerne les absences de plus de 15 jours, elles sont cependant fréquemment exprimées en nombre de jours d'absence. Or le service d'un enseignant se mesure en heures. Les académies ne sont donc pas en mesure de calculer un « taux d'absentéisme » des enseignants dans les établissements du second degré.

A Nancy cependant, le rectorat est parvenu à évaluer ce taux, qui équivaldrait à environ 7 % des heures figurant à l'emploi du temps. Des différences importantes ont été constatées entre les disciplines (les taux d'absence sont plus élevés dans les disciplines littéraires que scientifiques) et entre les types d'établissement (les taux sont plus élevés dans les collèges et les lycées que dans les lycées professionnels). Selon cette étude, 70 % des absences ne seraient pas remplacées.

2. – Les moyens de remplacement

Les moyens affectés au remplacement sont constitués de trois catégories d'enseignants : des enseignants titulaires spécifiquement affectés en zone de remplacement, des jeunes enseignants titulaires en sureffectif, qui n'ont pu être nommés sur poste en établissement, et des maîtres auxiliaires.

Les personnels enseignants chargés du remplacement sont affectés dans une des zones de remplacement de leur académie. Le zonage, conjugué au cloisonnement des disciplines enseignées, aboutit à une grande dispersion de ces moyens. Dans certaines zones, il n'y a parfois aucun remplaçant dans certaines matières.

Depuis 1999 cependant, un remplaçant peut être appelé à effectuer un remplacement dans une zone limitrophe de celle dans laquelle il est affecté et certains rectorats, comme celui de Nantes, utilisent systématiquement cette possibilité. Dans tous les rectorats, la carte des zones géographiques a été revue mais, dans certains cas, cette modification a abouti à une sensible augmentation du nombre de zones, ce qui va à l'encontre de la souplesse d'affectation recherchée.

Les moyens affectés au remplacement, qui avaient récemment diminué, connaissent depuis quatre ans une augmentation sensible mais conjoncturelle, qui résulte mécaniquement de l'augmentation du nombre d'enseignants en sureffectif. Au niveau national, le nombre d'enseignants en sureffectif a doublé en quatre ans et peut atteindre dans certaines académies 8 % des moyens totaux qui lui sont attribués. Dans l'académie de Nantes, par exemple, le nombre d'enseignants titulaires affectés en zone de remplacement a augmenté de 72,5 % en deux ans, entre la rentrée 1997 et la rentrée 1999. De ce fait, les nouveaux moyens ne correspondent pas forcément aux besoins des académies par discipline et par zone géographique. Au contraire, l'afflux d'enseignants en sureffectif dans les zones de remplacement concerne des matières dont les besoins sont par définition déjà largement pourvus dans les établissements.

Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que le taux effectif d'utilisation des moyens affectés au remplacement soit parfois très faible : à Versailles, il est évalué à 65 % mais varie en fonction des matières et des statuts. Dans certaines disciplines, ce taux est particulièrement bas : 5,7 % en russe ; 37,8 % en philosophie. De façon générale, le taux d'utilisation des titulaires remplaçants est nettement plus faible que celui des maîtres auxiliaires : 57,1 % contre 66,8 %. Soumis à des conditions d'emploi plus précaires, les maîtres auxiliaires acceptent plus facilement de procéder à des remplacements. Dans l'académie de Nancy-Metz, le taux de remplacement atteint des taux très bas dans certaines matières, qui sont parfois celles dans lesquelles le potentiel de remplacement est très important. Dans l'académie de Nantes, le taux s'élève à 62,1 %, et à 66,4 % si l'on exclut les disciplines excédentaires, qui comptent par définition des moyens supérieurs aux besoins réels. Dans 14 des 46 disciplines utilisées en zone de remplacement, le taux d'utilisation est inférieur à 50 %.

Compte tenu de la perspective des départs en retraite en grand nombre ces prochaines années, on peut craindre de plus que

l'augmentation des moyens affectés au remplacement d'enseignants absents soit de courte durée. Une amélioration de l'outil statistique, permettant de mieux connaître le taux d'absentéisme réel, constitue en tout état de cause un préalable à tout effort d'amélioration de la gestion des remplacements.

3. – Le remplacement dans le secteur privé

Dans l'enseignement privé, il appartient au chef d'établissement de recruter un remplaçant lorsqu'un enseignant est absent. Lorsqu'ils relèvent de l'enseignement catholique, les chefs d'établissement disposent, dans certaines directions diocésaines, d'un fichier de remplaçants par discipline.

Les remplacements ne sont cependant pas toujours assurés dans de bonnes conditions : dans l'académie de Rennes, le taux de remplacement des absences est ainsi en diminution, en raison de la nécessité de financer sur la dotation horaire allouée à l'enseignement privé les garanties contractuelles¹⁰² dont bénéficient désormais les maîtres qui enseignent dans les établissements relevant de l'enseignement catholique. A Rennes, les heures supplémentaires à la disposition des chefs d'établissement ne représenteraient plus qu'environ 4 % de la dotation horaire des établissements, contre 8 % auparavant.

Le remplacement, tel qu'il est organisé dans le secteur privé, demeure moins coûteux que dans le secteur public, en raison de la plus grande précarité des personnels : les remplaçants qui interviennent dans le secteur privé ne sont payés que pour le remplacement effectué, sur la base de contrats à durée déterminée, alors que le secteur public emploie principalement en zone de remplacement des titulaires payés à l'année.

D. – Les facteurs de souplesse du système

La nécessité de pourvoir tous les postes d'enseignants malgré les rigidités de gestion justifie en principe que le système conserve des marges de souplesse. La présence dans les académies d'enseignants titulaires qui ne peuvent être affectés sur un poste définitif (*titulaires*

¹⁰² Cette disposition permet notamment de garantir à chaque maître du privé le maintien, d'une année sur l'autre, du nombre d'heures d'enseignement prévu dans son contrat de travail initial.

académiques), ainsi que la possibilité de recourir à des enseignants non titulaires, maîtres auxiliaires, contractuels ou vacataires, permettent de répondre rapidement à des besoins ponctuels exprimés dans les établissements.

1. – Les titulaires académiques

La catégorie des « titulaires académiques » (TA) a officiellement disparu à l'occasion de la réforme du mouvement national, applicable à la rentrée 1999 puisque tous les enseignants titulaires sont désormais affectés sur des postes réputés définitifs. Ces titulaires académiques sont désormais intégrés dans la nouvelle catégorie des « titulaires sur zone de remplacement », au même titre que les enseignants titulaires qui effectuent en permanence des remplacements.

Les TA sont répartis dans les académies par décision ministérielle et représentent 60 % des jeunes enseignants en première affectation. Le nombre de ces TA a constamment augmenté : ils étaient 13 800 en 1992, et 38 800 en 1997. Dans toutes les académies leur nombre a doublé et parfois même triplé entre 1994 et 1999. Pour les académies contrôlées par la Cour, ils représentent en 1999 entre 9 % et 12,5 % de l'effectif des enseignants titulaires effectuant un service d'enseignement en établissement du second degré.

	Rennes	Nantes	Limoges	Versailles	Nancy-Metz
Effectif 1994	1002	546*	173	1782	875
Effectif 1999	1958	1850	540	3271	1614
En % des titulaires	12,5%	11,5%	10,5%	10%	9%

* Pour l'académie de Nantes, ce chiffre correspond à l'année 1992

Dans certaines académies, l'augmentation du nombre de TA, qui ne correspondait pas à des besoins identifiés dans les établissements scolaires, a également permis de doubler les effectifs de remplaçants :

	Nantes	Limoges	Rennes	Versailles
Effectif de remplaçants	938	360	1511	1564
% de TA	33,6%	57 %	40,5 %	25,5 %

L'augmentation du nombre de TA ne résulte cependant pas d'une volonté délibérée de conserver des facteurs de souplesse dans les académies. Il est la conséquence mécanique du mauvais calibrage des concours de recrutement au niveau national. Cet afflux de

personnel, dont une partie demeure sans affectation, a plutôt eu pour conséquence, dans les académies, de reporter les nécessaires décisions de rationalisation des moyens et des affectations. Ce relatif confort de gestion a également permis de reporter des décisions de rationalisation de la carte des formations (fermeture d'options, regroupement de filières...).

Jusqu'en 1998, les TA étaient les seuls enseignants titulaires à être affectés par le recteur, et non par le ministère, ce qui permettait de répondre plus efficacement et plus rapidement aux demandes des chefs d'établissement. De plus, les TA n'étaient pas affectés sur des postes définitifs, mais sur des postes provisoires liés à la durée de l'année scolaire.

Depuis la déconcentration du mouvement, tous les enseignants titulaires sont affectés par le recteur sur des postes définitifs. Toute modification concernant ces postes passe donc désormais par une « mesure de carte scolaire », après avis du comité technique paritaire. Cette procédure, qui garantit mieux les droits des agents, s'est cependant traduite par une perte de souplesse pour les rectorats.

2. – Les enseignants en sureffectif

Environ 25% des TA sont en situation de sureffectif disciplinaire : tous les besoins recensés dans leur discipline, au niveau de l'académie, ayant été couverts, ils ne peuvent être affectés sur un poste en établissement et sont nommés en zone de remplacement.

D'après le ministère, les enseignants en sureffectif, calculés en ETP, seraient au nombre de 9690 en janvier 1999. L'académie de Nantes est celle qui compte les sureffectifs les plus nombreux, suivie par Lille (661 ETP), Toulouse (560 ETP), Versailles (560 ETP) et Créteil (518 ETP). Dans l'académie de Versailles, il existe des sureffectifs dans 62 disciplines différentes. Les disciplines les plus concernées sont les lettres modernes, l'histoire géographie, les mathématiques, la physique chimie, les arts plastiques et l'anglais. Ces six disciplines représentent plus de la moitié des personnels en sureffectif.

Dans les cinq académies plus particulièrement contrôlées par la Cour, les sureffectifs se répartissent comme suit :

Ventilation des sureffectifs par discipline – en ETP

Académie	Histoire-géographie	Letres Modernes	Mathématiques	Doc. Lycées	Techno-logie	Philosophie	autres	Total
Tunoges	28	20	27	15	13	11	154	267
Nancy-Metz	46	73	23	56	15	11	252	476
Nantes	109	94	92	39	31	43	323	732
Rennes	4	6	5	34	4	2	149	203
Versailles	66	109	69	54	24	24	259	560
Total France	1087	1046	916	550	507	430	5155	9690

Janvier 99

En dehors des périodes pendant lesquelles ils assurent éventuellement des remplacements, les enseignants titulaires en sureffectif sont mis à la disposition d'un chef d'établissement qui leur propose, au mieux, des tâches diverses de documentation ou d'animation scolaire. Dans certains établissements que la Cour a plus particulièrement contrôlés, le service de certains enseignants en poste est volontairement ramené en deçà de leur obligation hebdomadaire pour parvenir à occuper au moins partiellement de jeunes enseignants en sureffectif.

Dans la même discipline, il peut y avoir concomitamment des enseignants en sureffectif et des recrutements d'enseignants non titulaires, maîtres auxiliaires ou vacataires. Cette situation paradoxale résulte des cloisonnements géographiques au sein de l'académie et de l'impossibilité de déplacer au gré des besoins les enseignants titulaires qui effectuent des remplacements.

Si l'accroissement du nombre d'enseignants en sureffectif constitue un confort momentané dans les académies, il est à terme préjudiciable à une bonne gestion des moyens : les chefs d'établissements sont naturellement tentés de dédoubler des classes, de créer des activités, des groupes de soutien, des ateliers qui n'existeraient pas si les effectifs correspondaient aux seuls besoins identifiés par la carte des formations. Ces marges de manœuvre devraient disparaître au fur et à mesure des départs en retraite.

3. – Le recrutement d'enseignants non titulaires

Le recrutement d'agents non-titulaires permet d'assurer une meilleure correspondance entre les besoins recensés dans les établissements et les effectifs disponibles. Il répond à cet égard à un réel besoin dans les académies, compte tenu des modalités de recrutement et des règles d'affectations des enseignants titulaires. Il convient à cet égard de distinguer les maîtres-auxiliaires (MA), qui

demeurent encore nombreux malgré les mesures d'intégration dont ils ont bénéficié, et les agents contractuels ou vacataires qui sont recrutés dans des cas particuliers : impossibilité de recruter un enseignant titulaire dans une discipline très pointue de l'enseignement technique, interdiction de recruter de nouveaux MA, besoin ponctuel d'un établissement.

En 1998, le ministère recensait environ 22 200 MA, contre 44 700 en 1991. Ce chiffre est en constante diminution en raison des plans de résorption de l'auxiliariat qui ont permis à plus de 30 000 auxiliaires de réussir, entre 1990 et 1997, les concours d'intégration dans les corps d'enseignants titulaires.

En 1997, le ministère a accordé à tous les MA en fonction une garantie de réemploi, à temps plein si l'intéressé le souhaitait. Cette mesure sociale était accompagnée de l'engagement de ne pas procéder à de nouveaux recrutements. Ceux-ci se sont cependant poursuivis dans tous les rectorats contrôlés par la Cour, soit à l'occasion de l'expression d'un besoin ponctuel que le rectorat n'était pas en mesure de satisfaire, soit à l'occasion des mouvements lycéens, notamment à l'automne 1998. Dans l'académie de Nancy-Metz, 81 nouveaux recrutements ont été opérés pendant l'année 1998-1999. Dans l'académie de Rennes, 266 nouveau MA ont été recrutés à la rentrée 1999. Dans l'académie de Versailles, qui emploie à elle seule 10% des MA de l'éducation nationale, 66 nouveaux MA ont été recrutés à la rentrée 1997 et 44 à la rentrée 1998, dans des disciplines déficitaires.

Ces chiffres illustrent le besoin de souplesse dont doivent nécessairement disposer les académies en matière de recrutement. Ces moyens doivent cependant demeurer strictement limités aux besoins qui n'auraient pu être couverts malgré une gestion rigoureuse des enseignants titulaires. Ils ne devraient pas, comme c'est le cas, constituer une facilité de gestion qui retarde les nécessaires décisions de rationalisation de la gestion des enseignants titulaires.

IV. – Les enjeux actuels

A. – Les évolutions démographiques

L'augmentation du nombre d'enseignants, conjuguée à la baisse du nombre d'élèves, s'est traduite dans de nombreux cas par une plus grande souplesse de gestion. Certes, quelques disciplines connaissent

une pénurie de professeurs. Mais dans l'ensemble, l'augmentation globale des moyens a permis non seulement de compenser la baisse du rendement moyen des emplois mais aussi d'offrir dans de nombreux établissements un meilleur confort pédagogique et une notable amélioration du taux d'encadrement des élèves. Les mesures en ce sens sont nombreuses : aide individualisée, cours de soutien, dédoublement des classes de langue vivante, ateliers pluridisciplinaires, initiation aux nouvelles technologies, projets culturels...

Cette situation favorable, mais précaire, n'a pas été propice à l'ouverture d'une réflexion sur l'évolution de la gestion des moyens et des personnels. La mise en œuvre de mesures favorisant une « gestion prévisionnelle » des emplois et des enseignants, sans cesse invoquée, n'est que timidement engagée. Les administrations académiques semblent encore mal armées pour prendre en charge la réalisation d'un objectif qui passe sans doute par des modifications d'ordre réglementaire.

1. - L'évolution des effectifs d'élèves et la carte des formations

Les effectifs d'élèves sont en diminution dans le second degré : une baisse de 5 % des élèves est attendue d'ici 2006 dans le second degré, soit 250 000 élèves de moins qu'en 1997. Alors que le système éducatif français accueillait jusqu'en 1993 un nombre croissant d'élèves, cette tendance s'est depuis inversée, sous l'effet conjugué de la démographie et du palier atteint dans l'allongement de la durée de la scolarisation.

A partir d'un certain seuil de diminution des effectifs d'élèves se pose la question de l'évolution de la carte des formations. Dans le secteur de l'enseignement professionnel, le maintien de certaines spécialisations très pointues est parfois remis en cause. De même, dans les lycées d'enseignement général et technologique, l'éventail des options proposées aux élèves peut être singulièrement réduit, notamment en langues vivantes, et l'absence de polyvalence des enseignants ne permet pas d'y remédier. Dans les collèges, dont le nombre a été quasiment multiplié par deux en vingt ans, on dénombre parfois moins d'une centaine d'élèves. Pour maintenir un certain éventail de choix (sections, langues, options...), des regroupements d'établissements ont d'ores et déjà eu lieu dans certaines académies.

2. – L'accélération du rythme des départs en retraite

La situation actuelle est également marquée par une accélération des départs en retraite, liée à la pyramide des âges des enseignants du secondaire : 41 % des effectifs actuels d'enseignants titulaires doivent partir en retraite avant 2006, soit moitié plus que le renouvellement normal des générations. Le recrutement d'enseignants titulaires, excédentaire depuis plusieurs années dans de nombreuses disciplines, permettra sans doute d'amortir les effets de ces départs, mais ni la direction des personnels enseignants du ministère, ni les rectorats ne sont en mesure d'établir une correspondance précise, par discipline notamment, entre ces recrutements et les besoins futurs.

Certes, des études permettant de connaître dans le détail, par discipline, par région, par corps, et année par année, la structure des départs, ont été menées, et des prévisions établies, par le ministère comme par les rectorats. Ces études statistiques renseignent utilement sur les évolutions attendues et constituent le préalable indispensable à une réflexion sur la gestion prévisionnelle des effectifs et de l'offre d'enseignement.

Le ministère commence seulement à en tirer les conséquences. A ce jour, il n'existe aucun dispositif d'ensemble qui, en se fondant sur la structure et le calendrier des départs, définisse les mesures envisagées pour y remédier. Le caractère prévisible de ces départs offre pourtant la possibilité d'anticiper les problèmes d'affectation qui ne manqueront pas de se poser dans certaines disciplines ou dans certaines régions. Pourtant, le recrutement d'enseignants en surnombre continue d'être réalisé en fonction de considérations largement étrangères à cette problématique, comme l'a rappelé le précédent rapport public.

Il n'est pas à ce jour possible à la Cour de se prononcer sur la portée du plan pluriannuel de recrutement annoncé par le ministre qu'elle n'a pas encore étudié.

B. Les réformes en cours

1. – La déconcentration du mouvement

Pour le ministère, la déconcentration du mouvement constitue l'occasion de transformer la gestion des personnels. En rapprochant la décision d'affectation, désormais confiée au recteur, des

établissements, il s'agit tout à la fois de mieux tenir compte des vœux des personnels et des besoins de ces établissements. Cette réforme doit à court terme contraindre les rectorats, désormais gestionnaires à part entière des personnels enseignants, à faire preuve de leurs capacités de gestion et, à moyen terme, les inciter à mettre en place une gestion prévisionnelle de leurs effectifs.

Ces objectifs ne seront cependant atteints que si le ministère fournit un effort particulier pour accompagner les rectorats dans cette évolution. Les services académiques ne parviendront pas sans mal à répondre de façon satisfaisante à ces attentes. Il ne s'agit pas seulement de leur capacité à procéder techniquement au mouvement des personnels, ce qui semble désormais attesté, mais de leur aptitude à mettre en œuvre une gestion qualitative, et non plus quantitative, des enseignants du second degré.

Trois éléments freinent la réalisation de cet objectif :

- la maîtrise inégale des systèmes informatiques, l'insuffisante formation des personnels, le manque d'outils prévisionnels de gestion, l'absence d'une culture de « gestion par objectifs » ne prédisposent pas a priori les services académiques à prendre en charge de telles responsabilités dans des conditions de réussite optimales.
- les difficultés que rencontre le ministère pour accompagner l'effort que les rectorats sont invités à fournir et mettre en cohérence toutes les décisions prises au sein de l'administration centrale par les différentes directions.
- l'impossibilité actuelle de définir des critères locaux d'affectation des personnels, qui permettent de tenir compte des particularités éventuelles d'un poste et des spécificités de l'académie au regard de ses besoins, de sa carte des formations, de sa géographie...

Dans son rapport sur la gestion déconcentrée des moyens du second degré, publié en 1998, l'inspection générale du ministère de l'éducation nationale soulignait déjà que l'amélioration de la gestion qualitative des enseignants du second degré ne serait pas la conséquence mécanique et automatique de la déconcentration. Les enquêtes menées par la Cour dans différentes académies concluent dans le même sens : le premier stade de la déconcentration du mouvement étant passé, un second souffle semble nécessaire pour engager l'étape suivante. Le ministère ne semble cependant pas avoir

encore bâti le dispositif propre à donner à cette réforme une nouvelle impulsion.

2. – La globalisation des moyens

a) Un objectif louable

Pour accompagner la déconcentration du mouvement et renforcer la capacité de décision des rectorats, la DESCO a décidé en 1999 de modifier la procédure de délégation des emplois du second degré : les moyens d'enseignement et de remplacement alloués à chaque académie ont été globalisés au sein d'une enveloppe unique, désormais exprimée en « équivalents temps plein » (ETP). Précédemment, le ministère notifiait d'une part des emplois du chapitre 31-93 pour rémunérer les titulaires et certains contractuels, et des crédits du chapitre 31-97, exprimés en ETP, pour rémunérer les maîtres auxiliaires.

La DESCO espère ainsi responsabiliser les rectorats sur la gestion des emplois et couper court à l'embauche de maîtres auxiliaires dans les académies comptant par ailleurs des enseignants en surnombre. La globalisation devrait, de l'avis de la DESCO, amener les rectorats à prendre des mesures concrètes pour résorber les surnombres. La réalisation de cet objectif ne tient cependant compte ni de la poursuite d'un recrutement excédentaire au niveau national, ni des rigidités découlant du cloisonnement disciplinaire et géographique qui régit les affectations.

Cette réforme a cependant permis dans chaque rectorat, à la suite d'une concertation entre les services académiques et ceux du ministère, d'arrêter d'un commun accord le nombre d'emplois dont disposait chaque académie au 31 décembre 1998. Jusqu'à cette date en effet, les notifications de moyens adressées par le ministère aux rectorats ne portaient que sur les mouvements de l'année, en plus ou en moins, et le niveau du stock d'emplois budgétaires disponibles n'était souvent plus connu avec précision.

b) La confusion sur la notion d'emploi budgétaire

La globalisation a induit une confusion sur la notion d'emploi budgétaire, en intégrant de façon indifférenciée dans un même budget des emplois budgétaires autorisés par le Parlement et des crédits

affectés à la rémunération de personnels non permanents, convertis en ETP. Le contrôle de la consommation des emplois, dans ces conditions, ne peut plus être assuré de façon satisfaisante, la notion d'emploi budgétaire étant diluée dans celle, plus vague, des ETP. Cette difficulté n'a pas été résolue par les services académiques chargés de suivre la consommation des moyens.

La globalisation des moyens n'a pas été accompagnée d'actions d'information suffisantes auprès des services académiques concernés et ces derniers n'en ont souvent pas saisi les enjeux, ni même parfois compris le dispositif technique. Dans certaines académies contrôlées par la Cour, les services ont été contraints de procéder à un suivi manuel du budget des emplois délégués à l'académie.

Enfin, il faut souligner que cette réforme est intervenue alors que la confusion sur le suivi des emplois budgétaires était déjà forte, comme le soulignent les développements qui précèdent. La poursuite des réformes engagées pour renforcer l'autonomie de gestion des rectorats n'est pas envisageable sans une révision des procédures et un renforcement des outils de contrôle ayant pour objet de réintégrer le respect de l'autorisation budgétaire dans les procédures de gestion.

3. – La « contractualisation » des relations entre le ministère et ses services déconcentrés

Le ministère a pour ambition de donner rapidement à ses services déconcentrés une véritable autonomie de gestion, encadrée par l'administration centrale, et fondée sur des objectifs préalablement définis et communément acceptés. Il faut « réaffirmer la présence de l'État sur le terrain en confortant les services déconcentrés comme acteurs réels du système. (...) Le rôle des services académiques doit évoluer vers la définition et l'impulsion de projets à dimension pédagogique qui traduisent les orientations de l'administration centrale »¹⁰³.

Cette démarche de projet est cependant très éloignée des modes de fonctionnement actuels des services et sera sans doute longue à mettre en œuvre. Elle devra, pour aboutir, bénéficier d'un soutien constant et coordonné de toutes les directions du ministère. Elle passe également par un renforcement de l'encadrement dans les rectorats,

¹⁰³ Réflexion sur « l'administration du troisième millénaire » - ministère de l'Education nationale (programme pluriannuel de modernisation, juin 1999).

une plus grande attention à la maîtrise des moyens budgétaires, la mise en place d'outils de contrôle de gestion qui sont aujourd'hui inexistants. Cet effort de contractualisation ne peut durablement ignorer les objectifs d'économie des moyens d'enseignement consacrés aux établissements du second degré.

Les contrôles menés par la Cour, dont l'objectif était de décrypter les processus de décision internes aux rectorats, ont révélé une gestion encore archaïque, souvent conduite avec une très grande bonne volonté et un souci de faire au mieux, mais une absence de mise en perspective des problèmes, de coordination des actions entre les services et de vision stratégique à moyen terme partagée par l'encadrement.

Si certains rectorats ont une claire conscience de l'objectif à atteindre, leurs efforts sont encore trop peu formalisés. Les projets académiques témoignent de la difficulté à construire un projet détaillé, assorti d'engagements chiffrés. Que ce soit à Rennes ou à Nancy, à Nantes ou à Versailles, les projets académiques présentés à la Cour, souvent à l'état d'ébauche, énonçaient des objectifs généraux, non hiérarchisés, et n'abordaient pas, sauf à Rennes, les aspects relatifs à la gestion des moyens. Ces projets témoignent de la difficulté que rencontrent les rectorats pour bâtir de véritables contrats articulant des actions précises, dont devraient découler des demandes de moyens chiffrées, et associant à ces objectifs des réformes managériales.

C. – Les objectifs à atteindre

1. – Le respect des budgets

Pour maîtriser les procédures d'affectation et répondre de façon satisfaisante aux besoins exprimés par les établissements, les rectorats devront réintégrer dans leur gestion le respect des autorisations budgétaires : actuellement, ils ne peuvent que constater l'impact budgétaire de leurs décisions, sans être en mesure de les anticiper. La consommation des moyens apparaît comme une résultante de la gestion, alors que le respect des budgets devrait être un préalable.

Les modes de gestion actuels ne permettent pas de responsabiliser suffisamment les services gestionnaires : certains rectorats gèrent un nombre d'enseignants supérieur aux moyens d'enseignement qui leur sont délégués et ne peuvent attribuer à tous un service d'enseignement ; la procédure de transformation des emplois

délégués en postes implantés dans les établissements n'est pas normalisée et ne permet pas de garantir le respect de l'autorisation parlementaire. En tout état de cause, la notion d'emploi budgétaire reste largement virtuelle dans la gestion des moyens d'enseignement du second degré.

Pour que cette situation s'inverse, les rectorats doivent disposer d'instructions claires sur l'établissement de leur budget de moyens, notamment en ce qui concerne les taux de conversion des emplois en heures. La mise en place d'une comptabilité des engagements permettrait également de revaloriser une démarche de contrôle de gestion dans les services académiques, qui passe par la définition d'un budget, le suivi de sa consommation et l'analyse des écarts. Aucun de ces trois termes n'est aujourd'hui traité de façon satisfaisante : même les budgets ne sont pas arrêtés de façon précise. Aussi les responsables académiques sont-ils systématiquement démunis pour expliquer les raisons pour lesquelles ils enregistrent des surnombres d'enseignants titulaires ou des dépassements sur les enseignants contractuels, et agir ensuite sur les causes de ces dérives pour redresser la situation.

Au-delà de ces seuls aspects comptables, il conviendrait que les académies parviennent à réconcilier, dans leurs procédures d'allocation des moyens et d'affectation des enseignants, l'objectif de réussite de la rentrée scolaire, qui est aujourd'hui prépondérant, avec le nécessaire respect des autorisations budgétaires. La volonté des recteurs de limiter, sur ce sujet sensible tant au niveau local qu'au niveau national, les risques de mécontentement a conduit jusqu'à présent à considérer que le respect des enveloppes budgétaires était une résultante de la gestion, et une contrainte relative pour les services.

2. – La clarification des rôles respectifs de chaque niveau d'administration

La mise en œuvre d'une politique du personnel requiert que les compétences et les responsabilités de chaque niveau d'administration soient mieux identifiées et articulées, y compris au niveau des chefs d'établissement.

Les moyens que consacre l'administration centrale à l'accompagnement de ces réformes dans les rectorats sont aujourd'hui insuffisants. Les compétences des services déconcentrés ont été sensiblement accrues sans que l'administration centrale joue

pleinement son rôle de pilotage et assure ainsi ses tâches d'impulsion, de suivi et de coordination des actions académiques.

Les moyens dont disposent les rectorats ne tiennent pas suffisamment compte des missions nouvelles qui leur sont confiées. Si les services académiques gestionnaires des moyens et des personnels ont bénéficié d'importants transferts de compétence, leurs moyens n'ont pas été revus en conséquence, ni en nombre, ni en qualité. Un effort très important reste à engager dans le domaine de la formation et de l'amélioration du taux d'encadrement, dans tous les services gestionnaires de moyens et de personnel. Une réflexion d'ensemble sur la modernisation des procédures internes aux rectorats, la révision en profondeur de l'organisation du travail, l'organigramme et le rôle de l'encadrement semble s'imposer.

Les moyens pédagogiques et administratifs dont dispose le chef d'établissement ne sont pas toujours adaptés aux responsabilités qui lui sont confiées. La reconnaissance effective de son rôle managérial au sein de l'établissement, dans toutes ses composantes, semble essentielle.

3. – La mise en place d'une gestion prévisionnelle des moyens et des personnels

La mise en place d'une « véritable gestion prévisionnelle des moyens et des personnels » constitue désormais une nécessité reconnue par tous. La maîtrise de ces moyens repose d'abord sur la maîtrise de la carte des formations, qui détermine, sur une zone géographique donnée, l'offre de formation proposée. Une mauvaise anticipation de la carte des formations peut se traduire très rapidement par des dysfonctionnements notables : diminution du nombre d'élèves dans une filière, absence d'enseignants en nombre suffisant dans certaines disciplines, maintien de structures à effectifs réduits qui, outre qu'elles sont coûteuses en moyens, ne permettent pas toujours de garantir la qualité de l'offre de formation ...

L'effort de gestion prévisionnelle passe également par une meilleure maîtrise de l'information : la structure disciplinaire résultant de la carte des formations et le calendrier des départs en retraite doivent être mieux connus, les bases académiques utilisées pour piloter l'action administrative locale et les outils de gestion unifiés, pour éviter la dispersion et l'incohérence des informations.

Cet effort passe aussi par une meilleure prise en compte des besoins disciplinaires formulés par les académies, et donc, en amont, par un calibrage des recrutements plus conforme aux prévisions que ces académies devraient être en mesure d'établir avec un outil statistique adéquat.

Cet effort de gestion prévisionnelle pourrait à terme permettre de mieux maîtriser le recrutement d'enseignants non titulaires. S'il ne fait pas de doute que les académies doivent continuer à disposer d'une certaine souplesse de gestion qui leur permette notamment de procéder localement à des recrutements ponctuels et temporaires, il importe que ceux-ci demeurent limités, à la fois en nombre et dans le temps. La gestion actuelle de ces enseignants non titulaires, caractérisée par des recrutements mal maîtrisés au niveau des académies, auxquels succèdent inéluctablement des plans d'intégration décidés au niveau national et, quasi - concomitamment, le renouvellement à la demande des établissements du même volant d'enseignants contractuels, n'est pas compatible avec une gestion prévisionnelle des effectifs enseignant.

Il suppose enfin que les règles qui régissent l'affectation, le service et la carrière des enseignants du second degré soient adaptées à l'évolution de ce métier, et autorisent une gestion plus conforme aux besoins des établissements et de leurs élèves et plus respectueuse des budgets.

La gestion prévisionnelle des effectifs, si elle s'inscrit dans une meilleure maîtrise de la carte des formations et des règles régissant l'affectation et le service des personnels, peut constituer une réponse aux problèmes que ne manqueront pas de rencontrer les académies, confrontées simultanément à la baisse tendancielle du nombre d'élèves et à l'augmentation massive du nombre des départs en retraite.



Le budget voté en 2001 pour l'enseignement secondaire dépasse 332 milliards. Il est essentiellement composé de dépenses de personnel. C'est dire l'importance que revêt l'amélioration des conditions de gestion des enseignants, tant au regard de la qualité du service de l'enseignement que du bon emploi des crédits publics. Il apparaît cependant peu probable que la rénovation des seules procédures de gestion puisse aboutir effectivement à une meilleure utilisation des moyens si elle ne s'inscrit pas dans le cadre plus vaste

d'une réflexion sur les statuts et les modalités de service des enseignants du second degré. Il paraît difficile à cet égard d'éviter de s'interroger sur l'évolution des dispositions qui régissent actuellement les mutations et les affectations, qui définissent les obligations réglementaires de service et qui imposent un cloisonnement disciplinaire très strict.

A terme, ce souci de rigueur ne pourra que conforter l'effort que consent aujourd'hui le budget de l'État en faveur des dépenses d'éducation.

ANNEXE 3

FONDATION « ENTREPRISE REUSSITE SCOLAIRE »

BAROMETRE « REUSSITE SCOLAIRE »

**MISE EN PLACE D'UN SYSTEME D'INDICATEURS DE LA REUSSITE
SCOLAIRE SUR LA VILLE DE LYON**

- 1. INTRODUCTION**
- 2. OBJECTIFS**
- 3. INDICATEURS RETENUS**
- 4. LES TESTS**
- 5. LES ENQUETES**

17 Avril 1991

1. INTRODUCTION

De nombreux acteurs - enseignants, municipalités, centres sociaux, associations familiales, entreprises, etc. - se mobilisent sur la réussite scolaire des enfants et mettent en place des actions spécifiques.

Si des résultats encourageants sont obtenus, il faut reconnaître que la multiplicité des acteurs et des actions pose un problème de cohérence et d'évaluation.

- Comment s'assurer que tous les projets contribuent effectivement à la réussite scolaire?
- Comment choisir de façon rationnelle entre les différentes actions proposées pour allouer au mieux les ressources?
- Comment avoir une idée claire des résultats obtenus et de leur pérennité dans le temps?

La concertation entre les différents acteurs permet une certaine coordination. Mais devant l'importance de l'enjeu pour les enfants et des financements mis en œuvre ⁽¹⁾, il semble nécessaire de disposer d'un moyen de pilotage plus élaboré.

La mise en place par la Fondation ENTREPRISE REUSSITE SCOLAIRE d'un baromètre de la réussite scolaire sur la Ville de Lyon vise précisément à fournir aux différents acteurs un outil de nature statistique permettant de progresser vers un pilotage plus rationnel de l'ensemble des actions de réussite scolaire mises en place sur la ville.

⁽¹⁾ Voir à la page suivante les données quantitatives sur les écoles primaires et maternelles de la Ville de Lyon.

INDICATEURS DE REUSSITE SCOLAIRE

LYON

Budget annuel Affaires scolaires : 450 MF

265 ECOLES

**211 PUBLIQUES
54 PRIVEES**

42.800 ECOLIERS

**32.600 DANS LE PUBLIC
10.200 DANS LE PRIVE**

1.700 INSTITUTEURS

2.700 INTERVENANTS VILLE DE LYON

ENTREPRISE
FONDATION
REUSSITE SCOLAIRE

2. OBJECTIFS

La réussite scolaire d'un enfant est une notion difficile à définir :

- Est-ce sa capacité à réussir des tests de lecture/ écriture/ calcul en CE2 ?
- Est-ce son aptitude à acquérir progressivement une qualification professionnelle lui permettant de trouver plus tard un emploi?
- Est-ce son épanouissement personnel et sa capacité à être autonome ?

Les différents acteurs de la réussite scolaire (parents, municipalité, enseignants, animateurs socioculturels, etc.) ont sur ce sujet des points de vue parfois différents ou complémentaires. Il est normal qu'une question aussi complexe, liée aux valeurs de chacun, fasse l'objet d'un débat.

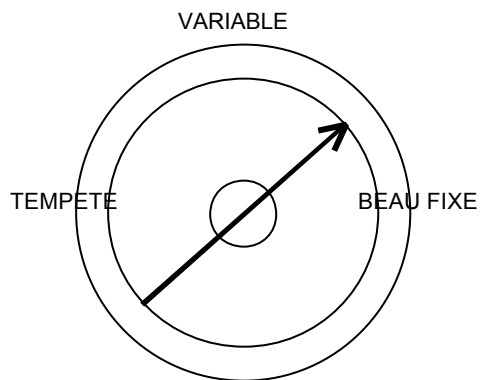
La mise en place d'un baromètre de la réussite scolaire n'a pas pour ambition de définir ce qu'est la réussite scolaire. Elle ne prétend pas non plus mesurer scientifiquement le résultat des actions menées. Elle veut simplement susciter une démarche « qualité » conduisant tous les acteurs à se centrer sur un objectif et à améliorer progressivement leur réflexion et le choix des actions à mener.

Comme dans toute démarche qualité, les indicateurs retenus ont un caractère pragmatique, incomplet, provisoire, réducteur, que l'on accepte parce qu'ils permettent de progresser. Il importe néanmoins d'associer au suivi de ces indicateurs une réflexion critique pour en rappeler les limites et anticiper les effets pervers possibles d'une quantification excessive dans l'observation d'un processus complexe.

De façon plus précise, le système d'indicateurs proposé a les objectifs suivants:

- 1. amener tous les acteurs à se mobiliser sur le résultat « réussite scolaire des enfants » plutôt que sur les moyens.**
- 2. Susciter la créativité des acteurs en les laissant davantage maîtres du choix des moyens, mais en s'accordant sur le résultat attendu.**
- 3. rendre possible l'analyse des résultats afin d'orienter l'affectation des ressources vers les actions et les structures s'avérant les plus efficaces.**
- 4. améliorer la connaissance des processus conduisant à la réussite scolaire.**
- 5. construire progressivement un outil de pilotage commun.**

OBJECTIFS D'UN BAROMETRE "REUSSITE SCOLAIRE"



SE CENTRER SUR L'OBJECTIF "REUSSITE SCOLAIRE"

LIBERER LA CREATIVITE DES ACTEURS

**AFFINER L'ANALYSE ET LA CONNAISSANCE
DES FACTEURS DE LA REUSSITE**

MIEUX ALLOUER LES RESSOURCES

DISPOSER D'UN OUTIL DE PILOTAGE COMMUN

ENTREPRISE
FONDATION
REUSSITE SCOLAIRE

3. INDICATEURS RETENUS

Pour rendre observable l'objectif « réussite scolaire » , la Fondation ENTREPRISE REUSSITE SCOLAIRE propose de caractériser la réussite scolaire par les six indicateurs suivants:

1. **les retards d'âge**, qui mesurent la progression des enfants dans le système éducatif et permettent de mettre en évidence les décalages observés par rapport à la norme proposée par l'Education nationale.
2. **les résultats à des tests de lecture/ écriture/ calcul**, qui permettent de mesurer les acquis scolaires fondamentaux dans ces domaines pour chaque niveau.
3. **les résultats à des exercices** faisant appel à la réflexion, au jugement, à la recherche et au tri d'informations, qui permettent de mesurer le degré d'autonomie atteint par les enfants dans leur travail intellectuel.
4. **le résultat d'enquêtes** réalisées auprès des parents, enfants et enseignants **afin de caractériser le comportement des enfants** par rapport à leur environnement scolaire et d'avoir une indication sur l'évolution de leur sociabilité.

A ces indicateurs de résultats ont été ajoutés deux indicateurs sur les facteurs de réussite considérés comme fondamentaux :

5. **le résultat d'enquêtes** réalisées auprès des parents, enfants et enseignants **pour mesurer et qualifier l'implication des familles** dans la réussite scolaire de leurs enfants.
6. **des données permettant d'apprécier l'implication des enseignants** dans la réussite scolaire.

Le choix des quatre premiers indicateurs correspond à la façon dont les parents et les enseignants perçoivent ou caractérisent la réussite scolaire de façon courante. Le choix des deux derniers indicateurs résulte d'un assez large consensus entre les spécialistes sur les deux plus importants facteurs de réussite: l'implication des parents et l'implication des enseignants.

Ces indicateurs mesurent donc à la fois les résultats de l'enfant (les 4 premiers) et des facteurs de réussite (les 2 derniers).

Leur valeur est obtenue

- soit par des statistiques tenues par l'Education nationale (retards d'âge)
- soit par le résultat à des tests
- soit par des interviews réalisées dans le cadre d'enquêtes

Ces indicateurs seront suivis sur une longue période de temps pour une meilleure connaissance des processus de réussite scolaire.

La diffusion publique de la valeur de ces indicateurs sera régie par une charte établie entre les divers acteurs, de façon à ce que cette diffusion ne nuise pas à l'objectif poursuivi et respecte des règles de déontologie. Ces indicateurs pourront également être affinés ou modifiés au cours du temps pour mieux répondre au but poursuivi.

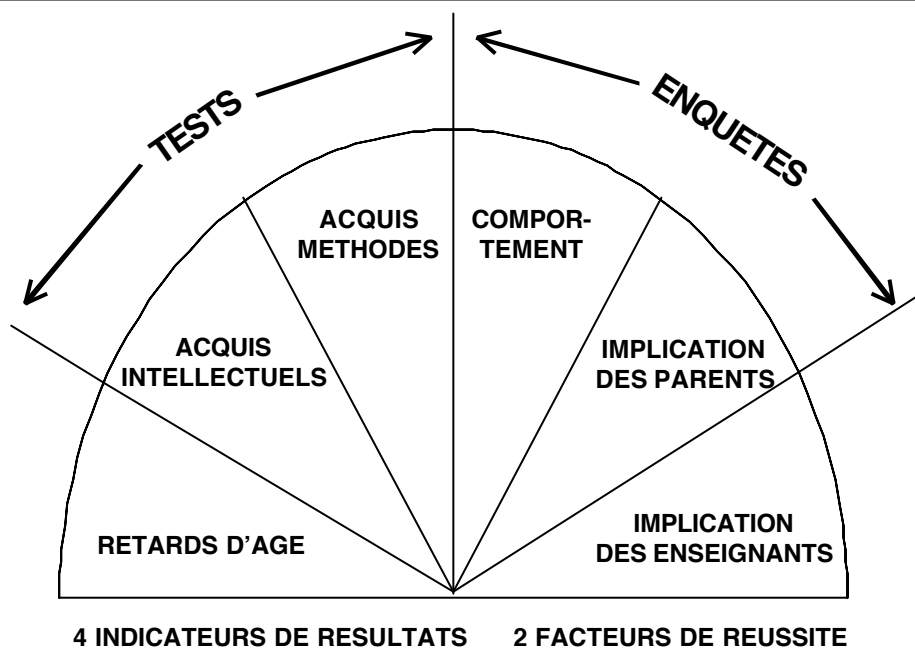
APPLICATION AUX PROJETS

Il est prévu que tout projet présenté à la Ville ou à la Fondation doit être assorti d'un bilan mettant en évidence les effets de ce projet sur la réussite scolaire. Ce bilan doit tenter de cerner au mieux l'impact direct ou indirect de ce projet sur les indicateurs retenus.

Même si la valeur des indicateurs résulte non pas d'un seul projet mais de l'ensemble des actions, le fait de mentionner a priori les indicateurs sur lesquels le projet doit avoir un effet permet d'atteindre plus de cohérence entre ces différents projets.

Le fait d'utiliser des outils de bilan analogues conduit aussi à avoir une référence commune permettant à chacun de situer plus objectivement le résultat de ses actions par rapport à ce qui peut être fait dans d'autres quartiers ou par d'autres responsables.

LES SIX INDICATEURS DE LA REUSSITE SCOLAIRE



ENTREPRISE
FONDATION
REUSSITE SCOLAIRE

4. LES TESTS

Pour mettre en évidence les acquis des enfants sur le plan des apprentissages fondamentaux en lecture/ écriture/ calcul ainsi que l'autonomie des enfants dans leur travail intellectuel, la Fondation ENTREPRISE REUSSITE SCOLAIRE s'est assurée de la collaboration du CLERSE (Centre Lyonnais d'Etudes et de Recherche en Sciences de l'Education) Centre dépendant du département des Sciences de l'Education de l'Université de Lyon II.

En accord avec ce Centre, il a été prévu

- 1 / de procéder à des test à tous les niveaux du cycle élémentaire :
 - du CP au CM2
- 2/ de procéder à deux passages de tests chaque année.
 - en début d'année scolaire
 - en fin d'année scolaire

Le passage de tests en début d'année scolaire a pour but de caractériser la situation de départ.

Ceci permet de présenter ces tests non pas comme une évaluation de l'enseignant mais comme un outil à sa disposition. Il permet aussi de mesurer l'effet « vacances » , puisqu'un rapprochement est possible avec le résultat des tests passés avant les vacances, à la fin du niveau précédent.

En fin d'année, les tests portent sur les mêmes notions qu'en début d'année mais avec des exercices différents et sur les notions nouvellement acquises pendant l'année.

Ces tests ne visent pas à remplacer les test nationaux de l'Education nationale qui ont un autre but : celui d'identifier les difficultés individuelles des enfants pour mieux y remédier. Pour cette raison, ces tests ne sont pas exhaustifs. Ils portent uniquement sur quelques notions clés pour chaque niveau et doivent pouvoir se passer en une ou deux heures.

Un première batterie de tests a été élaborée et utilisée au cours du premier trimestre de l'année scolaire 1990-1991 dans 12 écoles de LYON. Ces tests ont été proposés aux écoles et non imposés. 12 écoles sur 13 ont accepté de les utiliser.

Cette première mise en œuvre a permis de recueillir les avis et observations des enseignants. Elle a permis également de prendre la mesure des difficultés pratiques de mise en place, de traitement et d'interprétation des résultats.

La deuxième batterie de tests prévue pour mai 1991 tient compte de ces remarques et prévoit un traitement automatisé, par lecture scanner, des grilles de résultats.

PROLONGEMENTS ENVISAGES EN SOUTIEN SCOLAIRE

Les tests utilisés pour évaluer les acquis scolaires des enfants peuvent être extraits de batteries de tests plus exhaustives destinées à identifier les difficultés individuelles de certains enfants.

Dans ce domaine, la Fondation envisage d'explorer les possibilités d'un soutien scolaire réalisé à partir d'une démarche:

- évaluation,
- diagnostic,
- remédiation

Ce soutien devrait être basé sur des cahiers mensuels, composés pour chaque enfant à partir de ses résultats à des tests contenus dans les cahiers précédents.

Cette opération devrait démarrer en septembre 1991 à Lyon, avec le concours technique des Editions Magnard pour une population de 300 enfants.

5. LES ENQUETES

Pour avoir un indicateur rendant compte de l'évolution du comportement des enfants par rapport à leur environnement social, notamment scolaire, il est prévu de procéder à une enquête auprès des trois groupes de personnes suivants :

- les enfants eux-mêmes
- les parents
- les enseignants et autres intervenants

Un panel représentatif des écoles de Lyon sera constitué et maintenu dans le temps.

C'est ce panel qui sera interviewé une fois par an à partir d'un questionnaire d'une dizaine de questions.

Un autre panel constitué également de parents, d'enseignants et d'enfants sera interviewé une fois par an pour observer l'implication des parents dans la réussite scolaire de leurs enfants.

Le questionnaire associé portera sur la connaissance qu'ont les parents du programme et des résultats scolaires de leurs enfants, ainsi que sur la façon dont les familles contribuent à favoriser la réussite de leurs enfants.

La Fondation s'est assurée du concours:

- de l'IFOP pour la définition des panels et la réalisation des questionnaires.
- du cabinet de sociologie urbaine Trajectoires pour la réalisation des interviews et leur traitement informatisé. Ce cabinet est un organisme qui travaille déjà depuis plusieurs années avec la Ville de Lyon sur les problèmes scolaires et le Développement social des quartiers.

INDICATEUR DE SOCIALISATION

Exemple de QUESTIONNAIRE ENFANT

Ecole de l'enfant : ..
 Classe de l'enfant : ..
 Sexe .
 Age . ..

Cette année, as-tu trouvé facile ou difficile de

FACILE / DIFFICILE / NSP

Q1 : Faire attention à ce que la classe reste propre et bien rangée	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Q2 : Prêter tes affaires d'école	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Q3 : Faire attention aux affaires personnelles et de travail des autres	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Q4 : Respecter la discipline	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Q5 : Penser tout seul à prendre ou à ramener tous les jours tes affaires de classe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Q6 : Faire connaissance avec les autres élèves	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Q7 : Faire attention à ne pas déranger les élèves qui n'ont pas fini un travail .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Q8 : Parler devant toute la classe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Q9 : Travailler à plusieurs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Q10 : Aller à l'école (avoir envie d'aller à l'école)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Q11 : Te mettre à faire tes devoirs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Q12 : Régler tes problèmes avec les autres élèves sans demander d'aide au maître ou à tes parents	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Q13 : Parler au maître de tes problèmes à l'école	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>