

Inspection générale  
de l'Éducation nationale

Inspection générale de l'administration  
de l'Éducation nationale et de la Recherche

# L'ÉPLE et ses missions

Rapport à monsieur le ministre  
de l'Éducation nationale,  
de l'Enseignement supérieur  
et de la Recherche



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR  
ET DE LA RECHERCHE

*Inspection générale de l'Éducation nationale*

*Inspection générale de l'administration  
de l'Éducation nationale et de la Recherche*

***Groupe d'étude thématique conjoint IGEN-IGAENR***

## **L'EPLE et ses missions**

**DECEMBRE 2006**

Jean-Paul DELAHAYE  
Daniel CHARBONNIER  
Alain HENRIET  
Gérard MAMOU  
Xavier SORBE  
*Inspecteurs généraux  
de l'Éducation nationale*

François LOUIS  
Didier BARGAS  
Thierry BERTHE  
Joël SALLE  
*Inspecteurs généraux  
de l'administration de l'Éducation  
Nationale et de la Recherche*

# S O M M A I R E

---

<b><u>Introduction</u></b>	<b>p. 1</b>
<b><u>I) Rappel historique et problématique</u></b>	<b>p. 3</b>
1) L'origine de l'EPLE	p. 3
2) L'EPLE, vingt ans après	p. 3
<b><u>II) L'EPLE et ses missions aujourd'hui : difficultés rencontrées et points de vigilance</u></b>	<b>p. 9</b>
1) La mission d'enseignement telle que la vivent aujourd'hui les EPLE	p. 9
2) Les autres tâches assumées par les EPLE	p. 15
3) Les éléments de contexte à considérer au titre de cet « état des lieux »	p. 19
<b><u>III) Les conditions de la clarification et de la mise en œuvre optimale des missions</u></b>	<b>p. 26</b>
1) Reconnaître effectivement l'EPLE comme un espace Autonome du pilotage pédagogique	p. 26
2) Quelles limites et quelles conditions à un élargissement possible des tâches ?	p. 34
3) La nécessité d'un accompagnement des établissements et des personnels, particulièrement les personnels de direction	p. 39
<b><u>Conclusion</u></b>	<b>p. 53</b>

## Introduction

Dans la lettre de mission ministérielle qui fixe le programme annuel de travail des deux inspections générales pour l'année scolaire 2006-2007, le ministre de l'Education nationale a demandé une étude sur « l'EPLE et ses missions ». Les inspecteurs généraux ont abordé cette question en ayant bien conscience que s'interroger sur ce sujet, c'est porter l'attention sur le cœur de l'Ecole et c'est rappeler une évidence : l'atteinte par le système éducatif des objectifs fixés par la Nation est directement déterminée par l'action conduite dans les classes et donc, pour le second degré, dans les EPLE.

Pour conduire cette étude, il a été constitué un groupe de pilotage de neuf inspecteurs généraux. Ce groupe a pris en compte la plupart des rapports et études qui concernent le sujet, notamment les rapports d'évaluation de l'enseignement dans les académies. Il a conduit une enquête dans quatre académies (Bordeaux, Caen, Créteil et Montpellier) ; lors de leurs déplacements et de leurs nombreuses visites réalisées dans les services des rectorats et des inspections académiques ainsi que dans les établissements, les inspecteurs généraux ont rencontré divers interlocuteurs : recteurs, inspecteurs d'académie-DSDEN et inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux, inspecteurs de l'Education nationale, responsables de divisions et de services, personnels de direction, gestionnaires, enseignants, parents. Ils se sont également entretenus avec des élus des collectivités territoriales. En outre, la mission a organisé des entretiens au ministère de l'Education nationale avec des responsables de l'administration centrale et des représentants des personnels de direction et d'intendance. Enfin, les deux co-responsables de la mission ont été invités à participer aux réunions de travail organisées en novembre et décembre 2006 par le secrétaire général du ministère avec les organisations représentatives des personnels de direction et d'intendance.

L'étude thématique demandée aux inspections générales est l'occasion de faire le point sur un sujet central pour le système éducatif, vingt-cinq ans après les premières lois de décentralisation et plus de vingt ans après le décret du 30 août 1985<sup>1</sup>. Depuis, ont été adoptés plusieurs textes législatifs majeurs : lois d'orientation pour l'Ecole de juillet 1989 et d'avril 2005, lois de décentralisation de décembre 1993 et d'août 2004, loi organique sur les lois de finances d'août 2001, loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005.

Mais cette étude intervient aussi au moment où les chefs d'établissement souhaitent une clarification des missions qui sont confiées à l'EPLE, et, par voie de conséquence, aux chefs d'établissement. On ne peut à cet égard oublier que la sollicitation périodique des EPLE pour des tâches nouvelles auxquelles ils ne sont pas toujours préparés est à l'origine d'un malaise dont, d'une certaine manière, le rapport Blanchet d'avril 1999<sup>2</sup> se faisait déjà l'écho : « *Les chefs d'établissement, dont le malaise est réel, attendent de cette réflexion une clarification des missions que leur confie la Nation.* »

---

<sup>1</sup> Décret n° 85-924 du 30 août 1985 modifié.

<sup>2</sup> « *La revalorisation du rôle des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire* », rapport au ministre de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie, avril 1999.

Le décret de décembre 2001<sup>3</sup>, centré sur le référentiel de métier des personnels de direction et sur les modalités de l'évaluation de ces personnels, a précisé ce que sont les missions des chefs d'établissement et de leurs adjoints. Mais, sauf à considérer que les missions de l'EPLÉ s'identifient à celles du chef d'établissement, aucun texte n'a explicité les missions de l'EPLÉ lui-même ; le décret de 1985, modifié à plusieurs reprises, a en effet pour objet l'organisation et le fonctionnement de l'EPLÉ. Néanmoins, la désignation même de l'entité « établissement public local d'enseignement » fournit une indication de sa vocation.

Il apparaît temps de clarifier ce que sont les missions de l'EPLÉ, tant pour l'institution que pour ses partenaires.

---

<sup>3</sup> Décret n° 2001-1174 du 11 décembre 2001, *Journal officiel* du 12 décembre 2001.

## **I) Rappel historique et problématique**

### **1) L'origine de l'EPLÉ<sup>4</sup>**

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits des communes, des départements et des régions, a attribué de nouvelles compétences aux collectivités territoriales pour participer à la gestion du système éducatif. La loi n° 83-633 du 22 juillet 1983 portant répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a créé une nouvelle catégorie d'établissement public, l'établissement public local d'enseignement (EPLÉ) qui, aux termes de l'article L. 421-1 du code de l'éducation, comprend les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale<sup>5</sup>.

Le partage des compétences ainsi mis en place s'inspire de ce qui avait été imaginé initialement pour les écoles primaires au début de la Troisième République : l'Etat conserve la prise en charge de la mission d'enseignement et les collectivités territoriales deviennent responsables de la construction et du fonctionnement des établissements scolaires. Le rôle essentiel que conserve l'Etat dans l'enseignement a pour fondement le 13<sup>ème</sup> alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, repris dans la Constitution du 4 octobre 1958, qui proclame que « *l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat* ». Cette disposition, reprise par l'article L. 141-1 du code de l'éducation, ne permet donc pas à l'Etat de décentraliser la totalité du service d'éducation.

La loi du 22 juillet 1983 a prévu une double qualité pour le chef d'établissement : il représente l'Etat et il est l'autorité exécutive du conseil d'administration de l'EPLÉ.

### **2) L'EPLÉ, vingt ans après**

La mission de réflexion confiée aux inspections générales s'est donné pour objectif de mettre en relief les questions qui se posent à notre institution vingt années après la définition du statut des EPLÉ d'une part, après l'adoption de plusieurs textes législatifs importants mentionnés précédemment, d'autre part, dont certains interfèrent avec le décret de 1985.

#### ***2.1.) L'EPLÉ dans le pilotage du système éducatif***

Avec le recul de pratiquement un quart de siècle, la création du statut d'EPLÉ correspondait à un pari à la fois juridique et pédagogique : permettre à « l'établissement » de prendre toute sa place dans le pilotage *pédagogique* du système éducatif. Qu'en est-il aujourd'hui ?

---

<sup>4</sup> Ce paragraphe prend appui sur une note rédigée par le secrétariat général du ministère de l'Education nationale en novembre 2006.

<sup>5</sup> Les EPLÉ ont donc un peu plus de vingt ans, ce qui est peu à l'échelle de l'histoire de l'éducation. Il convient en effet de rappeler que, jusqu'en 1963, la plupart des établissements d'enseignement n'avaient pas le statut d'établissement public administratif. Leur fonctionnement était pris en charge par les collectivités propriétaires des locaux qui recevaient des subventions de l'Etat pour la construction et l'entretien des locaux. A partir de 1963 et de la démocratisation de l'accès à l'enseignement du second degré, sont nés les établissements publics nationaux (en particulier les CES). L'Etat prend alors en charge la construction de milliers d'établissements et nationalise, à la demande des collectivités, les établissements existants. Il est donc intéressant de rappeler que, contrairement au mouvement enclenché au début des années 1980, c'est l'Etat qui, dans les années 1960, a aidé les collectivités locales à faire face à l'afflux des élèves dans le secondaire.

Auparavant établissements publics nationaux, les collèges, les lycées d'enseignement général et technologique, les lycées professionnels et les établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA) sont, depuis la loi de décentralisation du 22 juillet 1983 modifiée, des *établissements publics locaux d'enseignement*, c'est-à-dire d'abord des *établissements publics* à caractère administratif dont la spécialité est l'enseignement. Les EPLE constituent, à ce titre, des personnes morales de droit public et ils disposent donc d'une pleine capacité juridique. Le fonctionnement des EPLE, régi par le décret du 30 août 1985 (modifié notamment par les décrets du 9 et 13 septembre 2005), donne au conseil d'administration une autonomie pédagogique et administrative qui doit s'exercer dans le respect des règles fixées par l'Etat à l'enseignement public. Le statut d'EPLE, nous a-t-il été rappelé souvent à l'occasion de cette étude, ne se justifie que par la possibilité d'exercer une réelle autonomie ; sans autonomie, l'établissement scolaire est plus un service déconcentré qu'un EPLE. Au demeurant, l'autonomie d'action est bien l'une des composantes fonctionnelles importantes de tout établissement public.

D'autre part, le statut de 1985 marque une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. L'*enseignement* demeurant un service public de l'Etat, celui-ci conserve la définition de l'action éducatrice et la responsabilité de l'ensemble des personnels qui y contribuent. Les collectivités territoriales, pour leur part, sont responsables de la construction, de la rénovation et de l'entretien des bâtiments et elles participent au fonctionnement des établissements.

Mais la décentralisation et le partage de compétences qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1986 ont fait aussi des collèges, des lycées d'enseignement général et technologique et des lycées professionnels des établissements *locaux*, d'abord simplement *rattachés* aux départements pour les collèges et aux régions pour les lycées et, depuis la loi du 13 août 2004, *propriétés* des mêmes collectivités territoriales dont les compétences sont certes essentiellement financières et matérielles, mais qui, de plus en plus souvent, font des EPLE des vecteurs de leurs politiques éducatives en faveur de la jeunesse. Elles sont confortées dans cette voie par cette loi de décentralisation de 2004 qui leur a transféré la compétence d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien technique des établissements, avec pour conséquence le transfert des personnels TOS. Cette compétence de la collectivité territoriale entraîne des contacts encore plus fréquents avec les équipes de direction des EPLE.

Sur l'ensemble des points qui précèdent, qu'en est-il dans la réalité ? La question mérite d'être posée quand on entend un enseignant chevronné s'interroger de cette manière en début d'entretien dans un établissement : « *vous avez parlé d'EPLE, mais c'est quoi un EPLE ?* » Centrés, et comment pourrait-on leur en faire reproche, sur leur discipline, leurs horaires et leurs élèves, les enseignants de collège ou de lycée ne savent pas tous en réalité ce qu'est exactement « l'EPLE » au sein duquel ils travaillent ; vingt ans après, l'EPLE ne semble pas encore être devenu un lieu d'identification professionnelle pour les personnels<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> On remarquera aussi que, dans le « bleu » du projet de loi de finances pour 2007, on utilise, page 91, 2<sup>ème</sup> paragraphe, cette formule plutôt étonnante concernant le chef d'établissement et le conseil d'administration : « *la direction de l'établissement est assurée par un chef d'établissement qui représente l'Etat au sein de l'EPLE dont il dirige le conseil d'administration* ».

## 2.2.) Les EPLE et le « projet d'établissement »

### a) un consensus sur la notion de projet d'établissement

La notion de « projet d'établissement » fait à présent consensus au-delà des clivages politiques classiques : adoptée en effet par la loi d'orientation de juillet 1989 (et complétée par la circulaire de mai 1990), elle a été confortée par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école d'avril 2005, laquelle envisage comme prolongement du projet d'établissement un processus de contractualisation sur des objectifs définis entre l'autorité académique et les EPLE. La création du statut d'EPLE devait permettre à l'établissement de se concevoir comme une entité fonctionnelle dont le « projet » était censé mobiliser réellement les acteurs de la communauté éducative.

Que constate-t-on aujourd'hui ? Même doté du statut d'EPLE, « l'établissement » existe-t-il en tant que lieu où s'élabore « *un projet d'établissement [qui] définit les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux* »<sup>7</sup> ?

### b) la mise au jour d'un « effet établissement »

La formule « effet établissement » est généralement employée pour éviter de dire qu'il existe, de fait, des établissements plus ou moins performants. Les travaux des inspections générales montrent régulièrement que, à situations environnementales, sociales, économiques et culturelles comparables, et à moyens d'enseignement analogues, deux établissements peuvent avoir des résultats très différents. Cela signifie que la compétence des équipes et les choix effectués dans le cadre de l'autonomie ne sont pas neutres : dans certains cas, « l'établissement » apporte une véritable « valeur ajoutée » à la réussite scolaire ; dans d'autres situations, il peut arriver que les options prises dans le pilotage de l'EPLE apparaissent discutables et produisent un effet négatif.

S'il existe bien un « effet établissement », on observe qu'il existe également un « effet chef d'établissement » : selon la personnalité et l'engagement des membres de l'équipe de direction, les établissements peuvent connaître des fonctionnements sensiblement différents.

### c) un EPLE ou des EPLE ?

La réalité des établissements scolaires est très diversifiée : ils ont certes tous un statut identique d'EPLE dans lequel ils accomplissent leur mission, mais les approches sont souvent différentes en fonction du contexte. Il n'existe pas, en effet, *un* EPLE mais *des* EPLE ; la très grande diversité des établissements secondaires tient non seulement, outre la taille des établissements, à la différenciation collèges/ lycées/ lycées professionnels, mais aussi et peut-être surtout, à des éléments forts de contexte : urbain/ rural ; différence de taille ; caractère difficile, voire « sensible »/ établissements dits de « centre-ville » ; établissements très attractifs/ établissements éprouvant de la difficulté à recruter des élèves ; importance et crédibilité des solutions alternatives de formation (poids des établissements privés sous contrat, importance des CFA ou des MFR...) ; qualité de la desserte de l'établissement par les transports collectifs, etc.

---

<sup>7</sup> Loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, article 18.



D'autre part, les EPLE, et cela explique sans doute en grande partie les difficultés de nombre d'entre eux, vivent quotidiennement l'écart qui s'est progressivement installé dans le système éducatif entre un discours souvent théorique d'unité des exigences et d'égalité des chances sur l'ensemble du territoire de la République et la réalité des disparités sociales et scolaires qu'ils constatent.

En fin de compte, l'un des traits d'union les plus marquants entre ces établissements secondaires si différents n'est-il pas le fait qu'ils aient tous un statut d'EPLE leur permettant, en principe, de s'adapter dans le cadre de l'autonomie dont ils disposent ?

### ***2.3.) d'un « public captif » à un environnement concurrentiel : la « découverte » par les établissements de la réalité de la « concurrence »***

Au cours des vingt dernières années, les EPLE ont pris conscience qu'ils ne disposent pas - ou plus - forcément d'un « public captif » garanti en quelque sorte par les contraintes de la carte scolaire. Beaucoup se trouvent en effet exposés à une certaine concurrence, accentuée ici ou là par les stratégies de contournement de la carte scolaire et/ou par une baisse démographique qui posent parfois la question du devenir même des petits établissements. Cette concurrence, sensible notamment pour le choix de certaines options ainsi que pour le domaine des formations professionnelles, peut avoir plusieurs origines :

- jouent d'abord la pression des familles et la réputation – fondée ou non – des établissements : nombre de parents d'élèves utilisent aujourd'hui toutes les possibilités, licites ou non, afin de contourner les contraintes de la carte scolaire et de scolariser leur(s) enfant(s) dans l'établissement de leur choix ;

- certaines familles font aussi le choix de l'enseignement privé parce qu'elles ne s'estiment pas satisfaites des conditions de scolarisation et d'encadrement des élèves offertes par les établissements publics locaux. Diverses études ont clairement montré l'évolution des attitudes des parents et que le choix du « privé » était désormais en grande partie déconfessionnalisé ;

- on ne peut méconnaître également, particulièrement en zone rurale, que les formations offertes par le ministère de l'Agriculture continuent à attirer un nombre significatif d'élèves, collégiens ou lycéens, que ces formations soient publiques ou privées (attrait exercé par les Maisons familiales rurales (MFR) sur les familles modestes de collégiens en échec scolaire). Le dispositif d'enseignement relevant de l'Agriculture a élargi, au cours de ces dernières années, son offre de formation initiale. Il propose par ailleurs des conditions d'hébergement/ scolarisation plus attractives, plus structurantes pour les élèves que les internats des EPLE, avec des personnels spécialement recrutés et dévolus à cet effet ;

- dans le champ de l'enseignement professionnel, on assiste à une montée tendancielle significative de la formation par apprentissage. Les pouvoirs publics eux-mêmes (Education nationale, chambres consulaires, collectivités territoriales) affirment vouloir en faire une voie d'excellence. Un bon nombre de lycées professionnels réalisent à présent qu'il est pour eux préférable, pour diversifier leur offre de formation, d'envisager l'ouverture en leur sein d'unités de formation par apprentissage (UFA) ou des formules d'association avec un CFA public, plutôt que de camper sur des positions de principe d'hostilité à l'apprentissage.

## **2.4.) les contraintes qui pèsent sur les établissements**

### **a) une accumulation de sollicitations et de tâches nouvelles**

Les inspections générales sont interrogées sur « l'EPLÉ et ses missions » : mais quelles acceptions le ministère donne-t-il au terme « mission » ? Fait-on toujours suffisamment la différence avec ceux de « fonction(s) », de « tâches », etc. ?

Là encore, la question doit être posée car si les missions des EPLÉ sont restées stables dans le temps : enseigner en préservant l'égalité des chances (transmission des connaissances et des compétences, orientation, insertion et préparation à la vie professionnelle, éducation à la citoyenneté), les niveaux d'exigence, eux, se sont élevés et les modalités de mise en œuvre (les « tâches ») se sont complexifiées et multipliées, au fil du temps. La commande faite aux EPLÉ, dans ce cadre plus difficile, détermine des actions et repose sur des dispositifs de plus en plus variés, d'une façon qui n'est pas toujours véritablement structurée, ni accompagnée des outils correspondants (formation, moyens, « boîtes à outils »,...).

### **b) une autonomie corsetée**

Sur la période considérée, les EPLÉ ont bénéficié de marges de manœuvre à travers des formules telles que la dotation globale horaire (DGH), la globalisation des crédits pédagogiques, l'appel d'offres globalisé (AOG), mais aussi à travers des dispositifs pédagogiques tels que ceux mis en œuvre dans le cadre de la scolarité en collège (itinéraires de découverte, horaires non affectés, PPRE...), en lycée (modules, aide individualisée, TPE...), ou en lycée professionnel (PPCP). Selon les avis, ces marges d'initiative pédagogique sont perçues comme plus ou moins effectives, le ministère ayant aussi tendance, de façon contradictoire, soit à re-concentrer (retour par exemple à une dotation « à la structure » allant à l'encontre de la démarche de DGH), soit à prescrire aux établissements non seulement ce qu'ils doivent faire mais aussi, et souvent avec un luxe de détails impressionnant, comment ils doivent le faire. Ainsi, nombreux sont les personnels de direction qui se plaignent de l'inflation de circulaires et instructions diverses, en un mot du « harcèlement textuel » auquel ils sont exposés, paradoxalement, alors pourtant que le discours dominant affiché par l'institution privilégie l'autonomie.

On observe que les structures pédagogiques, actuellement, sont généralement très suivies par les services académiques en raison de la gestion des personnels surnuméraires, de l'érosion démographique dans la majorité des académies et de la contraction des moyens d'enseignement. Les chefs d'établissement estiment ne plus disposer, surtout en collège, de réelles marges de manœuvre dans le calcul des DGH ; même des dispositions telles que le regroupement d'élèves de langues rares sur plusieurs niveaux ou encore le regroupement des élèves suivant une langue vivante à faible effectif sur plusieurs filières de lycée, qui se décidaient naguère au niveau des établissements, sont désormais anticipées par les rectorats et prises en compte, dès l'amont, dans le calcul des DGH.

### **c) les moyens informatiques de gestion**

La période des années 1980 puis 1990 correspond à celle du développement de l'informatique et de la mise en place, au sein de l'Education nationale, des systèmes d'information et applications de gestion - notamment *Scolarité* et *EPP* et, aujourd'hui, *Sconet* - qui impliquent directement les EPLÉ et qui leur donnent l'impression (seulement ?)

d'une re-concentration par l'intermédiaire, précisément, de l'outil informatique. De fait, l'administration centrale prend-t-elle toujours en compte à la fois les besoins et les possibilités de réponse des établissements quand elle met en place des outils informatiques de gestion ?

#### **d) l'EPLE et la gestion des ressources humaines (GRH)**

Dans le domaine de la gestion des personnels, plusieurs éléments importants sont apparus sur les vingt dernières années :

- l'affirmation au sein de l'Education nationale, en 1994, de la notion de « gestion des ressources humaines » (GRH) qui incite les différents niveaux, dont l'EPLE, à entrer dans une approche plus qualitative de la gestion des personnels, particulièrement des personnels enseignants, notamment à travers l'attention portée, autant que possible, à la situation de professeurs en difficulté. Car l'EPLE est le premier niveau de GRH, au plan fonctionnel notamment, pour tous les personnels qui y travaillent ; relèvent notamment de la responsabilité du chef d'établissement : l'organisation des services, les horaires de travail, la fixation d'objectifs individuels et collectifs, les entretiens annuels en vue de la notation, la formation continue de proximité ;

- la déconcentration du mouvement des enseignants du second degré, en 1998, est allée dans le même sens, avec la phase importante de gestion, depuis, du mouvement intra-académique ;

- l'EPLE comme organisateur des remplacements de courte durée ;

- l'EPLE comme lieu de recrutement de personnels pour lui-même ou pour d'autres : à travers l'emploi des CES-CEC, des aides éducateurs à partir de 1997, des emplois vie scolaire (EVS) depuis 2005, les EPLE sont devenus des employeurs de droit privé, ou de droit public pour des personnels tels que les assistants d'éducation, en 2003, qui remplacent progressivement les MI-SE, ou encore les assistants pédagogiques pour venir en aide aux élèves en difficulté, en 2005 ; les établissements ont été amenés, en lien avec les services académiques, non seulement à recruter ces agents mais aussi à assurer leur rémunération ;

- autre élément important à mentionner au titre de la GRH, la décentralisation en 2004 des personnels TOS, dont la responsabilité a été confiée aux départements et aux régions. Les EPLE ont été et sont amenés à gérer attentivement la phase de transition faisant suite à cette décision et à bien faire comprendre à ces agents qu'ils ne sont pas devenus pour autant des personnels « extérieurs » à la « communauté éducative ».

## **II) L'EPLÉ et ses missions aujourd'hui : difficultés rencontrées et points de vigilance**

Il n'est évidemment pas question, dans le cadre de cette étude, de procéder à une évaluation de l'efficacité des EPLE dans l'accomplissement de leurs missions. Nous ne pouvons que renvoyer aux nombreux rapports des inspections générales qui traitent de cette question, soit ponctuellement à l'occasion notamment d'évaluations dans le cadre du suivi des établissements ou d'études thématiques, soit de façon générale à lors de l'évaluation de l'enseignement dans les académies.

L'ambition est ici tout autre : utiliser toutes les études disponibles et prendre appui sur les constats effectués dans les académies visitées par la mission pour mettre en évidence les difficultés rencontrées et les points sur lesquels la vigilance de tous doit être appelée afin de faciliter la tâche des EPLE. D'une certaine manière, il s'agit de s'intéresser sans doute autant au fonctionnement de l'EPLÉ qu'à ses missions.

### **1) La mission d'enseignement telle que la vivent aujourd'hui les EPLE**

Le sentiment général est que les EPLE ont perdu la lisibilité de ce qui leur est demandé. L'empilement des réformes et des consignes a parfois ébranlé les convictions (les évolutions concernant l'enseignement de la technologie constituent, de ce point de vue, un exemple significatif). Les chefs d'établissement considèrent en outre que la multiplicité des tâches qui s'accumulent sur les EPLE et sur leurs directions les éloigne des missions de base : la transmission des connaissances, l'éducation et la formation des futurs citoyens, ainsi que l'orientation, l'insertion et la préparation à la vie professionnelle, qui constituent en réalité une mission unique, la mission d'*enseignement* au sens large du terme.

#### ***1.1.) L'enseignement et la transmission des connaissances pour l'atteinte des objectifs fixés par la Nation : ce que l'on en dit aujourd'hui dans les EPLE et dans les services académiques***

Dans les établissements, les enseignants mettent en avant, naturellement, leur mission d'instruction des élèves. Mais, de plus en plus, ils constatent qu'une part du temps qu'ils devraient consacrer à la transmission des connaissances est mobilisé par la gestion du groupe classe au point de vue éducatif, ce qui les oblige ensuite « à faire la course dans les créneaux horaires ». En fait, de nombreux enseignants se sentent pris entre deux contradictions : ils ont bien conscience, d'un côté, qu'il n'est pas possible de charger encore les horaires des élèves ; mais ils demandent aussi, parfois dans la même phrase, plus de temps encore pour leur propre discipline ou leur option. Un chef d'établissement rencontré par la mission a pu parler à cet égard de « *supermarché des options qui transforme le lycée en usine à gaz* ».

Les enseignants disent également leurs difficultés à faire travailler et acquérir des méthodes à des élèves de plus en plus consommateurs d'école : « *Il faut sans cesse leur rappeler qu'il faut travailler et être présent pour réussir. Tout leur est dû* ». Les professeurs de lycée disent connaître aujourd'hui les problèmes rencontrés par les professeurs de collège depuis longtemps ; le lycée « *a changé de public* ». Les difficultés sociales dans les zones difficiles, parfois la pauvreté, ont tendance à submerger l'école.

En outre, et les chefs d'établissement y insistent, ce qui fait souvent problème, c'est l'acceptation de l'hétérogénéité dans les classes : il y a un vrai trouble chez certains

enseignants, insuffisamment préparés et ne disposant pas toujours des outils pédagogiques afin de gérer des groupes hétérogènes. Le système pousse aussi, ajoutent d'autres personnels de direction, à « couler tout le monde dans le même moule : il faut aller vite car le programme n'attend pas. Face aux difficultés, on demande aux enseignants des EPLE d'être des bricoleurs de génie ». La diversification des parcours scolaires, expose un autre chef d'établissement « a pris beaucoup de place dans les textes, mais l'unité de la mission d'enseignement est parfois perdue de vue ; ça craque de partout ». Il y a un vrai désarroi devant les difficultés rencontrées par certains élèves : « on n'y arrive pas », a parfois entendu la mission. Or, dit un chef d'établissement, « les gisements de progrès du système éducatif sont là », auprès justement des élèves en difficulté.

La forme scolaire traditionnelle dominante est encore le cours magistral et le cloisonnement disciplinaire. Pour les chefs d'établissement, « l'enseignement est encore très académique et la priorité est plus aux savoirs qu'aux savoir-faire ». Ce modèle, les enseignants le sentent bien, doit évoluer ; les élèves se chargent souvent de le remettre en cause eux-mêmes, par une attitude de « présence-absence » ou de refus parfois plus violent de l'école. Le sentiment que l'on peut en effet avoir à cet égard est que l'EPLE est le siège d'une addition de missions d'enseignement effectuées certes avec sérieux mais individuellement, et non pas d'une mission d'enseignement au sens large, assumée collectivement. De ce point de vue, l'EPLE apparaît fréquemment comme une collection d'individualités ; les équipes, y compris à l'intérieur d'une discipline, sont souvent plus virtuelles que réelles. Si l'on constate une réelle mobilisation individuelle pour venir en aide aux élèves en difficulté (dans les collèges, la mise en place progressive des PPRE en témoigne), les problèmes surviennent cependant quand il s'agit de fédérer les initiatives individuelles ; comment réunir les enseignants sans susciter les réactions de certains : « vous nous rajoutez sans cesse des tâches ». Le statut de 1950, disent les chefs d'établissement, est un vrai frein et la circulaire de mai 1997 sur les missions des enseignants exerçant dans le second degré est souvent un vœu pieux.

En fait, les enseignants, parce qu'ils sont sensibles aux difficultés des élèves, se réunissent tout de même et engagent plus souvent qu'on ne le dit un travail en équipe, mais il ne faut pas que cela soit demandé par « l'administration ». Entre alors en jeu le charisme du chef d'établissement qui fait, par exemple, fonctionner une instance de concertation sans dire qu'il s'agit du conseil pédagogique demandé par les textes... On fonde par ailleurs beaucoup d'espoirs dans la mise en place du « socle commun » pour progresser réellement dans l'évaluation des acquis des élèves. Les inspecteurs pédagogiques, de leur côté, ont conscience de la nécessité de faire évoluer les pratiques d'inspection pour ne plus seulement porter un jugement sur la manière de faire des enseignants mais pour évaluer aussi les résultats qu'ils obtiennent effectivement avec leurs élèves.

En outre, quatre points particuliers doivent être soulignés :

- *l'ouverture internationale et l'horizon européen*

Sur la période 1985-2006, le développement de programmes communautaires d'échanges dans le champ scolaire a conduit l'institution à renforcer nettement l'apprentissage par les élèves des langues vivantes (LV) et, plus largement, leur ouverture internationale. Elle se manifeste à la fois dans l'enseignement général, avec le développement du dispositif des « sections européennes », et dans l'enseignement professionnel (développement de stages à l'étranger, mais pas seulement, compte tenu d'initiatives intéressantes car concrètes prises en

ce domaine par des PLP linguistes avec le soutien de leurs IEN)<sup>8</sup>. De même, la mise en place de diplômes professionnels (en premier lieu des BTS) à référentiel européen conduit à la construction de réseaux européens d'établissements pour la préparation de ces diplômes.

#### *- l'intégration des TICE*

L'intégration des outils numériques est devenue une réalité qui modifie les approches pédagogiques et les relations au sein de l'établissement. Au demeurant, la place faite à la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication dans le « socle commun » doit renforcer le développement de ces outils. Au-delà des expérimentations et des initiatives locales, cette généralisation nécessite la mise en place d'une politique ne s'adressant pas à quelques spécialistes, mais qui concerne de façon transversale l'ensemble des personnels dans le cadre du projet d'établissement, pour garantir une intégration pédagogique cohérente. On a noté à propos des TICE que plusieurs établissements travaillent sur ce volet de leur projet d'établissement, avec le souci d'une mise en œuvre coordonnée dans ses aspects pédagogiques par un professeur ressource, sous l'autorité du chef d'établissement ; et cette thématique a sans doute toute sa place au sein du conseil pédagogique.

Notons que les aspects liés à l'assistance et à la maintenance constituent une préoccupation forte ; elle ne doit pas masquer cependant la nécessité d'évaluer avec davantage de précision les retombées effectives de ces technologies en faveur des élèves.

#### *- la liaison inter-degrés*

L'EPL est souvent peu et mal impliqué dans cette démarche essentielle pour la continuité des apprentissages et la qualité de l'orientation scolaire. L'évaluation de l'enseignement dans les différentes académies fait pourtant souvent état d'initiatives de qualité. Malheureusement, elles relèvent d'actions ponctuelles plutôt que d'une stratégie construite et répandue. Pourtant, à chaque niveau, le discours est le même : « *les élèves qui nous parviennent ont des lacunes dans leurs apprentissages* ». Les études nationales accréditent cette réalité (au CE2, en 6<sup>ème</sup>, en 3<sup>ème</sup>), corroborée par les enquêtes PISA. Il semble que le lien CM2/6<sup>ème</sup> soit mieux développé que celui entre le collège et le lycée ; le plus ténu, voire inexistant, se situe entre le lycée et l'enseignement supérieur. Néanmoins, les réussites existent bien. Elles reposent le plus souvent sur une forte volonté des chefs d'établissement, ou sur des dispositifs « intégrés » institutionnellement<sup>9</sup>. Elles sortent du cadre de la simple rencontre annuelle entre enseignants ou de la visite de pré-accueil des élèves, pour porter sur les pré-requis nécessaires pour bien s'intégrer « à l'échelon supérieur » (connaissances et méthodes de travail attendues).

#### *- la mission de formation continue et l'action des GRETA dans un contexte, désormais, d' « apprentissage tout au long de la vie »*

---

<sup>8</sup> Soulignons aussi la présence, l'utilisation, l'intégration, au sein des EPL des assistants de langues vivantes. Se pose, de ce fait, toute la problématique des limites, des contours, etc. de l'EPL, selon l'évidence que la mission de ce dernier s'exerce désormais autant hors ses murs qu'à l'intérieur, les professeurs et inspecteurs se trouvant de plus en plus soumis à l'obligation sinon d'assurer à eux seuls tout du moins de faciliter et accompagner bon nombre de ces « ouvertures » sur l'extérieur, et pas seulement au demeurant l'ouverture à « l'international ».

<sup>9</sup> L'observation des réseaux « ambition réussite » sera utile à cet égard.

Les groupements d'établissements publics (GRETA) sont nés en 1973 à la suite des lois de 1971 instituant la formation continue des adultes en France. Le ministère de l'Education nationale s'est appuyé sur une structure en réseau afin de répondre au plus près aux besoins locaux tout en jouant sur la synergie offerte par les ressources matérielles et humaines de milliers d'établissements scolaires. Aujourd'hui, les prestations proposées par les 258 GRETA ne se limitent pas à la mise en place de formations : la personnalisation des parcours de professionnalisation des adultes salariés ou en recherche d'emploi est un élément central de leur mission. Cependant, si les besoins dans ce domaine sont de plus en plus prégnants (lois de janvier 2002 sur la modernisation sociale et du 4 mai 2004 sur la formation professionnelle), l'activité des GRETA ne cesse de décroître depuis le début de la décennie 1990 : 111 millions d'heures stagiaires en 1990, 62 en 2004. Les origines des difficultés, qui se sont aggravées dans les années récentes, reposent notamment sur :

- l'absence de personnalité morale des GRETA : elle conduit, dans les faits, à une prééminence de l'EPL support du groupement, mal vécue par les partenaires du réseau qui, corollairement, ne s'investissent pas ; les fonctions d'ordonnateur ou de président de GRETA sont d'autant plus délicates à assurer que ce statut juridique « hybride » des GRETA leur impose de satisfaire à des contraintes d'ordre public, dans lesquelles le conseil régional joue un rôle déterminant ; mais cela peut aboutir à placer les groupements dans des situations financières extrêmement difficiles, parfois à la limite de la cessation de paiement, dont le président et le GRETA sont estimés juridiquement responsables<sup>10</sup> ;

- une insuffisante professionnalisation des responsables de GRETA car la logique de pilotage est différente de celle qui prévaut pour un EPLE ; les chefs d'établissement sont parfois fortement incités par les autorités académiques à assumer les fonctions d'ordonnateur ou de président de GRETA ; or celles-ci sont administrativement particulièrement lourdes, notamment sur le plan de la responsabilité de divers personnels aux statuts multiples, ceux-ci pouvant être à l'origine de contentieux difficiles à gérer.

La question de l'attribution de la mission de service public de « formation tout au long de la vie » à une structure *ad hoc* (EPA, EPIC ou GIP) qui associerait, bien évidemment, les EPLE semble posée.

Enfin, il faut relever que les missions « formation initiale » et « formation continue » sont accomplies le plus souvent de manière étanche, ce qui ne permet pas, ou peu, d'utiliser des synergies et de dégager, au bénéfice de la formation initiale, des plus-values, par exemple en termes de transfert d'expérience pédagogique, d'ouverture, ou encore de notoriété de l'établissement.

### ***1.2.) La mission d'éducation et de socialisation : cohésion sociale, éducation à la citoyenneté, transmission des valeurs***

Cette mission n'est pas dissociable de la mission d'enseignement, cela ne fait de doute pour personne. Un chef d'établissement le déclare, « *l'éducatif pèse de plus en plus ; une journée en collège pour une équipe de direction, ce n'est pratiquement que cela* ». A présent, de plus en plus d'enfants ont besoin d'être écoutés, certains sont en véritable souffrance. Les personnels passent beaucoup de temps avec les élèves qui ont des problèmes de comportement. Le nombre d'élèves aidés de différentes manières (sur le plan éducatif, social et santé) augmente, la paupérisation s'accroît dans certains secteurs alors que, nous a-t-il été

---

<sup>10</sup> Certains des chefs d'établissement concernés expriment leur réelle inquiétude face à cette situation ; ils se sentent peu armés pour y remédier.

dit souvent, les fonds sociaux diminuent. De plus, les élèves et leurs parents ne sont pas toujours « en phase » avec les repères mis en place dans l'établissement et les contestent. Le partage des valeurs demande un gros effort.

De ce fait, le rôle social et éducatif de l'école pèse souvent autant désormais, en poids relatif, que sa mission première d'enseignement et de transmission des connaissances. La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 21 avril 2005 le dit avec force dans son article 2 : « *Outre la transmission des connaissances, la Nation fixe comme mission première à l'école de faire partager aux élèves les valeurs de la République. Dans l'exercice de leurs fonctions, les personnels mettent en œuvre ces valeurs* ». Mais, il faut bien le reconnaître, les EPLE et leurs personnels ont parfois bien des difficultés à accomplir cette mission de transmission et de partage des valeurs dans une société qui, trop souvent, les déconsidère par les exemples qu'elle véhicule. De plus, des établissements sont parfois submergés par l'ampleur que peuvent prendre les problèmes de vie scolaire.

Les évaluations de l'enseignement dans les académies conduites par les deux inspections générales montrent que l'activité des établissements scolaires dans ce domaine est principalement tournée vers la lutte contre l'absentéisme et l'indiscipline, qui occupe une part croissante du temps d'activité des CPE. Quant à la transmission des valeurs, elle semble reposer davantage sur des outils (règlement intérieur, conseil de la vie lycéenne – CVL,...), que sur une véritable stratégie. L'EPLE agit souvent dans l'urgence et de manière curative, face au décrochage, au mal-être familial des élèves, aux problèmes de santé. Pourtant certaines académies connaissent quelques réussites, notamment pour ce qui concerne une meilleure maîtrise des phénomènes d'indiscipline<sup>11</sup>.

Par ailleurs, beaucoup d'EPLE, notamment ceux situés dans des contextes difficiles (y compris parfois en zone rurale ou de « rurbanisation ») ne parviennent à prendre la mesure de ces difficultés qu'à travers un investissement marqué - et très prenant - dans la tâche d'éducation : apprentissage du respect de la règle ; prévention des incivilités, de la violence et de conduites à risques, qui nécessitent l'animation de structures telles que les CESC, ou le recours éventuel à des dispositifs relais ; toutes formules qui impliquent la mobilisation de divers acteurs de la « communauté éducative », particulièrement des personnels d'éducation, des assistantes sociales, du personnel infirmier, des médecins scolaires, outre le concours d'intervenants extérieurs (police/gendarmerie, PJJ, etc.). Dans certains cas, l'internat apparaît à nouveau comme une formule finalement préférable au maintien de l'enfant dans son milieu familial.

Depuis vingt ans, la mission d'éducation et de socialisation confiée aux EPLE est donc devenue plus difficile, pour plusieurs raisons qui ne sont pas sans rejaillir dans la réalité quotidienne des EPLE :

- la situation plus précaire d'un grand nombre d'actifs et la fragilisation de liens familiaux (familles monoparentales, familles en situation précaire ou d'exclusion, situations de garde alternée, enfants éventuellement exposés) ;
- la remise en cause de l'autorité morale et intellectuelle des personnels avec la montée d'attitudes d'incivilité, voire de violence ou, parfois, de délinquance ;
- la recherche d'un nouvel équilibre entre les droits et les devoirs des élèves et ceux des adultes, avec l'entrée du droit dans les établissements (nouveaux droits accordés aux

---

<sup>11</sup> L'une d'elles l'a intégrée dans les projets d'établissement de manière dynamique ; une autre dispose de 60 fiches pratiques dans ce domaine.



élèves, prise en compte accrue des principes généraux du droit dans les procédures disciplinaires et réécriture des règlements intérieurs, « judiciarisation ») et, parallèlement, la disparition progressive des « mesures d'ordre intérieur » (la jurisprudence montrant en effet que le juge administratif se réserve de plus en plus la possibilité de contester au fond, et plus seulement sur la forme, les sanctions disciplinaires) ;

- la diversité des intervenants dans la vie scolaire, avec des statuts multiples et des personnes dont le profil ne convient pas toujours à l'encadrement des élèves, peut poser, dans certains cas, un vrai souci, au moment même où la société semble compter de plus en plus sur l'EPL pour assurer une mission d'éducation sans cesse élargie. L'EPL semble en effet être devenu une sorte de « tour de Babel » éducative où se rencontrent, à travers des statuts multiples, des approches pas toujours cohérentes de l'action éducative. Il appartient alors au chef d'établissement de « fédérer » ces personnels, nouvelle source de complexité.

La mission d'éducation à la citoyenneté des EPL est rendue d'autant plus complexe que le poids de l'organisation traditionnelle de l'enseignement secondaire (structuration autour des disciplines et de l'heure de cours) rend pour le moins délicate toute tentative de mise en cohérence des disciplines d'enseignement avec d'autres dispositifs pédagogiques comme l'ECJS par exemple en lycée, et encore plus difficile l'articulation avec les dispositifs de vie scolaire qui ont les mêmes objectifs (CVL notamment). D'une manière générale, se pose la question fondamentale pour la réussite des élèves, de la place de la stratégie éducative dans l'EPL. Elle concerne le passage d'une pratique individuelle - le professeur, dans sa discipline, dans sa classe ; le CPE chargé des absences et des incivilités - à une pratique plus collective, sous l'autorité d'un chef d'établissement pouvant s'appuyer sur le conseil pédagogique. Enfin, la vie éducative et culturelle est souvent pauvre, ce qui s'explique à la fois par le peu de temps qui lui est imparti, devant le poids des « programmes scolaires » et par les faibles moyens humains et financiers qui lui sont consacrés.

Mentionnons également que certains interlocuteurs ont signalé un phénomène qui les inquiète : il arrive que l'approche éducative soit « sous-traitée » sans que toutes les garanties soient toujours prises par l'EPL. On fait parfois appel à des associations pour des actions de prévention ou pour la formation des délégués sans prendre suffisamment la précaution de s'assurer que les personnels de la vie scolaire sont pleinement impliqués.

### ***1.3.) La mission d'orientation, d'insertion et de préparation à la vie professionnelle***

C'est assurément le point faible dans beaucoup d'établissements ; on observe par exemple que le programme d'éducation à l'orientation en collège n'est pratiquement jamais présenté en conseil d'administration, contrairement aux textes. Cette mission a vocation pourtant à s'exercer, en relation étroite avec les centres d'information et d'orientation (CIO) et les conseillers d'orientation-psychologues (COP), à plusieurs niveaux :

- l'information des élèves, d'une part sur la nature et les caractéristiques des filières de formation en aval et, d'autre part, sur les besoins locaux, régionaux ou nationaux en termes d'emplois ou de métiers ;

- le suivi du devenir des anciens élèves à un an, trois ans ou plus ; mais le suivi de cohortes est peu développé, les groupes d'aide à l'insertion (GAIN) sont rares, sauf en LP. Certains lycées semblent toutefois se mobiliser. Dans les collèges, on agit sur la prévention et le traitement de la déscolarisation ;

- l'adaptation des savoirs, des savoir-faire développés en milieu scolaire à l'évolution des besoins et pratiques professionnels : cela renvoie aux aménagements des programmes

scolaires mais aussi aux outils, techniques et méthodes choisis par les équipes de direction et les équipes pédagogiques pour transmettre ces savoirs et savoir-faire ; de ce point de vue, l'option de découverte professionnelle de 3 heures suscite beaucoup d'espoirs, même si certains regrettent qu'elle ne soit qu'une option ;

- l'organisation de rencontres entre les jeunes en formation et les représentants des professions visées soit dans l'établissement, soit dans le cadre de manifestations *ad hoc*, telles qu'un forum des métiers ;

- la découverte du milieu professionnel par des visites de sites, d'entreprises, ou par le suivi de conférences ; cette découverte peut être plus élaborée, par exemple à travers la mise en place des options « découverte professionnelle » 3 heures ou 6 heures dans les collèges ;

- le suivi de stages, facultatifs ou obligatoires, de quelques jours, pour les élèves de 4<sup>ème</sup> ou de 3<sup>ème</sup>, à plusieurs mois pour les élèves de certains BTS ;

- l'organisation de la formation en alternance sous statut scolaire (« période de formation en entreprise » pour les baccalauréat professionnels) ou avec le statut d'apprenti ;

- l'adaptation de la carte des formations, en particulier professionnelles, d'où la nécessité d'une relation tripartite entre l'EPLÉ, le rectorat et le conseil régional (PRDF).

Toutes les évaluations de l'enseignement en académie conduites par les inspections générales font référence aux difficultés de la démarche d'orientation et d'insertion professionnelle. Ainsi, le réseau des centres d'information et d'orientation semble trop peu s'intégrer dans la vie de l'EPLÉ. Il est souhaitable, assurément, que les conseillers d'orientation-psychologues (COP) soient beaucoup plus présents au sein même des EPLÉ, à travers leur participation à des conseils de classe, le dialogue avec les personnels de direction et les professeurs principaux, le suivi de cohortes, l'exploitation judicieuse de données sur les parcours des élèves (taux d'orientation, résultats aux examens) et d'indicateurs de pilotage des établissements, etc. Comme cela se pratique déjà dans plusieurs académies, les COP et les directeurs de CIO doivent participer à la formation des professeurs principaux. Enfin, chaque fois que cela est possible, les chefs d'établissement ont tout intérêt à faire connaître et à valoriser leurs anciens élèves qui ont réussi : opérations portes ouvertes, forum des poursuites d'études et des métiers, constitution d'associations d'anciens élèves.

Mentionnons par ailleurs que la procédure informatique d'affectation des élèves (PAM) est parfois ressentie par les utilisateurs comme contraignante car elle offre moins de possibilités d'ajustement qu'une procédure manuelle ; mais la procédure informatique offre cependant une meilleure garantie d'équité dans le traitement des dossiers sur tout point du territoire. Par ailleurs, la plupart des interlocuteurs regrettent de n'être pas suffisamment associés à l'élaboration des logiciels dédiés, et ce pour deux raisons : certaines règles, implicites ou explicites, sont en déphasage par rapport aux dimensions concrètes du problème à résoudre ; l'ergonomie des futurs utilisateurs, en second lieu, n'est pas toujours prise en compte.

## **2) Les autres tâches assumées par les EPLÉ**

### ***2.1.) Des tâches d'accompagnement de la mission d'enseignement***

#### **a) le remplacement des personnels absents**

Sur ce sujet, nous ne pouvons ici que renvoyer à l'étude conjointe des deux inspections générales. Ce que l'on peut en dire dans le cadre de cette mission, c'est que la

difficulté réside, selon certains chefs d'établissement, dans le fait que les EPLE ne disposent plus d'enveloppes globales ; ils doivent effectuer des demandes au cas par cas auprès des services académiques, d'ailleurs généralement satisfaites rapidement. Ces dernières années, les services académiques ont géré au plus près les crédits et fait des économies, ce qui est évidemment une bonne chose ; mais les impératifs de gestion ne sont pas toujours compatibles avec l'autonomie des établissements. Car, ce faisant, les EPLE ont été privés de quelques leviers utiles pour soutenir des actions dans l'établissement au moyen d'HSE prises sur la dotation globalisée.

## **b) l'organisation des examens et des concours et la délivrance d'attestations diverses**

La diminution des personnels dans les divisions des examens et des concours des rectorats, d'une part, et des moyens financiers consacrés aux locaux ou à la location de salles pour le déroulement des épreuves, d'autre part, conduit progressivement les autorités académiques (voire l'administration centrale pour les concours nationaux) à se « délester » sur les EPLE : les chefs d'établissement doivent non seulement gérer l'organisation du passage des épreuves écrites et orales pour les candidats aux examens de l'Etat (brevet, CAP, BEP, baccalauréat, BTS...) et aux concours (grandes écoles, recrutement de la fonction publique), mais également les phases en amont et en aval ; ils sont de plus en plus sollicités pour mettre à la disposition des jurys des locaux, du matériel informatique, voire des enseignants et du personnel administratif, pour accueillir les commissions de choix de sujets, les « cobayages », les jurys de délibérations, l'instruction des dossiers de VAE... La contrepartie financière de ces mises à disposition de moyens et de personnel est souvent faible, voire inexistante, ce qui mécontente les responsables d'EPLE. On peut relever au passage qu'une partie des tâches administratives autrefois accomplies dans les rectorats a été externalisée en direction des enseignants par la généralisation de la télématique : les saisies de notes, par exemple, se font maintenant directement par les enseignants par le biais d'*Internet*.

Dans les EPLE, on souligne généralement à propos des examens la forte charge qui pèse sur les personnels. Le baccalauréat, notamment, « *fonctionne grâce à des personnels précaires et peu formés. Compte tenu des restrictions de crédits* », souligne un secrétaire général d'académie, « *on ne dispose plus d'indemnités pour payer « nos » personnels administratifs ou pour embaucher des étudiants. On prend des risques* ».

En dehors de l'aspect financier, les équipes de direction des lycées mettent en exergue les problèmes d'organisation du temps scolaire : la multiplication des épreuves d'examens et de concours<sup>12</sup> et surtout des options, l'installation du dispositif de VAE, le maintien d'une deuxième session pour le baccalauréat général et technologique conduisent à mobiliser l'établissement sur des périodes de plus en plus longues et quasiment tout au long de l'année (y compris pendant les périodes de vacances scolaires). La diminution d'au moins un mois de la scolarité en lycée (dans la majorité des lycées, les problèmes commencent avec les absences des professeurs à la mi-mai pour l'évaluation des options facultatives) perturbe gravement la scolarité ; « *Juin n'existe pas* », disent les proviseurs de lycée. Cependant, si certains chefs d'établissement reconnaissent l'intérêt grandissant du contrôle en cours de formation (CCF), notamment pour retrouver la durée effective de l'année scolaire, ils émettent la crainte de voir les tâches d'organisation s'alourdir à cette occasion.

---

<sup>12</sup> Pour les concours de recrutement de personnel par exemple : concours externe, concours interne, troisième concours, le concours réservé...

Par ailleurs, les EPLE sont amenés à délivrer diverses attestations de connaissances ou de compétences qui ne correspondent pas à une discipline particulière mais qui sont acquises de façon transversale. Outre l'attestation de formation aux premiers secours (AFPS), on peut signaler :

- l'attestation scolaire de sécurité routière (ASSR), par exemple, introduite en 1993 et qui comprend deux niveaux (niveau 1 en cinquième et niveau 2 en troisième<sup>13</sup>) est délivrée par le principal du collège ou le proviseur du lycée professionnel à la suite d'une épreuve obligatoire organisée dans l'établissement en mai ou juin et qui porte sur les risques et règles applicables à chacun des types d'usagers de la route ;

- une autre attestation, introduite plus récemment, pose des problèmes de délivrance plus délicats car il ne s'agit pas d'une épreuve ponctuelle : le B2I (brevet informatique et Internet). C'est l'exemple d'une autonomie qui rencontre des difficultés pour s'exercer, faute de moyens humains et financiers pour accompagner le dispositif. Mis en place en 2000 pour les écoles et les collèges, ce brevet a été étendu aux lycées par l'arrêté du 14 juin 2006. Les textes indiquent : « *il appartient à l'école de faire acquérir, par chaque élève, les compétences lui permettant d'utiliser de façon réfléchie et efficace ces technologies et de contribuer à former ainsi des citoyens autonomes, responsables, doués d'esprit critique* » ; si différentes circulaires précisent les compétences qui doivent être validées et le support de l'évaluation (feuille de position), elles laissent néanmoins dans « l'ombre de l'autonomie » les modalités concrètes de mise en œuvre<sup>14</sup>.

### **c) le recrutement de certains personnels**

Le recrutement de certains personnels occupe, dans les faits, beaucoup de temps et il place les EPLE dans une instabilité juridique. Il faut renouveler, par exemple, les contrats des CAE tous les six mois et ce renouvellement prend beaucoup de temps. L'ANPE n'a pas toujours les moyens de répondre dans les délais aux demandes des établissements. L'attention de la mission a été attirée sur le fait que « *la gestion des contrats aidés se fait toujours dans l'urgence et dans le stress* ». Le recrutement, puis la gestion de personnels dont le profil n'est pas toujours adapté aux besoins de l'EPLE, empiète, en fin de compte, sur les missions essentielles<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> La possession de l'ASSR2 est obligatoire pour l'obtention du permis de conduire.

<sup>14</sup> Au point 3 de la circulaire de 2006 sur les modalités de vérification des compétences, on trouve : « *tous les enseignants ont vocation à valider les items constitutifs des compétences qui figurent dans les feuilles de position* » ; au point 5 sur la mise en œuvre, on relève : « *il appartient aux responsables pédagogiques de prendre les mesures les plus appropriées pour assurer la transition entre l'ancien et le nouveau dispositif* ». Autrement dit, les équipes pédagogiques et de direction ont toute liberté pour organiser la délivrance de ce brevet, sachant qu'il n'y a aucune contrepartie en termes de moyens ou de formation. L'analyse de l'enquête réalisée en octobre 2006 dans un collège visité par la mission à Agen montre que seulement 3 professeurs, sur l'ensemble de l'établissement, acceptent de participer à la validation du B2I, les autres estimant n'avoir pas le temps ou les compétences.

<sup>15</sup> Un proviseur visité, indique son inquiétude à conduire équitablement et efficacement les opérations de recrutement (annonce, présélection, entretiens, choix des lauréats). Il ne s'estime pas armé, ni formé, à de telles démarches.

## ***2.2.) L'EPLE est aussi un acteur local, placé au cœur même des enjeux de la cité et de son environnement***

### **a) l'action sociale : l'EPLE créateur de lien social dans son territoire**

La demande d'action sociale de la part des EPLE s'est accrue largement depuis quelques années, selon les données recueillies dans le cadre de l'évaluation de l'enseignement dans les académies. Elle s'articule autour de trois axes principaux : les difficultés sociales des familles (chômage, ruptures familiales), la santé des élèves (addictions, obésité, nutrition...), ainsi que leur mal-être qui se traduit par des attitudes de repli sur soi (refus de l'école, du dialogue, voire attitudes suicidaires). Devant la montée de ces phénomènes, les EPLE sont démunis sur beaucoup de points et, malgré la bonne volonté, voire la sollicitude, de leurs acteurs, il n'est guère possible de construire de véritables stratégies d'établissement. Notons à cet égard que certains projets académiques ont inscrit la santé parmi leurs axes prioritaires, comme certains projets d'établissement ; toutefois ce qui prédomine, ce sont les difficultés de suivi et d'anticipation.

L'établissement est ainsi devenu un des lieux de création ou/et de maintien du lien social : à ce titre, il est impliqué dans des opérations telles que « l'École ouverte », et concerné par la mise en œuvre des politiques de prévention. En zone rurale comme dans les quartiers en difficulté, l'EPLE est parfois un des derniers services publics présent (voire admis), et sans doute le plus visible et le mieux reconnu et accepté. Cela lui confère une responsabilité particulière ; il est observé et attendu.

Cette attente à l'égard de l'établissement se manifeste par l'importance que les institutions accordent à la présence même de l'EPLE et à son développement. Ainsi, les collectivités territoriales, et pas seulement celles de rattachement, s'efforcent de soutenir, souvent financièrement, les actions entreprises par l'établissement (communication, vie culturelle et sportive, ouverture internationale...) au-delà de leur stricte compétence. Il n'est pas rare que les collectivités territoriales construisent une offre culturelle en faveur des élèves de l'établissement. Il est parfois un peu difficile, mais souvent gratifiant, de répondre à ces sollicitations et à ces soutiens.

Si les EPLE implantés dans les quartiers urbains sensibles bénéficient d'une attention particulière de l'Education nationale (réseau « ambition réussite », ZEP), ainsi que d'autres acteurs (politique de la ville, collectivités territoriales), ceux qui sont situés en milieu rural ne peuvent le plus souvent que faire avec les « moyens du bord », et ce d'autant plus difficilement qu'ils ont parfois une taille critique. Leur rôle social, dont l'importance est réelle (lutter contre le manque de mobilité, l'isolement...), est alors difficilement pris en charge.

Au total, la tâche est lourde dans ce domaine et il est méritoire que les EPLE ne cèdent pas au découragement, particulièrement au moment où, par ailleurs, les fonds sociaux des établissements sont en baisse.

### **b) l'EPLE comme ressource culturelle pour son environnement**

L'EPLE représente également, pour son environnement, une ressource culturelle et de socialisation à travers des actions conduites en partenariat avec les collectivités territoriales. Les actions d'ouverture culturelle, linguistique, sportive, etc. que l'établissement organise

sont systématiquement médiatisées dans les pages locales de la presse régionale ; ainsi, le dynamisme d'un collège ou d'un lycée rejaillit-il sur la collectivité territoriale.

Cette dimension est parfois plus virtuelle que réelle parce que l'établissement scolaire ne dispose pas toujours de lieu adapté, ni des moyens techniques et humains pour pouvoir jouer ce rôle d'acteur culturel sur son territoire. Deux raisons expliquent, dans certains cas, cette situation : le manque de temps que l'EPLE lui-même peut consacrer à cette dimension culturelle extérieure ainsi que les choix des collectivités territoriales, celles-ci pouvant souhaiter - ce que l'on peut comprendre - appuyer leur politique culturelle sur des lieux spécialisés (salles polyvalentes, centres culturels).

Il n'en reste pas moins que nombre d'EPLE disposent d'installations (amphithéâtre et, surtout, équipements sportifs) qui sont mis régulièrement à la disposition des associations locales pour la pratique d'activités culturelles et sportives (souvent à la demande et avec un conventionnement des collectivités territoriales). Ces activités génèrent pour les chefs d'établissement un surcroît de travail et des inquiétudes quant à l'étendue de leurs responsabilités.

**En résumé**, les différents domaines qui viennent d'être ainsi évoqués montrent que l'EPLE tend à devenir l'acteur auquel on s'adresse systématiquement ; la mission a souvent entendu qu'« *il fait tout parce que c'est l'endroit où l'on sait pouvoir trouver des solutions* ». D'une certaine manière, on comprend pourquoi c'est l'EPLE qui est sollicité : il est « *devenu le dernier lieu de socialisation après la disparition du service national* ». La demande sociale « *est légitime* », mais jusqu'où « *faudra-t-il aller, où cela s'arrêtera-t-il ?* ». Certains chefs d'établissement, qui ont le sentiment que le ministère de l'Education nationale « *a une vision virtuelle de l'EPLE* », sont particulièrement virulents sur ce point : « *Comme on ne peut pas tout faire correctement, on nous pousse au faux-semblant et à la désobéissance* » ; « *pourquoi ne pas faire davantage appel à des partenaires extérieurs ?* » ; toutes « *ces tâches accumulées sans moyens supplémentaires sont effectuées dans de mauvaises conditions et au prix d'horaires insupportables pour nous-mêmes et nos collaborateurs* ».

### **3) Les éléments de contexte à considérer au titre de cet « état des lieux »**

#### **3.1.) *Quel usage du projet d'établissement et quelle articulation avec le projet d'académie ?***

La loi de 1989 a rendu obligatoire le projet d'établissement ; mais, aujourd'hui encore, on constate que nombre de « projets d'établissement » ne sont souvent que des documents formels, additionnant de multiples actions qui ne traduisent pas une synergie effective de l'équipe enseignante (et, plus largement, de l'ensemble des personnels) ; certains ne font pas de l'établissement une réelle « communauté éducative » qui parte vraiment, dans la conduite de son action, des besoins de la population scolaire que l'établissement accueille, tout spécialement des besoins des élèves les plus en difficulté.

L'observation en académie montre néanmoins une évolution dans l'approche des projets d'établissement : l'implication des enseignants dans son élaboration est à présent plus significative, l'adéquation avec les priorités académiques est plus marquée, les objectifs des d'actions sont mieux articulés et se déclinent en programmes d'actions plus opérationnels ; en

outre, ils sont parfois associés à des indicateurs de résultat ou de performance. On glisse ainsi du « *conglomérat d'actions pédagogiques* », selon l'expression d'un inspecteur d'académie, vers un embryon de stratégie de l'EPLE, laquelle va de pair avec une certaine autonomie. On note par ailleurs, y compris en collège, un effort de réflexion et d'action pour développer la communication tant interne qu'externe.

Les dernières générations de projets d'établissement semblent donc évoluer positivement dans leur approche (davantage partagée), dans leurs ambitions (plus stratégiques) ainsi que dans leurs contenus (plus concrets).

Cependant, le projet d'établissement peut être affaibli par le fait qu'il ne s'impose en rien à la collectivité territoriale de rattachement, qui se trouve liée à l'EPLE par un autre « contrat » : la convention locale d'établissement.

### **3.2.) *Quelle reconnaissance du rôle pédagogique du chef d'établissement ?***

La question de la « légitimité pédagogique » du chef d'établissement a été et est encore fréquemment disputée sur le terrain par une partie des personnels enseignants, même si elle se trouve confortée institutionnellement – indépendamment de l'assise personnelle et du « charisme » du chef d'établissement – par deux mesures : le statut de 2001 des personnels de direction, qui y fait expressément référence (le chef d'établissement doit « *impulser et conduire une politique pédagogique d'établissement* »), et la mise en place en 2005, au sein des EPLE, des conseils pédagogiques, dont la présidence échoit au chef d'établissement.

Si la responsabilité pédagogique demeure, fondamentalement, celle des enseignants, le chef d'établissement intervient à de multiples reprises dans la vie *pédagogique* de l'établissement qu'il lui appartient d'animer : il compose les classes et les répartit entre les enseignants ; il constitue les équipes pédagogiques des classes et désigne les professeurs principaux ; il prend appui sur les conseils prodigués par les corps d'inspection pédagogique ; il prend des décisions d'orientation des élèves ; il s'implique dans la présidence des différents conseils (de classe, d'enseignement, et à présent le conseil pédagogique) ; il met en place et organise les divers dispositifs pédagogiques d'aide aux élèves en difficulté ; il veille (notamment à l'aide des cahiers de textes des classes) à la mise en œuvre des programmes et à la régularité des travaux effectués par les élèves et à leur correction ; il encourage les initiatives permettant d'améliorer l'efficacité de l'enseignement et de démocratiser la réussite scolaire ; il effectue les choix budgétaires permettant de moderniser les équipements utilisés par les enseignants ; etc.

En principe, les chefs d'établissement ont donc les moyens d'assurer pleinement leur rôle de direction à la fois pédagogique et administrative. Mais, parviennent-ils effectivement à affirmer une autorité pédagogique reconnue comme telle et en mesure de mobiliser les personnels alors même qu'ils demeurent que les enseignants sont, semble-t-il, moins réticents à adopter une vision transdisciplinaire de la formation ? L'introduction au cours de la dernière décennie des IDD, des TPE, des PPCP, des PPRE, des PFE, du B2I..., en bref d'une multitude de dispositifs conduit en effet peu ou prou les enseignants à travailler en équipe ; elle fait probablement évoluer les mentalités, même si le constat sur le terrain met en exergue la prudence des équipes de direction pour la mise en place des conseils pédagogiques prévue par la circulaire de septembre 2005.

### 3.3.) *Quel usage de l'autonomie de l'EPLE pour l'accomplissement de sa mission ?*

L'autonomie de l'EPLE n'apparaît pas avec beaucoup de netteté pour la plupart des personnes rencontrées dans les établissements. Elle est considérée dans les EPLE comme « *fictive* », tant « *le carcan* » des moyens est pesant. S'agissant des collèges, les principaux rencontrés par la mission ont mentionné l'impact sur leur marge d'autonomie de décisions prises ces dernières années :

- en 2004, le projet de grille horaire de la classe de troisième comportait une heure non affectée qui a finalement été supprimée ;
- en 2006, c'est une demi-heure non affectée qui a été supprimée dans le cycle central.

Ce sont ainsi clairement des espaces pédagogiques se situant hors du champ des disciplines qui sont touchés, réduisant de ce fait la marge d'autonomie de l'EPLE. Certains parlent parfois de « *pseudo-autonomie* », ou encore de « *marché de dupes* », selon l'expression d'un chef d'établissement. Inversement, et parfois ce sont les mêmes personnes, on considère que le ministère de l'Éducation nationale laisse trop... d'autonomie sur certains sujets.

Un cadrage de l'autonomie est nécessaire si l'on veut éviter de créer davantage de disparités et d'inégalités ; il est vrai que l'autonomie n'est pas l'indépendance par rapport aux règles essentielles de fonctionnement de l'institution ; comme le souligne clairement un recteur, « *l'autonomie bien comprise consiste à trouver le mode le plus approprié pour mettre en œuvre la politique ministérielle, et non pas pour s'en affranchir, en assumant pleinement les décisions prises dans cette perspective au niveau académique ou au niveau de l'établissement* ».

Mais on reconnaît aussi que les EPLE sont souvent plus autonomes qu'ils ne le pensent. Force est d'observer que les EPLE ont parfois, à l'égard de l'autonomie pédagogique, une attitude ambivalente : autonomie souhaitée, certes, mais autonomie redoutée parce que moins confortable - notamment dans la relation entre le chef d'établissement et les enseignants - qu'un respect scrupuleux d'indications précises auxquelles se conformer, sans pousser plus avant la réflexion et la différenciation pédagogiques. On peut à cet égard rappeler que certains représentants des enseignants avaient refusé le principe des « fourchettes horaires » (avec des horaires planchers et des horaires plafonds) mises en place au milieu des années 1990 en classe de sixième. Des rapports d'évaluation des inspections générales (rapports d'évaluation d'académies, à de nombreuses reprises, rapport IGEN de 2001<sup>16</sup>, rapport IGAENR de 2003<sup>17</sup>, entre autres) ont fait ainsi ressortir la réticence et la difficulté de beaucoup d'EPLE à se saisir des marges d'autonomie, particulièrement d'autonomie pédagogique, pourtant à leur disposition. De plus, la question de l'autonomie pédagogique des EPLE amène à s'interroger, au cas par cas de même que globalement, quant à la qualité de la relation de travail entre le personnel de direction et les corps d'inspection pédagogique. La même interrogation se pose pour l'acceptation par les enseignants du rôle de coordonnateur/animateur pédagogique du chef d'établissement, pourtant prévu par les textes, mais souvent mal perçu.

---

<sup>16</sup> « *L'autonomie de l'EPLE en question dans la relation entre l'autorité académique et l'établissement scolaire* », rapport IGEN, novembre 2001.

<sup>17</sup> « *Synthèse des visites d'EPLE effectuées par les membres de l'IGAENR durant l'année scolaire 2002-2003 : une analyse des conditions d'une plus grande autonomie des établissements scolaires* », rapport IGAENR, novembre 2003.



Les évaluations de l'enseignement en académie conduites depuis plusieurs années par les deux inspections générales montrent de façon générale un déficit de pilotage pédagogique. Le projet d'académie, trop souvent pléthorique, parfois méconnu, n'est pas suffisamment connecté aux projets d'établissement, qui sont souvent eux-mêmes assez formels.

Un mouvement intéressant et positif s'amorce toutefois avec une nouvelle génération de projets académiques plus ciblés, élaborés de manière plus interactive et qui débouche sur une démarche de contractualisation avec les établissements. Mais les chefs d'établissement, le plus souvent très favorables au principe de contractualisation « *en tant que bel outil de dialogue* » ont le sentiment que les EPLE sont en fait les seuls à s'engager. Pour certains, la démarche « *est au milieu du gué* ».

### **3.4.) Le rôle des instances délibératives**

Le rôle des conseils d'administration est souvent contesté. Les personnes (chefs d'établissement et élus au CA) ne sont pas en cause, mais l'insatisfaction est fréquente<sup>18</sup>. Certes, disent les parents et les enseignants, « *on peut discuter* », ce sont « *des lieux de dialogue et d'échanges, ce qui est une bonne chose, mais qu'y décide-t-on vraiment* » ? Le CA est souvent jugé « *trop descendant* », avec « *un rôle démocratique illusoire* ». Les chefs d'établissement, pour leur part, estiment que le fonctionnement des CA est à revoir. Ces derniers, disent-ils, « *sont trop souvent l'otage des enseignants* » qui exercent un poids trop important sur les décisions.

De plus, fait remarquer un chef d'établissement, si le recrutement d'assistants d'éducation, par exemple, est une priorité de l'Etat parce que cela est reconnu comme une nécessité pour aider les élèves, est-il normal de soumettre cette politique nationale au vote d'un conseil d'administration d'EPLE ?

### **3.5.) Les bassins d'éducation et de formation**

Les bassins d'éducation et de formation sont, dans un bel ensemble de propos convergents, unanimement appréciés. La mission a pu constater combien les échanges organisés à l'échelon d'un bassin permettent d'avancer collectivement sur des sujets essentiels pour les EPLE. A titre d'exemple, dans un bassin de formation visité, plusieurs groupes de travail ont été constitués et permettent de réels échanges et mutualisations sur divers sujets : orientation, citoyenneté, dispositifs spécifiques (classe relais, élèves non francophones), apprentissage, socle commun, langues vivantes.

Dans bon nombre d'académies, les bassins éducation-formation ne sont pas désignés ainsi, mais par des appellations qui, de fait, peuvent sembler plus porteuses et plus intéressantes - comme « *zones d'animation pédagogique* », « *basins d'éducation concertée* » ou encore « *réseaux d'unités d'enseignement* », qui signifient que les recteurs entendent bien

---

<sup>18</sup> Dans un collège visité, on a fait remarquer que, lors du dernier CA, ses membres ont eu le sentiment de réellement peser sur la vie de l'établissement à l'occasion de seulement un vote sur sept. On a pris l'exemple du vote sur la concession de logements pour nécessité absolue de service au chef d'établissement, à la gestionnaire etc. Et « *si on avait voté négativement, que ce serait-il passé ? Faut-il « encombrer » le CA avec des votes qui ne servent à rien ?* »

faire des bassins d'éducation et de formation des lieux d'échanges, de mutualisation et de coordination.

Cela dit, dans d'autres académies, comme l'indiquent les évaluations de l'enseignement en académie des inspections générales, l'activité des bassins d'éducation et de formation peut se limiter à une dimension conviviale entre pairs (les chefs d'établissement et leurs adjoints). On y évite le plus souvent les « sujets qui fâchent » : carte des formations, concurrence sur le vivier d'élèves, sur le vivier d'entreprises locales....

### ***3.6.) La relation avec les services académiques***

L'appui des corps d'inspection pédagogique est réclamé avec force car très apprécié. Des relations de confiance sont manifestement bien installées entre les enseignants et les inspecteurs. Mais, et les établissements s'en plaignent, parce qu'ils sont trop surchargés, les inspecteurs ne vont pas aussi souvent qu'il serait indispensable « sur le terrain ».

Le jugement porté sur les outils informatiques de gestion est sévère. Il y a beaucoup d'insatisfaction en raison de leur « défaillance » et du fait que les mises à jour ne sont pas toujours au point. Il y a surtout le sentiment que les outils sont conçus d'abord pour une utilisation par les services académiques et le ministère, mais pas pour l'EPLE. Le sentiment dominant exprimé dans les établissements à la mission d'inspection générale est, qu'en choisissant telle ou telle procédure informatique, l'administration centrale travaille essentiellement pour ses besoins propres sans toujours s'assurer que les établissements y trouvent effectivement leur compte<sup>19</sup>. Un grand nombre d'EPLE utilisent d'ailleurs, en parallèle, des progiciels commerciaux. En outre, ils regrettent d'avoir trop peu de retours sur ces enquêtes.

Les EPLE s'estiment surchargés d'enquêtes en tout genre, parfois redondantes, venant du ministère, du rectorat ou de l'inspection académique. Les services académiques (rectorats et IA), disent la même chose s'agissant du temps passé à répondre à des enquêtes venant de l'administration centrale.

L'accompagnement juridique des EPLE suscite beaucoup plus de satisfaction, la « cellule juridique » des rectorats étant généralement jugée très performante et à l'écoute.

### ***3.7.) La relation avec les collectivités territoriales***

On reconnaît généralement que les collectivités territoriales ont effectué et effectuent encore de gros efforts en direction des EPLE (locaux, équipements, livres, informatique). L'attribution des crédits pédagogiques suscite toutefois des inquiétudes, notamment lorsqu'elle se fait sur la base du projet et non de manière globale ; on redoute alors que soit remise en cause l'autonomie des établissements.

Plus généralement, le défaut de coordination entre la collectivité et les services de l'Etat donne souvent aux personnels de direction l'impression d'un flou dommageable dans la répartition des responsabilités même s'ils conçoivent volontiers que nous nous trouvons actuellement dans une période transitoire en matière de décentralisation. Le manque

---

<sup>19</sup> Avec *Sconet*, les bases de données « élèves », désormais, ne se trouvent plus au sein des EPLE, elles sont hébergées dans les rectorats ; on constate que cette situation tend à alimenter la crainte que les données soient « manipulées ».

d'harmonie dans le partage des compétences et l'absence de concertation dans les financements peuvent aussi donner lieu à des dérives lorsque des établissements multiplient parfois les demandes pour un même projet. Ainsi la double tutelle peut engendrer un risque d'incohérence, sans compter que, comme le regrette un chef d'établissement, « *les crédits de l'Etat étant en baisse, les EPLE « mendient ».*

On signale aussi la volonté de ces collectivités de considérer les EPLE comme des acteurs de leurs politiques éducatives locales (relance de l'apprentissage, relance de l'internat, actions culturelles diverses...) et on perçoit chez les personnels une crainte de voir les collectivités de rattachement aller nettement au-delà du cadre de leurs prérogatives.

Dans les faits, il apparaît que, lorsque certaines conditions sont réunies, un partenariat fructueux peut s'engager entre les échelons déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales. Il en va ainsi notamment lorsque l'élaboration de la carte des formations repose sur une concertation étroite, ce qui est souvent le cas. De la même façon, lorsque l'académie dispose d'un réel projet, largement diffusé et accepté par tous les acteurs, la collaboration avec la collectivité prend appui sur des bases plus saines. Le cap étant alors clairement fixé par l'Education nationale, on entrevoit très favorablement la perspective d'une contractualisation tripartite (établissement/ Etat/ collectivité) qui pourrait concerner les établissements dont la politique s'inscrit véritablement dans une démarche de projet.

#### **L'EPLE AU REGARD DES COMPARAISONS INTERNATIONALES**

*Malgré les évolutions importantes apportées à l'organisation du système éducatif français par les mesures de décentralisation, les observateurs<sup>20</sup> continuent à placer le modèle français dans la catégorie des modèles « à décentralisation minimale » qui regroupe 28 % des Etats membres de l'OCDE<sup>21</sup> en raison du maintien dans le champ de compétences de l'État (et de ses services déconcentrés) de la définition des règles de fonctionnement dans les domaines essentiels : la pédagogie (programmes et examens), la gestion des ressources humaines, le financement (financement direct ou fixation des règles imposées aux acteurs décentralisés). La création du statut d'EPLE et les différentes mesures de transfert de compétences intervenues depuis une vingtaine d'années n'auraient donc, pour les experts internationaux, constitué qu'une évolution marginale, très en retrait par rapport à un mouvement global de décentralisation<sup>22</sup>.*

*Cependant, cette analyse du fonctionnement des systèmes éducatifs peut être complétée par l'observation du lieu (et des modalités) où sont prises les décisions qui influent, directement, sur la mise en œuvre de l'enseignement. De ce point de vue, s'il ne fait pas de doute que, dans le système français, l'Etat exerce directement des compétences essentielles (programmes, examens, recrutement...), l'EPLE dispose pour autant d'un domaine d'autonomie non négligeable, notamment pour ce qui concerne les modalités de*

<sup>20</sup> Cf. notamment sur ce point l'article de Nathalie Mons (Grenoble II) dans le n° 3 de la Revue de l'inspection générale, « *Décentralisation : y-a-t-il une exception française ?* »

<sup>21</sup> Les systèmes éducatifs sont regroupés dans 4 catégories de « modèles » : décentralisation volontariste (22 %), décentralisation minimale (28 %), décentralisation collaborative (29 %) et systèmes fédéraux (21 %).

<sup>22</sup> Par ailleurs complexe à analyser et marqué par des évolutions contradictoires : tout en accroissant l'autonomie des établissements scolaires, certains États ont re-centralisé des compétences essentielles comme la définition de standards nationaux.

*mise en œuvre des programmes. Des compétences telles que le choix des manuels scolaires, la répartition des élèves en classes et groupes, les choix d'options, les modalités d'évaluation, etc., sont, dans des modèles étrangers réputés plus décentralisés, soit plus encadrées, soit exercées par des autorités décentralisées extérieures. En outre, l'évolution des modes de management du système (généralisation des dispositifs de contractualisation, lettres de mission etc.) tend à rapprocher en fait le système français du modèle de « décentralisation collaborative » caractérisée par un meilleur équilibre des pouvoirs entre les différents partenaires.*

*Par ailleurs, une comparaison du fonctionnement des collèges et des lycées français avec les structures homologues d'autres pays, de l'Europe du Nord et de Grande-Bretagne par exemple, permet de mettre en évidence les points suivants :*

*- une diffusion plus grande des responsabilités entre adultes au sein des établissements, les enseignants n'étant pas uniquement perçus par les élèves comme les détenteurs d'un savoir disciplinaire mais comme des adultes investis dans la vie d'une collectivité éducative ;*

*- une absence de spécialisation vie scolaire-vie pédagogique, les enseignants assumant une part de suivi individuel et collectif des élèves ;*

*- un chef d'établissement dont le rôle de leader est clairement affirmé comme dimension principale de sa fonction, ce rôle devant s'exercer principalement dans sa fonction d'animation de l'équipe pédagogique de l'établissement.*

### **III) Les conditions de la clarification et de la mise en œuvre optimale des missions**

Dans le contexte tel qu'il a été évoqué précédemment, le groupe d'étude conjoint des inspections générales est d'avis que ces mots-clés qui, en 1985, avaient qualifié l'EPL - « établissement public », « d'enseignement » et « local » - demeurent, aujourd'hui, pleinement signifiants ; leur portée, cependant, mérite d'être réaffirmée nettement par l'institution.

#### **1) Reconnaître effectivement l'EPL comme un espace autonome du pilotage pédagogique**

##### ***1.1.) L'« enseignement » est bien la mission première de l'EPL***

Explicitement mentionnée dans la Constitution de 1958 et assumée par les EPL pour le compte de l'Etat, la mission d'*enseignement* est, nous semble-t-il, nécessairement, première ; elle constitue donc bien - et doit constituer - le cœur de l'EPL. Au demeurant, pour les chefs d'établissement, ce qui surplombe toutes les missions, « *c'est la mission générale d'accueil de tous les élèves, quels qu'ils soient. L'école est ouverte à tous* ».

#### **a) cette mission d'enseignement doit être assumée intégralement et sous toutes ses formes par l'EPL**

La mission d'enseignement comprend, nous le rappelons, des composantes indissociables : d'une part la transmission des connaissances (l'évaluation des élèves faisant évidemment partie de l'acte pédagogique quotidien), l'éducation et la formation de futurs citoyens, d'autre part, ainsi que l'éducation à l'orientation, l'insertion et la préparation à la vie active et professionnelle. Tout ce qui touche à l'enseignement doit être considéré comme partie intégrante de ce champ, et donc assumé, également, par les EPL.

La mission « essentielle » d'enseignement inclut par conséquent et également des tâches telles que l'organisation des examens ou/et de certains concours (écoles d'ingénieur, de gestion, etc.), de même qu'elle inclut les dispositifs de qualification de certains publics (MGI) et la contribution que peuvent apporter les EPL à la formation continue des adultes et à la validation des acquis de l'expérience (VAE). Les EPL doivent donc se sentir pleinement partie prenante de ces tâches-là. Les questions majeures de l'éducation à l'orientation et de l'orientation (en cours et en fin de cycle) doivent également être prises en considération dans l'EPL. C'est également l'occasion de renforcer les liens et les dispositifs opérationnels avec les CIO<sup>23</sup> de même qu'avec les établissements en amont et en aval (liens inter-degrés école/collège, collège/lycée et lycée/université).

#### **b) la responsabilité première des personnels de direction est d'ordre pédagogique**

Il importe d'affirmer, ou plutôt de réaffirmer le rôle pédagogique des chefs d'établissement, leur légitimité en ce domaine étant confortée par la mise en place du conseil pédagogique. Car la direction d'un EPL n'est pas seulement administrative ; le chef d'établissement n'administre pas seulement la vie pédagogique de son établissement mais il la

---

<sup>23</sup> Cf. le rapport conjoint IGEN-IGAENR, « *Le fonctionnement des services d'information et d'orientation* », octobre 2005.

pilote en lui donnant un sens et en l'organisant ; et cette responsabilité principale de *pilotage pédagogique* doit se traduire notamment dans l'animation, par les chefs d'établissement, des conseils pédagogiques ainsi que dans l'attention privilégiée à porter, tout spécialement, aux élèves en difficulté.

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école d'avril 2005 a institué la mise en place d'un conseil pédagogique dans tous les EPLE, présidé par le chef d'établissement. La composition précise de ce conseil et les modalités de désignation de ses membres ont été laissées à l'initiative des établissements, dans les limites du cadre fixé par la loi<sup>24</sup>. La mission essentielle de ce conseil est de « *favoriser la concertation entre les professeurs, notamment pour coordonner les enseignements, la notation et l'évaluation des activités scolaires* »<sup>25</sup>; par ailleurs, il est précisé que le conseil prépare la partie pédagogique du projet d'établissement.

Comme le souligne le rapport de l'inspection générale de 2005<sup>26</sup>, « *l'idée du conseil pédagogique fait son chemin depuis plusieurs années* », d'autant plus qu'existent dans la plupart des établissements des structures plus ou moins formelles de concertation pédagogique par discipline ou par spécialité (conseil d'enseignement par exemple) ou autour de projets éducatifs. Toutefois, l'institutionnalisation de ce conseil sous la présidence du chef d'établissement a entraîné une crispation de certains enseignants, à la fois très attachés à leur liberté pédagogique et soucieux de ne pas accroître leur temps de réunion dans l'établissement. L'observation sur le terrain montre que les chefs d'établissement avancent à pas prudents dans la mise en place de ces conseils (dont le caractère obligatoire a été rappelé dans la circulaire de rentrée 2006) et dans la définition des ordres du jour, une fois qu'ils ont été installés.

Trop d'équipes de direction se retranchent derrière la multiplicité et la complexité, réelle et croissante, des tâches administratives et d'organisation, ou derrière les difficultés de la vie scolaire, pour s'exonérer d'investir réellement le domaine de l'animation pédagogique, le laissant à l'exercice individuel et disciplinaire des enseignants. Un recteur suggère à cet égard de modifier l'expression actuellement en vigueur de « note administrative » attribuée aux enseignants par le chef d'établissement pour lui substituer une formule permettant de mieux prendre en compte l'implication réelle des enseignants dans la vie pédagogique de l'établissement et la mise en œuvre du projet. Il est aussi permis de se demander pourquoi les locaux occupés par l'équipe de direction de l'EPLE sont systématiquement désignés sur les panneaux de signalisation comme « l'administration ». On voudrait ainsi signifier la coupure entre le « pédagogique » et « l'administratif » qu'on ne s'y prendrait pas autrement. Et pourquoi pas, tout simplement « direction » ?

Eu égard à ce rôle d'animation pédagogique, la responsabilité de l'institution est grande, bien au-delà de l'EPLE ; de fait, il lui appartient :

- d'affecter les « meilleurs » chefs d'établissement à la direction des EPLE les plus complexes et/ou les plus sensibles, pour le plus grand bénéfice du système éducatif et, partant, des élèves ;

---

<sup>24</sup> A savoir, au moins un professeur principal par niveau, au moins un professeur par champ disciplinaire, un CPE et le cas échéant, le chef de travaux.

<sup>25</sup> Article 38 de la loi.

<sup>26</sup> « *Le conseil pédagogique dans les EPLE* », rapport IGEN, juin 2005.

- de soulager les chefs d'établissement de tâches qui les accaparent, au détriment, précisément, de leur responsabilité pédagogique ;

- de mieux définir - ou éventuellement redéfinir - la relation enseignants/ chefs d'établissement, en donnant à ces derniers la possibilité de s'entourer d'une équipe (responsables d'années, de départements, etc.) sans que cela implique pour autant l'entrée de ces enseignants dans un « corps » (comme c'est le cas pour les adjoints au chef d'établissement), avec toute la signification actuelle de « rupture de métier » que cela comporte ; il importe de travailler ainsi, structurellement, la continuité enseignants/ chefs d'établissements et la mise en place du conseil pédagogique ouvre la voie en ce sens.

### ***1.2.) L'EPLÉ doit être un établissement en projet, c'est-à-dire une entité dynamique***

Si l'on entend reconnaître effectivement l'EPLÉ comme un espace autonome du pilotage *pédagogique*, il importe alors de réaffirmer que les notions d'*établissement* et de *projet* doivent se situer au premier plan pour les différents acteurs de notre système éducatif : les personnels des EPLÉ, mais aussi les services académiques et les corps d'inspection. C'est bien la mise en œuvre effective de vrais « projets d'établissement » qui peut générer, au sein des EPLÉ, un « effet établissement » apportant une valeur ajoutée aux parcours des élèves. C'est elle également qui peut permettre une contractualisation pensée et efficiente.

#### **a) mettre en cohérence plusieurs concepts et dispositifs touchant au pilotage des établissements**

Plusieurs concepts et dispositifs touchent, directement ou indirectement, au pilotage des établissements : le « projet d'établissement », bien évidemment, le « diagnostic » du chef d'établissement et la « lettre de mission » des personnels de direction, le « contrat d'objectifs » ainsi que le « projet d'académie ». Ces dispositifs ne se confondent pas, mais ils sont nécessairement complémentaires. Mis en cohérence, ils contribuent tous à l'amélioration de l'efficacité du système, et donc des résultats obtenus par les élèves. Mais ils ne seront pleinement utiles que s'ils sont portés par une démarche de concertation, de responsabilisation et de confiance *a priori* dans les rapports hiérarchiques.

On soulignera que la dynamique impulsée dans le cadre de la relance des projets d'académie peut avoir des incidences positives sur la formalisation des objectifs envisagés par les EPLÉ pour leurs propres projets d'établissement. Le travail sur les contrats d'objectifs doit permettre la mise en place d'une dynamique participative dans les EPLÉ pour conduire les travaux d'élaboration du diagnostic et de choix des objectifs à faire figurer dans le contrat.

#### **a1) les points forts de la démarche de contractualisation**

Le contrat d'objectifs doit être vécu par tous (services et EPLÉ) comme un moment privilégié de connaissance mutuelle. Les EPLÉ attendent en effet plus de conseils que d'injonctions. Les chefs d'établissement sont unanimement attachés au contrat d'objectifs comme « *outil de dialogue et de développement de l'autonomie* ». La plupart adhèrent « *à la philosophie de la contractualisation* » pour cette raison, essentiellement. Il est donc fondamental de ne pas les décevoir sur ce point.

## a2) les difficultés qui restent à surmonter pour réussir définitivement la contractualisation

Le mot « contractualisation » doit être élucidé car c'est un terme problématique. S'agit-il en l'occurrence vraiment d'un contrat ? Pourquoi contractualiser, disent certains enseignants, « *sur des objectifs qui tombent sous le sens et qui sont de toute façon des objectifs de l'Education nationale tout entière ?* » Et puis, les deux parties signataires sont-elles également engagées ? Les EPLE et les communautés éducatives n'ont généralement pas d'hésitation sur ce sujet : le contrat d'objectifs n'est pas un « contrat », car seul l'EPLE s'engage et non le rectorat.

Il y a aussi un grand malentendu sur les moyens : compte tenu de l'annualité budgétaire, les académies peuvent difficilement s'engager au-delà d'une année sur les dotations. Dans une réunion de bassin, les chefs d'établissement se sont demandé : « *les rectorats eux-mêmes sont-ils vraiment autonomes ?* » Même si les académies misent généralement beaucoup plus sur la démarche et sur les actions d'aide et d'accompagnement des EPLE que sur les moyens pour faire pénétrer l'idée de contractualisation, il y tout de même là un problème. Ce malaise est d'autant plus fort que la conjoncture budgétaire brouille le message positif de la contractualisation. Les marges de manœuvre des EPLE sont en effet singulièrement limitées par le resserrement des dotations qui contraint parfois à un retour à l'attribution de la DGH à la structure et qui voit par exemple, dans une académie, les crédits pédagogiques globalisés diminuer de 40 % d'une année sur l'autre, et plus encore si l'on remonte à deux années en arrière. Une contractualisation sans réelle marge de manœuvre place de fait les chefs d'établissement et les conseils d'administration dans une position délicate. La LOLF, qui n'a pas grand chose à voir avec tout cela, en paie en quelque sorte le prix dans les esprits : elle est accusée de « tous les maux » puisqu'elle se trouve contemporaine de ce qui est ressenti, sur le terrain, comme une baisse des moyens.

### **b) actualiser dans cette perspective la circulaire de mai 1997 sur les missions des personnels enseignants**

De l'avis de plusieurs chefs d'établissement rencontrés dans le cadre de cette étude thématique, il paraît urgent de replacer (ou de placer !) les enseignants dans le fonctionnement de *l'établissement*. Un inspecteur pédagogique a d'ailleurs surenchéri en disant que l'on ne considérerait pas assez « *les enseignants comme des cadres A* » alors pourtant que, « *quand on le fait, par exemple dans un conseil pédagogique, il en ressort des choses très riches* ». Un professeur n'est pas un client mais un acteur.

Rappelons à ce sujet que, en 1996, plusieurs directions de l'administration centrale et les inspections générales s'étaient associées pour rédiger un document à destination des IUFM sur la « *mission du professeur des lycées et collèges et les compétences attendues en fin de formation initiale* ». Adressé aux recteurs et aux directeurs d'IUFM, ce texte a été publié sous la forme d'une circulaire au mois de mai 1997<sup>27</sup>. Il expose que la mission du professeur exerçant dans l'enseignement secondaire se situe dans un triple cadre : les classes confiées à l'enseignant, l'établissement, ainsi que le système éducatif. Il mentionne donc explicitement non seulement *la classe* mais aussi *l'établissement*, invitant notamment les professeurs à « *appréhender la dimension collective de l'enseignement* » et à « *savoir prendre en compte la spécificité de l'établissement* ».

---

<sup>27</sup> « *Missions du professeur exerçant en collège, en lycée d'enseignement général et technologique ou en lycée professionnel* », circulaire n° 97-123 du 23 mai 1997, *Bulletin officiel* n° 22 du 29 mai 1997.



Le groupe thématique des inspections générales est d'avis que ce texte mériterait d'être complété et actualisé sur plusieurs points au titre de la mise en œuvre du nouveau cahier des charges des IUFM :

- la connaissance effective de l'EPLE comme lieu d'identification professionnelle : ce qu'est le statut d'EPLE, son fonctionnement et ses marges d'autonomie et ce qu'elles impliquent en matière de travail collectif et participatif ;
- l'approche des *connaissances* et *compétences* des élèves telle qu'elle est envisagée par le socle commun ;
- l'usage des TICE ;
- l'évolution du contexte social depuis une dizaine d'années et des attentes à l'égard de l'école.

L'actualisation de cette circulaire prendrait également en compte l'implication des personnels enseignants dans le cadre des conseils pédagogiques mis en place depuis peu dans les établissements secondaires ; elle pourrait souligner que cette instance a vocation à constituer, au sein des établissements, un lieu de réflexions partagées entre les personnels et qui soient centrées sur le « cœur de cible », les conditions de réussite de *tous* les élèves.

Au moment-même où l'institution met en œuvre une rénovation des IUFM et de la formation initiale des maîtres et alors que, par ailleurs, certains points du décret de 1950 relatif aux obligations de service des enseignants du second degré font l'objet de révisions, il serait fort opportun également, à notre avis, que ce texte de 1997, dûment actualisé, ait un statut équivalent à celui du « référentiel » défini pour les personnels de direction en 2001, et qu'il représente ainsi, en d'autres termes, un référentiel crédible de la fonction d'enseignant du second degré<sup>28</sup>.

### **c) affirmer davantage, dans la même perspective, la place de l'établissement et de sa direction auprès des corps d'inspection pédagogique**

Les chefs d'établissement sont, manifestement très demandeurs d'une meilleure collaboration avec les corps d'inspection pour l'évaluation des enseignants. Ils considèrent en effet qu'on ne les écoute pas assez et qu'ils pourraient voir leur avis (par exemple sur l'implication et l'engagement d'un enseignant dans la vie de l'établissement) mieux pris en compte par les IA-IPR des disciplines au moment de mettre la note pédagogique. De leur côté, les inspecteurs ont conscience de la nécessité de faire évoluer les pratiques d'inspection pour ne plus seulement porter un jugement sur la manière de faire des enseignants mais pour évaluer les résultats qu'ils obtiennent effectivement avec leurs élèves.

La note de service du 17 juin 2005 relative aux missions des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux et des inspecteurs de l'Education nationale<sup>29</sup> y invite d'ailleurs fortement en soulignant, par exemple que « *l'inspection individuelle se réalise en concertation étroite avec le chef d'établissement, de sa préparation jusqu'au suivi. Au-delà de*

---

<sup>28</sup> L'institution a, de même, défini au cours des dernières années : un référentiel des personnels d'inspection en 2005 (cf. paragraphe ci-après) ; un référentiel des compétences et capacités caractéristiques d'un professeur des écoles, en 1994 ; et, en 1997, un référentiel des personnels d'intendance.

<sup>29</sup> Note de service n° 2005-089 du 17 juin 2006, *Bulletin officiel* n° 25 du 30 juin 2005.

*l'acte d'inspection individuelle, les inspecteurs doivent, sous l'impulsion du recteur, procéder à l'évaluation des enseignements et des établissements »<sup>30</sup>.*

Dans le même sens, il est utile également de mentionner certains des documents élaborés par telle ou telle académie, par exemple la « charte d'inspection en Réseau Ambition Réussite » élaborée tout récemment dans une académie par les IA-IPR et qui insiste sur le fait que « *la mise en place des Réseaux Ambition Réussite conduit les corps d'inspection à porter une attention particulière aux équipes pédagogiques de ces établissements.* »

**d) favoriser une meilleure articulation entre la « chaîne administrative » et la « chaîne pédagogique »** et, plus largement, définir localement une répartition des rôles entre le rectorat et les inspections académiques garantissant un accompagnement pédagogique à la mesure des enjeux

Il convient de souligner ici la nécessité pour les services académiques d'organiser, sous l'autorité des recteurs, le fonctionnement des services déconcentrés pour que ces derniers puissent rendre aux EPLE un service de proximité cohérent et unifié.

Les observations conduites dans les académies par la mission confirment celles qui figurent dans le récent rapport des deux inspections générales de l'Education nationale sur « *la place et le rôle des inspecteurs d'académie et des services départementaux dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'Education nationale* »<sup>31</sup>. Ce rapport met l'accent sur la nécessité d'éviter « *les redondances entre services et les surcoûts induits* », de mieux coordonner l'action des différents services, et, en particulier, de mieux articuler l'action des IA-DSDEN et celle des IA-IPR, et propose de faire de l'inspecteur d'académie « *l'interlocuteur premier des établissements. Il est en effet suffisamment proche du terrain (ou doit le devenir) pour exercer effectivement les missions indispensables d'impulsion et d'évaluation.* »

**1.3.) Un EPLE est un établissement qui doit évaluer sa performance en toute transparence pour les usagers**

**a) l'évaluation des établissements jusqu'à présent : un bilan en demi-teinte, plutôt décevant**

Si *l'établissement* s'est affirmé au cours des deux dernières décennies, générant ici et là un réel « effet établissement », le bilan, sur la période considérée, quant à l'appréciation de sa « valeur ajoutée » est à vrai dire en demi-teinte ; de fait, la plupart des établissements se

---

<sup>30</sup> On ajoutera que l'administration centrale pourrait opportunément prévoir l'organisation de rencontres périodiques des doyens des IA-IPR comme des coordonnateurs des IEN-ET ; les personnels d'inspection pédagogique disposeraient ainsi d'une instance de dialogue et d'échanges sur leurs pratiques et leurs missions. Un tel dispositif serait conçu comme une instance de propositions et de régulation, ces rencontres pouvant notamment permettre aux inspecteurs :

- d'élargir et d'enrichir leur champ de vision par des échanges sur leurs pratiques, pour y dégager des constantes et des originalités ;
- de réfléchir sur l'état et le devenir de leurs fonctions, compte tenu des évolutions institutionnelles et des propositions qui figuraient dans le rapport établi en octobre 2003 par le recteur Dubreuil ;
- de programmer une ou deux conférences, à chaque rencontre, sur un thème d'actualité, en invitant une personnalité, interne ou externe au système éducatif.

<sup>31</sup> Rapport conjoint IGEN-IGAENR, juillet 2006.

sont-ils vraiment approprié une « culture de l'évaluation »<sup>32</sup> ? Plusieurs points doivent, à cet égard, retenir l'attention :

- il convient de souligner que les chefs d'établissement omettent encore fréquemment d'établir le rapport sur le fonctionnement - notamment pédagogique - de l'EPLE qui doit pourtant être présenté, chaque année, au conseil d'administration<sup>33</sup> ;

- au sein des EPLE, les équipes pédagogiques doivent se saisir pleinement des informations qu'elles peuvent tirer des opérations nationales d'évaluation des élèves (6<sup>ème</sup>, notamment, depuis 1989) ou d'instruments d'évaluation proposés par la banque d'outils (exercices aux différents niveaux) ; l'utilisation des résultats de l'évaluation du début 6<sup>ème</sup> est souvent très formelle et elle ne conduit que rarement à construire des itinéraires individualisés ;

- l'appropriation des indicateurs IPES (1994), elle aussi, doit être effective et ne pas être l'apanage de l'équipe de direction ; elle doit être partagée par l'ensemble de la communauté éducative de l'EPLE ;

- le dispositif « diagnostic d'établissement » et « lettre de mission » mis en œuvre par le statut des personnels de direction est porteur, en principe, d'une dynamique intéressante et constructive ; pour cela, il faut veiller à la qualité de ces diagnostics ; les lettres de mission ne doivent pas relever d'un discours convenu et d'objectifs assez généraux ;

- la publication des conclusions des évaluations PISA en 2000 et 2003 ont contribué à mettre sur le devant de la scène la question de la réalité des connaissances et, surtout, des compétences acquises par les élèves, réalité amplement occultée par la compensation des notes obtenues par les élèves dans les différentes disciplines ; comme le souligne le récent rapport conjoint IGEN-IGAENR sur l'évaluation des acquis des élèves<sup>34</sup>, il importe que les équipes pédagogiques des établissements s'attachent véritablement à apprécier quelle est la réalité des acquis de leurs élèves ; la problématique du « socle commun de connaissances et de compétences », de ce point de vue, rend d'autant plus indispensable une telle prise de conscience ;

---

<sup>32</sup> Les situations sont en réalité très diverses : il existe des établissements dans lesquels on se soucie peu d'évaluation (on agit sur la base d'habitudes ou de certitudes...) ; d'autres, assez nombreux, utilisent les résultats de l'évaluation en 6<sup>ème</sup> et surveillent les taux de redoublement ; dans d'autres encore, le chef d'établissement est convaincu (ou a été convaincu par l'autorité) de l'utilité de se doter d'indicateurs ; il les réalise mais il ne parvient pas toujours à convaincre les enseignants de les utiliser. Parfois, les indicateurs servent à « meubler » un projet d'établissement « catalogue ». On note aussi, fort heureusement, des établissements dans lesquels une culture d'évaluation se développe progressivement ; les équipes concernées sont souvent démunies par manque de références et de méthodologie ; les IPES sont mal connus et mal compris, les moyens de connaître - et comprendre - les devenirs des élèves sont insuffisants. Curieusement, l'idée de travailler sur des reconstitutions de cohortes d'élèves ne paraît pas très répandue.

<sup>33</sup> On notera à cet égard une réactivation, dans une académie visitée, de ce rapport annuel sur le fonctionnement pédagogique de l'établissement et ses conditions matérielles de fonctionnement à présenter au conseil d'administration ; le recteur entend en effet tirer parti au mieux de ce rapport annuel. Il a donc précisé aux chefs d'établissement de l'académie, en juillet dernier, tout le prix qu'il attache à l'élaboration de ce document et à sa communication aux services académiques (outre sa transmission à la collectivité territoriale de rattachement) : évoquant « *les évolutions récentes liées aux modalités de gestion de l'action publique, tout particulièrement la mise en œuvre de la LOLF* », il souligne que le rapport annuel « *trouve, dans cette perspective, sa pleine et entière justification* ». En conséquence, le recteur a demandé aux inspecteurs d'académie-DSDEN « *d'organiser la lecture des rapports annuels en liaison avec les corps d'inspection pédagogique* », avec le souci de « *conforter la mise en œuvre du pilotage pédagogique partagé* ». Afin de faciliter la mise en œuvre, cette demande est accompagnée d'un cadre-type pour les EPLE, les invitant à aborder, successivement : la problématique, les objectifs de l'établissement, les principales actions et les dispositifs mis en œuvre par objectif, l'évaluation de ces objectifs, l'accompagnement pédagogique, la régulation et les perspectives. Les inspecteurs généraux ont pu constater, dans cette académie, que les inspections académiques se sont effectivement organisées pour exploiter au mieux ces rapports annuels.

<sup>34</sup> « *Les acquis des élèves, pierre de touche des valeurs de l'école* », rapport IGEN-IGAENR, juillet 2005.

- enfin, dans un contexte où l'on peine à mettre en place une véritable évaluation externe des établissements, il faut s'engager résolument dans l'auto-évaluation des EPLE ; on renverra, sur ce point, au rapport conjoint IGEN-IGAENR de juillet 2004<sup>35</sup>, qui fait ressortir que, par comparaison avec d'autres pays, la question de l'évaluation, et de l'auto-évaluation, par les EPLE de leur performance a été et est, en France, insuffisamment prise en compte par l'institution<sup>36</sup>.

### **b) un impératif désormais, à l'heure de la LOLF et du « socle commun »**

Dans la logique de la LOLF et du « socle commun de connaissances et de compétences », un EPLE doit être un établissement public qui évalue sa performance en toute transparence pour les usagers.

Sans doute les établissements secondaires ne sont-ils pas des « opérateurs » de l'Etat au sens des catégories introduites par la LOLF. De plus, si l'on ne considère que les crédits d'Etat hors rémunérations des personnels, leur part apparaît mineure dans le budget des EPLE puisqu'elle ne concerne que des crédits « pédagogiques » ainsi que les aides financières à la scolarité. Certes également, les crédits de rémunération des fonctionnaires (notamment des personnels enseignants) n'entrent pas en ligne de compte dans le budget des EPLE puisque ces moyens en personnel sont alloués par les services académiques et que les opérations de paye sont assurées par les services du Trésor<sup>37</sup>. Il n'apparaît pas crédible, pour autant, de penser et prétendre que les EPLE se situeraient, pour ces deux motifs, hors du champ d'application de la LOLF et des concepts de modernisation du management public qu'elle promeut, particulièrement celui de « performance ».

L'institution, en second lieu, en décidant de la mise en place du « socle commun des connaissances et compétences »<sup>38</sup>, a répondu à la volonté du législateur<sup>39</sup> de voir la scolarité obligatoire « garantir à chaque élève », « au moins », « les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et réussir sa vie en société ». Manifestement, la loi d'orientation d'avril 2005 se situe donc, pour ce qui concerne l'évaluation des acquis des élèves, dans une perspective d'obligation de *résultat*, qui rejoint manifestement celle prônée par ailleurs par la LOLF.

Il résulte à notre avis de ces deux textes majeurs la nécessité, pour les EPLE, les personnels de direction ainsi que les personnels enseignants de prendre nettement plus à cœur la problématique de l'évaluation, par les établissements, de leur performance et des acquis de leurs élèves. Au demeurant, les chefs d'établissement sont, de façon générale, de plus en plus demandeurs d'indicateurs pour aider au pilotage. A noter également les efforts engagés par

---

<sup>35</sup> « L'évaluation des collèges et des lycées en France : bilan critique et perspectives en 2004 », rapport IGEN-IGAENR, juillet 2004.

<sup>36</sup> Quant à la « démarche qualité » avec les exigences qu'elle implique au regard des normes ISO de qualité, elle n'est prise en considération actuellement par des EPLE, quantitativement, que de façon exceptionnelle (quelques LP ou lycées polyvalents).

<sup>37</sup> La présentation du budget des EPLE envisagée par l'académie de Bordeaux n'est pas sans intérêt, essentiellement à titre d'information pour les membres du conseil d'administration, puisqu'elle devrait inclure en effet, pour mémoire, la contrevaletur correspondant à la dotation des établissements en personnels d'Etat.

<sup>38</sup> Décret n° 2006-830 du 11 juillet 2006, *Journal officiel* du 12 juillet 2006.

<sup>39</sup> Article 9 de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005.

plusieurs académies pour mieux appréhender et apprécier la « performance » des collèges de leur ressort, en fonction de leurs résultats rapportés à leurs contraintes sociales.

## 2) Quelles limites et quelles conditions à un élargissement possible des tâches ?

### 2.1.) *La question du « jusqu'où » eu égard au principe de spécialité des établissements publics*

De l'avis de la plupart des interlocuteurs du groupe d'étude thématique, deux facteurs, au cours des derniers mois, ont conforté les personnels de direction dans leurs récriminations à l'égard de l'institution : les difficultés résultant de la généralisation hâtive de l'application *Sconet*, d'une part, et le recrutement au printemps dernier d'emplois vie scolaire (EVS) pour le compte des écoles, d'autre part. Ces deux facteurs sont cependant de nature totalement différente : le premier est circonstanciel ; le second, lui, appelle l'attention sur l'une des caractéristiques essentielles des établissements publics dans notre droit public qui est leur soumission au principe de *spécialité* : les établissements publics n'ont que des compétences d'attribution limitativement énumérées et ils ne peuvent agir hors du cadre de la mission qui leur a été confiée. Tout dépassement de ce cadre risque d'être sanctionné par le juge administratif comme contraire au principe de spécialité.

La jurisprudence admet qu'un établissement public puisse se livrer à des activités non visées par les textes qui fixent son statut, sous la double condition toutefois qu'elles soient regardées comme complémentaires par rapport à sa mission et qu'elles présentent un intérêt direct pour le bon accomplissement ou l'amélioration des conditions d'exécution de celle-ci. Le type même de l'activité annexe telle qu'elle est admise par la jurisprudence pour ce qui concerne les EPLE est constitué par les services d'hébergement et de restauration.

S'agissant du recrutement des EVS pour le compte des seules écoles primaires, le lien avec la mission « d'enseignement » de l'EPLE apparaît effectivement bien mince. En effet, ce dossier place des établissements publics et leurs responsables dans la position d'« employeur pour le compte d'autrui »<sup>40</sup> selon une expression de la législation du travail. Cette procédure de recrutement pour le compte des écoles primaires a cependant été consolidée juridiquement par l'article 2 de la loi n° 2006-636 du 1<sup>er</sup> juin 2006 (relative « *aux délégués départementaux de l'éducation nationale* ») qui complète l'article L. 421-10 du code de l'éducation d'un deuxième alinéa ainsi rédigé : « *Les personnes recrutées par les établissements publics locaux d'enseignement dans le cadre d'un des contrats prévus à la section 1 du chapitre II du titre II du livre III du code du travail peuvent exercer leurs fonctions dans l'établissement qui les a recrutées, dans un ou plusieurs autres établissements ainsi que, compte tenu des besoins, dans une ou plusieurs écoles. Dans ce dernier cas, les directeurs d'école peuvent participer à la procédure de recrutement.* »

Cependant, on pourrait peut-être envisager de constituer autour de certains EPLE volontaires des groupements d'établissements et de communes sur la base de conventionnements pour telle ou telle mission annexe (dans le cadre des dispositions de l'article L.421-10 du code de l'éducation<sup>41</sup>). Pour qu'un tel dispositif puisse être fonctionnel,

---

<sup>40</sup> Ces personnels sont engagés sur le fondement de contrats de droit privé relevant pleinement du droit du travail.

<sup>41</sup> Cet article prévoit que : « *Les établissements ainsi que, pour les écoles primaires, les communes qui en ont la charge, peuvent s'associer par voie de convention pour développer les missions de formation de ces*

il faudrait néanmoins faire précéder leur constitution d'une réelle concertation, notamment dans le cadre d'instances telles que le conseil territorial de l'Education nationale (CTEN), les conseils académiques et départementaux de l'Education nationale (CAEN et CDEN), et, ensuite, que les services académiques respectent alors pleinement les compétences dévolues aux conseils d'administration des EPLE et mettent en place les moyens matériels et humains nécessaires.

## **2.2.) A moyens constants, ne pas ajouter de tâches sans alléger ou mutualiser**

Si l'institution et ses partenaires territoriaux estimaient souhaitable un élargissement des missions confiées aux EPLE, il conviendrait vraiment alors que, parallèlement, cet élargissement soit conditionné par un allègement de certaines tâches assumées présentement par les EPLE de sorte que les chefs d'établissement soient moins accaparés au quotidien et qu'ils puissent se consacrer davantage au pilotage pédagogique de leur établissement. L'enjeu n'est pas seulement technique mais relève bien d'un choix politique : comment aider les EPLE à être, mieux encore, totalement mobilisés pour la réussite de tous les élèves.

Quelles suggestions peut-on essayer de formuler à cet égard ? Diverses pistes pourraient sans doute être étudiées :

**a) un premier axe d'allègement concernerait les circulaires** émanant tant de l'administration centrale que des services académiques.

Il paraît tout d'abord souhaitable d'instituer auprès du secrétaire général du ministère et auprès des recteurs dans les services académiques une fonction de « filtre » destinée à réduire le nombre de circulaires adressées chaque année aux EPLE. Les personnes chargées de cette fonction pourraient veiller aussi à réduire le nombre des enquêtes ; on reviendra sur ce point plus loin.

Il conviendrait également de faire en sorte que les circulaires soient plus courtes et qu'elles précisent davantage le sens de l'action plutôt que d'entrer trop avant dans le détail des modalités. Dans plus d'un cas, le ministère est, dans ses circulaires, beaucoup trop prolixes sur les procédures, les modalités d'action, les détails dans le « mode d'emploi » des dispositifs ; quelle marge de manœuvre reste-t-il alors pour l'EPLE et quel contenu peut-il donner à un projet d'établissement ? Par contre, le ministère est trop discret sur le sens, les objectifs et les résultats attendus des politiques scolaires. Il importe également d'assurer une meilleure coordination dans leur diffusion entre les services du rectorat et des inspections académiques.

**b) mieux hiérarchiser et mieux programmer les sollicitations diverses liées aux enseignements**

Les EPLE et les enseignants sont fréquemment incités à participer à un certain nombre d'actions que le *Bulletin officiel* de l'Education nationale nomme « actions éducatives »<sup>42</sup>.

---

*établissements et écoles et pour mettre en commun, dans le respect de leurs compétences, leurs ressources humaines et matérielles. »*

<sup>42</sup> Pour la seule année 2005-2006, les personnels ont ainsi été invités :

- à participer aux concours suivants : *concours national « initiatives jeunes » des meilleurs projets pédagogiques de création d'entreprises ; concours des écoles fleuries ; concours national de la résistance et de la déportation ; les olympiades des mathématiques ; concours « histoires croisées », « histoires de vie franco-*

Prises isolément, ces sollicitations représentent un intérêt certain et, pour beaucoup d'entre elles mais pas toutes, elles ont un rapport direct avec les programmes en vigueur. Cela dit, leur accumulation, sans une programmation qui permettrait aux équipes d'anticiper et de choisir – aucun EPLE ne peut évidemment tout faire –, et l'absence de hiérarchie parmi ces nombreuses sollicitations contribuent à donner aux personnels un sentiment de dispersion de leur activité. Le critère qui devrait en tout état de cause être utilisé par le ministère de l'éducation nationale avant de proposer telle ou telle action éducative, c'est la stricte conformité de cette dernière avec les programmes en vigueur.

### **c) éviter, autant que possible, la redondance des enquêtes**

Il s'agirait de ce point de vue non seulement d'éviter que les trois niveaux d'administration de l'Education nationale (central, académique et départemental) répètent les mêmes enquêtes, mais aussi de faire en sorte que les services académiques et ceux des départements et des régions puissent se coordonner en cette matière, évitant ainsi de demander aux EPLE, chacun de leur côté, le même type d'informations. Il faudrait s'efforcer également de prévoir localement une planification annuelle en fixant des échéances acceptables qui permettent aux établissements de s'organiser en conséquence, et organiser d'autre part un retour des conclusions vers les EPLE.

### **d) simplifier « l'architecture budgétaire » des EPLE**

Une autre suggestion touche à l'application *GFC* (*Gestion financière et comptable*) et la révision en cours, à l'initiative de la DAF<sup>43</sup>, de la structuration du budget des EPLE. L'objectif poursuivi à cet égard est que la nouvelle présentation budgétaire et comptable corresponde mieux, à travers trois grandes parties, à ceux des « programmes » de la LOLF qui concernent les EPLE ; le décret de 1985 va être modifié en conséquence, de même que l'instruction budgétaire et comptable actuellement en vigueur, qui date de mars 1988. Le travail en cours concerne, entre autres, le volet « comptes rendus d'utilisation par les établissements des crédits », les responsables académiques de budgets opérationnels de programme (BOP) ayant besoin, en effet, de recueillir à leur niveau des informations relatives à la gestion des moyens délégués.

---

*québécoise » ; concours « histoires croisées franco-américaines » ; concours « trophée civisme et défense » et prix « Armées jeunesse » ; prix des Droits de l'Homme ; prix « Allemagne » de la fondation Robert Bosch Stiftung ; prix de l'éducation ; prix de l'éducation nationale « Cannes 2007 » ; Grand prix des jeunes lecteurs ;*

*- à s'associer à des « journées » : journées européennes, journée de l'Europe du 9 mai ; journées mondiales sans tabac ; journée franco-allemande ; commémoration René Char ; journée des droits de l'enfant ; journée internationale pour l'abolition de l'esclavage ; journée mondiale des droits de l'homme ; journée mondiale des droits de la femme ; journée de la mémoire de l'Holocauste et des crimes contre l'Humanité ; journée nationale du souvenir des victimes de la déportation ; journée mondiale de lutte contre le sida ; journée mondiale du refus de la misère ; journée mondiale de lutte contre le racisme ; journée mondiale de l'eau ; semaine de solidarité internationale ; semaine nationale du développement durable ; semaine de la poésie ; semaine du goût...*

*- à participer à : l'action européenne de jumelage électronique ; l'accompagnement de la coupe du monde de rugby 2007 ; l'éducation au développement et à la solidarité internationale ; la mémoire de la traite négrière, de l'esclavage et de leurs abolitions ; la campagne « jeunesse au plein air » ; au dispositif interministériel « à l'école de la forêt » ; à l'opération « pièces jaunes » ; « adoptez un jardin » ...*

<sup>43</sup> En concertation notamment avec la DGESCO, un groupe de travail *ad hoc* ayant associé également l'ex-DPMA, la direction de la comptabilité publique (DGCP), l'IGAENR et l'IGEN, ainsi que des responsables de services académiques, des chefs d'établissement et des gestionnaires comptables ; il s'est réuni à cinq reprises de février à juin 2005.

En principe, la nouvelle architecture du budget des EPLE devrait contribuer à favoriser leur autonomie en leur conférant des marges de souplesse dans l'utilisation de crédits globalisés, et elle devrait également favoriser la concertation au sein du conseil d'administration parce que c'est la destination des crédits qui sera première ; en conséquence, si les collectivités territoriales contribuent au financement de tel et tel projets, leur contribution devrait trouver assez aisément sa place dans ce nouveau cadre budgétaire et comptable pour les établissements<sup>44</sup>. L'échéance prévue, *a priori*, pour cette nouvelle présentation budgétaire est l'année 2008 ; mais il doit être clair, nous semble-t-il, que, dans le système de « compétences partagées » en vigueur depuis 1986, sa mise en œuvre implique des concertations étroites avec les collectivités territoriales, tout particulièrement avec l'ARF (Association des Régions de France) et l'ADT (Association des Départements de France).

#### **e) réduire le nombre des agences comptables**

Il serait opportun de réduire le nombre des agences comptables et de constituer des « pôles comptables » plus étoffés afin que les gestionnaires voient leur tâche comptable allégée<sup>45</sup> et qu'ils puissent, ainsi, se positionner différemment, en particulier sur des tâches plus générales d'appui au chef d'établissement. Cela permettrait, dit un interlocuteur, de ne pas « *maintenir l'intendance dans la seule fonction comptable* ». Avec l'organisation de ces pôles comptables, l'EPLE pourrait opportunément se recentrer sur ses conditions de fonctionnement<sup>46</sup>.

#### **f) simplifier la situation des personnels de surveillance, d'assistance pédagogique ou éducative**

Avec la relance des contrats aidés depuis l'automne 2005, elle est perçue dans les académies comme d'une extrême complexité, à la limite désormais, à vrai dire, de la caricature ; compte tenu en effet du « tuilage » entre anciens et nouveaux dispositifs, ces agents ressortissent au minimum de sept statuts différents : MI-SE, AED (assistants d'éducation), AVS (auxiliaires de vie scolaire), assistants pédagogiques, aides éducateurs en fin de contrat, contrats aidés EVS (emplois de vie scolaire)<sup>47</sup> sous forme de contrat d'accès à l'emploi ou de contrat d'avenir ; les services académiques souhaiteraient que, dans le cadre du programme budgétaire « vie de l'élève », on s'attache vraiment à retrouver le fil conducteur qui avait inspiré, il y a à peine quatre ans, la création des « assistants d'éducation » et que les faits, depuis, ont totalement perdu de vue : simplifier, précisément, le statut des personnels assurant les tâches d'encadrement des élèves dans les EPLE.

---

<sup>44</sup> Dans l'académie de Bordeaux (l'une des deux académies, avec Rennes, qui avaient en effet expérimenté l'application des dispositions de la LOLF), les établissements auront également la possibilité d'inscrire leur dotation en masse salariale, de sorte que leur budget, dans son ensemble, présente ainsi une vision plus complète de la réalité des ressources allouées aux EPLE et de leurs différents postes de dépense.

<sup>45</sup> *A fortiori* s'ils ne sont pas particulièrement compétents en ce domaine.

<sup>46</sup> Cette démarche est en cours, par exemple, dans une académie visitée, qui s'apprête à réduire de 80 à 56 le nombre de ses agences comptables.

<sup>47</sup> La création, souhaitable, à titre expérimental, d'établissements primaires en application de l'article 86 de la loi de décentralisation d'août 2004 apporterait opportunément une solution au problème posé par la gestion des EVS recrutés pour le premier degré.



### **g) rationaliser les instances existant au niveau académique comme au sein des établissements**

Vivent, ou devraient vivre en principe, dans les EPLE, un nombre croissant de conseils et de comités qu'il est bien difficile de réunir et *a fortiori* de faire travailler efficacement. « *A chaque fois* », ont souligné plusieurs interlocuteurs, « *que l'institution met l'accent sur tel ou tel point, on invente une instance supplémentaire...* ». Ne pourrait-on envisager des structures unifiées, par exemple celle qui associerait le CVL et la conférence des délégués des élèves ?

De plus, afin de faciliter le dialogue entre l'EPLE et ses partenaires, la voie d'une modernisation, voire d'une rénovation du conseil d'administration pourrait s'avérer utile :

- en rééquilibrant la représentation interne, car il fonctionne trop souvent sur le mode d'un dialogue « direction/enseignants », reléguant les autres membres du CA dans un rôle de « spectateurs non spécialistes », comme s'en plaignent souvent les représentants des parents, sur le mode « *nous sommes écoutés, mais pas entendus* » ;

- en confiant, comme les textes récents le permettent<sup>48</sup>, l'examen de nombreuses dispositions formelles qui surchargent le CA et qui pourraient parfaitement relever de la commission permanente. Il pourrait de la sorte s'intéresser davantage à des domaines autrement plus essentiels : ceux des conditions de la réussite scolaire, de l'orientation, de la vie éducative..., tenant ainsi un véritable rôle d'appui à l'action de la direction.

### **h) développer la mutualisation de travaux ou services entre établissements**

On pourrait encore envisager de développer la mutualisation de travaux ou de services entre établissements, notamment en matière de groupements d'achats. Dans le même sens, ne serait-il pas envisageable de confier à certains établissements, par voie conventionnelle, telle ou telle mission pour le compte de plusieurs EPLE ? Dans cette hypothèse, pourrait se justifier, pour les EPLE concernés, un renforcement approprié du potentiel administratif.

Divers interlocuteurs considèrent que certaines missions qui demandent de la technicité pourraient en effet être aisément mutualisées, le recrutement, par exemple, de certains personnels. D'autres missions pourraient être « externalisées » : tout en continuant à utiliser le support des EPLE car les élèves, effectivement, s'y trouvent, on pourrait confier certaines tâches (l'AFPS, par exemple) à des organismes autres que l'EPLE.

Les collectivités territoriales sont fortement tentées au demeurant d'imposer une mutualisation des achats de services (contrats de fournitures, de maintenance et d'entretien...) s'appuyant sur les nouvelles compétences transférées par la loi du 13 août 2004. Cette prise de position, basée à la fois sur la légitimité du transfert de compétence et sur le souci d'économies d'échelle, est plutôt vécue par les EPLE, comme une mesure contrainte.

### **2.3.) L'EPLE comme acteur local au cœur de son environnement : passer du « partage de compétences » à des compétences conjuguées avec les collectivités territoriales**

Nous avons pu constater que si l'EPLE occupait une puissante place symbolique dans son territoire, son rôle d'acteur culturel est pour autant plutôt modeste. L'étape récente de la décentralisation est peut-être l'occasion d'une plus grande ouverture de l'EPLE sur la cité, en

---

<sup>48</sup> Décret du 11 septembre 2005.

élargissant les domaines de collaboration avec les collectivités territoriales et avec les associations.

Au-delà des difficultés matérielles liées à la sécurité de l'établissement, aux horaires d'ouverture, etc., l'enjeu est double :

- d'une part, ouvrir l'établissement à des publics nouveaux, à des moments et pour des activités extrascolaires ;
- convaincre, d'autre part, les acteurs extérieurs de s'investir davantage dans le soutien de l'EPLE sur sa mission centrale, de nature éducative ; cela concerne bien entendu les collectivités territoriales, mais également les parents, les entreprises et les associations.

De tels partenariats, s'ils représentent assurément une charge de travail, constituent cependant une ressource potentielle importante et durable.

A propos du dialogue avec les collectivités territoriales, on mentionnera également deux points qui mériteraient d'être considérés conjointement par les deux partenaires au fonctionnement de notre système éducatif que sont l'Education nationale et les collectivités :

- les répercussions importantes que peuvent avoir certaines décisions des départements ou des régions dans le fonctionnement des établissements : la décision, par exemple, de distribuer gratuitement un jeu de manuels scolaires aux élèves, décision bienvenue au demeurant, nécessite néanmoins un travail de stockage, de distribution, de récupération et de gestion qui mobilise les équipes des établissements ;
- certains aspects matériels qui peuvent rejaillir sur la qualité de la prestation éducative, et donc sur les conditions de réussite des élèves : le fait, par exemple, que, dans les locaux scolaires, les enseignants puissent disposer de bureaux permettrait sans doute qu'ils travaillent personnellement dans de meilleures conditions au sein même des établissements.

### **3) La nécessité d'un accompagnement des établissements et des personnels, particulièrement les personnels de direction**

Il apparaît largement que le bon fonctionnement de l'EPLE dépend moins des moyens alloués que de la qualité des synergies qui s'y développent. La réussite individuelle de l'élève, plus encore que celle globale des élèves, doit être l'objectif constant des équipes qui oeuvrent dans l'EPLE. Deux leviers de ressources humaines doivent être actionnés pour mieux y contribuer : la capacité de management stratégique et pédagogique des personnels de direction et la capacité des enseignants à accepter et développer des stratégies pédagogiques collectives au-delà de la classe (dans l'établissement et en inter-degrés, vers le monde économique). Plusieurs vecteurs peuvent être utilisés pour y parvenir : la formation initiale et continue des personnels (notamment d'encadrement), une meilleure organisation administrative (permettant à la direction de retrouver du temps pour l'animation pédagogique) et un accompagnement renforcé des EPLE par l'échelon académique (animation de réseau, « boîtes à outils »,...)

De plus, dans le cadre du développement des procédures de contractualisation, un gros travail d'accompagnement reste à accomplir pour aider les EPLE à bien se centrer sur les

objectifs et ne pas confondre ces derniers avec les actions<sup>49</sup>. Il faut aussi les doter rapidement en outils d'aide au pilotage de l'action pédagogique et de mesure des progrès accomplis. Il faut aussi aider les EPLE à aller plus résolument dans la voie de l'auto-évaluation.

### ***3.1.) Des services académiques qui soient organisés dans une perspective de service effectif auprès des établissements***

De façon générale, il s'agit de passer d'une administration de commandement et injonctive, comme cela est encore parfois le cas de la part des services académiques comme de l'administration centrale, à des relations plus respectueuses du statut d'établissement public des EPLE. Ce nouveau mode de gouvernance pourrait faire que l'autonomie ne soit plus un mot vidé de son sens et que l'on passe moins de temps à analyser les projets et les procédures *a priori*, mais que l'on soit plus aux côtés des EPLE pour les conseiller (notamment en fournissant aux établissements, à travers les *Intranet* académiques, une « banque » d'outils, de méthodes, de fiches de procédure, de catalogues de bonnes pratiques, des forums, des indicateurs de référence, etc.) et pour évaluer leurs résultats.

### ***3.2.) Conforter l'autonomie pédagogique des établissements***

#### **a) mieux piloter la mise en œuvre des réformes successives**

L'absence de continuité dans les politiques conduites est de nature à décourager même les équipes les plus dynamiques<sup>50</sup>. Le ministère ne parvient pas toujours à piloter et à accompagner, dans la continuité, les différentes et successives modalités pédagogiques qu'il promeut ; ne serait-il pas préférable de laisser beaucoup plus de marges de manœuvre aux académies et aux EPLE quant au choix de ces modalités, le cap étant bien sûr fixé au niveau national ?

#### **b) redonner aux établissements des marges dans l'utilisation des moyens d'enseignement**

Avec le retour de dotations « à la structure », les éléments de souplesse sont aujourd'hui perçus comme à présent vraiment minimes<sup>51</sup>, cet état de fait contribuant à alimenter, dans l'esprit des chefs d'établissement, un sentiment de défiance des services académiques à l'égard des établissements. Il conviendrait, autant que possible, de « desserrer » quelque peu les contraintes évoquées précédemment, de sorte que les EPLE retrouvent des marges dans la gestion de leur dotation en moyens d'enseignement.

---

<sup>49</sup> Rappelons que diverses suggestions ont été formulées en ce sens dans le rapport conjoint des inspections générales sur « la fonction « conseil aux établissements publics locaux d'enseignement » (rapport IGEN-IGAENR, avril 2001) ; on peut donc utilement s'y reporter.

<sup>50</sup> L'exemple des mesures mises en place au collège pour trouver des dispositifs adaptés pour les élèves en difficulté est éclairant : la succession des mesures, l'empilement des réformes, le remplacement d'un dispositif par un autre de façon très rapide et sans réelle évaluation du précédent, donne véritablement le tournis aux équipes des établissements ; « comment expliquer », ont demandé des enseignants, « pourquoi on a supprimé les classes technologiques alors qu'on met en place à présent la DP 6 heures ? Et l'apprentissage junior remplace-t-il l'alternance en quatrième qui nous avait fortement mobilisés ? »

<sup>51</sup> Cette situation vaut d'autant plus dans le cas des académies qui, il y a quelques années, avaient dépassé le montant de la dotation qui leur avait été allouée par l'administration centrale en moyens d'enseignement ; par la suite, elles ont été contraintes, par lettre en ce sens du directeur du Cabinet du Ministre en février 2003, à revenir à l'équilibre budgétaire (plans de retour à l'équilibre budgétaire – PRE), situation qui les ont amenées par contrecoup à « serrer » d'autant plus, ces dernières années, les dotations des EPLE.

Cependant, dans un contexte budgétaire stable, voire en décroissance proportionnelle à l'évolution des effectifs d'élèves, face, aussi, aux attentes de la société en matière de rigueur dans l'utilisation des finances publiques, il ne serait pas raisonnable de fonder des propositions uniquement sur un accroissement des dotations allouées aux établissements, d'autant plus que, comme cela a été dit plus haut, l'autonomie ne saurait être réduite à la question des moyens. En revanche, le desserrement des contraintes réglementaires pesant sur la répartition des dotations horaires globales pourrait permettre une plus grande capacité d'adaptation aux contextes locaux et le développement de projets spécifiques. En outre, les champs de possibilité existant dans le cadre réglementaire sont loin d'être négligeables et ils avaient été largement détaillés dans la circulaire de rentrée pour l'année 2004<sup>52</sup>.

Il doit être clair, par ailleurs, que l'autonomie pédagogique des EPLE ne peut être assimilée à la seule mise en œuvre d'expérimentations au titre de l'article 34 de la loi d'orientation d'avril 2005. La crainte exprimée au demeurant par certains inspecteurs est que les EPLE utilisent cette possibilité d'expérimenter uniquement pour des aspects ponctuels alors qu'il faudrait « *plutôt travailler sur des cursus et articuler mieux qu'on ne le fait, sans nécessairement reconstituer des filières, les différents dispositifs que l'on met en place* ».

Le rétablissement de marges d'autonomie pédagogiques ne pourra résulter d'une ou plusieurs mesures spécifiques mais de la conjugaison de l'ensemble de mesures déjà évoquées, notamment celles touchant au pilotage par les services académiques. A titre d'exemple, quelques mesures pragmatiques et non coûteuses pourraient contribuer à améliorer les conditions d'exercice de l'autonomie :

---

<sup>52</sup> Circulaire n° 2004-015 du 27 janvier 2004, relative à la préparation de la rentrée 2004 dans les écoles, les collèges et les lycées, *Bulletin officiel* du 5 février 2004 : « Cette autonomie, qui ne se confond pas avec la nécessaire liberté pédagogique des maîtres, ne peut être exercée individuellement par chaque enseignant. Elle est mise en œuvre d'une part au niveau des écoles et des établissements (offre de formation, constitution des classes, des emplois du temps) et, d'autre part, au niveau des équipes pédagogiques (équipes des enseignants d'un même cycle, d'une même classe, d'une même discipline, d'une même filière). Le travail en équipe est le corollaire obligé de la mise en œuvre de l'autonomie. Ses modalités peuvent être débattues (...), pour les EPLE, sous l'autorité du chef d'établissement au sein des équipes pédagogiques, des conseils de classe ou d'une instance spécifique, préfiguration d'un conseil scientifique ou pédagogique.

Cette autonomie respecte les programmes ; elle doit permettre aux élèves une meilleure appropriation de leur contenu et l'acquisition raisonnée de bonnes méthodes de travail. Elle se concrétise déjà dans plusieurs champs :

(...)

Dans le second degré, les textes réglementaires précisent déjà de nombreuses possibilités de souplesse horaire (enseignements dispensés en classe entière ou en groupes allégés par exemple). Les établissements peuvent utiliser de manière différenciée les moyens horaires qui leur sont alloués.

(...)

Il est souhaitable d'aller au-delà et d'expérimenter de nouveaux modes d'organisation des enseignements et de mise en œuvre des programmes. (...)

Cet élargissement des champs de l'autonomie n'est pas une déréglementation. Les finalités des enseignements, telles qu'elles sont précisées dans les programmes et les documents d'accompagnement, s'imposent naturellement à toutes les écoles, à tous les établissements, à tous les professeurs. La souplesse s'exerce dans les approches et les méthodes. Le suivi de ces marges d'autonomie est dorénavant une des fonctions majeures des corps d'encadrement, équipes de direction et corps territoriaux d'inspection. En fonction de l'ampleur que pourra revêtir cette autonomie, (...), un ou plusieurs IEN-ET ou IA-IPR pour les collèges et les lycées, pourraient être proposés, par le recteur ou l'IA-DSDEN, comme référents afin de préparer et valider les choix soumis par les équipes. ».

- les chefs d'établissement s'élèvent à juste titre contre la rigueur des délais qui leurs sont imposés par les services académiques. Comment, en quelques semaines après la notification de la DGH, consulter les équipes, évaluer les options possibles et les revendications diverses etc. avant de concevoir un projet d'utilisation des moyens et de le soumettre à la négociation préalable à la discussion en commission permanente et en conseil d'administration ? Les services académiques et les instances ministérielles doivent accepter, fût-ce au prix d'une révision de leurs propres procédures internes et l'acceptation d'ajustements ultérieurs, de desserrer les calendriers de procédures ;

- la diversité des expériences présente certainement des avantages mais on ne peut manquer d'être frappé par la grande quantité de dispositifs mis en place par les établissements pour répondre à des besoins identiques. Tous ne sont pas efficaces et certains présentent un rapport coût/efficacité très défavorable. Ce ne serait pas empiéter sur le domaine d'autonomie des établissements que d'assurer la diffusion et la promotion des meilleures pratiques et de mettre en place des dispositifs, humains, informatiques, documentaires etc. de conseil et d'aide méthodologique.

### **c) garantir budgétairement les crédits pédagogiques**

Au cours des derniers exercices budgétaires, les crédits d'Etat ont connu des « régulations » significatives qui ont largement conforté l'impression, parmi les personnels de direction, qu'il s'agissait là d'une incidence directe de l'entrée en vigueur de la LOLF ! Le sentiment exprimé par les personnels de direction est que, « avec la « fonte » récente de ces crédits pédagogiques », les marges de manœuvre relèvent à présent du dérisoire ; à tort ou à raison, celle-ci rejaillit donc de façon très défavorable sur la loi organique et, hélas, sur les concepts de rénovation du management public qu'elle entend bien promouvoir car les possibilités de « fongibilité » entre lignes de crédits sont assimilées à une réduction des moyens disponibles.

Cette réduction a une seconde incidence : elle conduit les personnels de direction à apprécier le concours des collectivités territoriales : à défaut de crédits d'Etat, la nécessité amène les chefs d'établissement à solliciter, bon gré-mal gré, leur concours, mais en sachant que l'on ouvre là une brèche que certaines collectivités pourraient exploiter pour entrer un peu plus dans le champ de l'action pédagogique.

### **d) centrer les contrats d'objectifs sur des objectifs pédagogiques**

L'enjeu, sans doute, est bien d'ancrer ces contrats au cœur des conditions de réussite scolaire de tous les élèves, notamment, bien évidemment, les élèves en difficulté. Il convient en effet d'éviter autant que possible une dérive bureaucratique de ces contrats et d'assurer, d'autre part, une cohérence entre la gestion de la DGH et la mise en œuvre du projet d'établissement.

Dans cette perspective, les contrats d'objectifs doivent :

- s'inscrire dans un contexte véritablement de confiance réciproque et *a priori* au sein de l'encadrement, et de responsabilisation des équipes et des établissements ;

- être en articulation effective avec le projet d'académie ; on peut penser que les esprits se prépareront ainsi, progressivement, à l'idée de passer du projet annuel de performance de l'académie (*PAP-a*) au projet annuel de performance de l'établissement (*PAP-é*).

**e) mettre à la disposition des établissements des applications informatiques de gestion ergonomiques et faire en sorte qu'ils bénéficient réellement d'un « retour » profitable du système d'information**

Pour ce qui concerne les outils informatiques, désormais indispensables, il importe sans aucun doute que les applications introduites par l'administration centrale garantissent un traitement optimal des données et qu'elles assurent un dialogue efficace entre les différents niveaux de l'institution, de même qu'avec les partenaires territoriaux de l'Education nationale en tant que de besoin<sup>53</sup>.

Il apparaît important également :

- de considérer attentivement la déclinaison dans les établissements des systèmes d'information : faire en sorte que les établissements bénéficient réellement d'un « retour » profitable des moyens automatisés de gestion, facilitant le pilotage de l'établissement ; car la vocation première du système d'information de l'EPLE doit consister à servir l'exercice de son autonomie fonctionnelle ; « l'architecture informatique » doit donc être pensée dans cette perspective ;

- de veiller à la mise à niveau des infrastructures techniques au sein des EPLE ;

- de rendre les différentes applications aussi accessibles que possible à tout un chacun, en évitant au maximum des terminologies ésotériques qui ne sont compréhensibles que par des initiés ;

- d'organiser comme il convient la formation à l'utilisation des nouveaux outils par les personnels concernés, notamment les personnels de secrétariat des EPLE ;

- d'assurer aux équipes des établissements une assistance de proximité géographique qui soit fonctionnelle et qui apporte un service effectif et de qualité aux utilisateurs (aide en réseau, assistance téléphonique, mise à disposition d'outils, de documents, éventuellement déplacements sur site en cas de problème complexe, etc.).

**f) considérer attentivement la question de la taille des établissements: quelle « masse critique » minimale pour que l'établissement dispose de marges effectives d'autonomie pédagogique ?**

Les petits EPLE ne peuvent tout faire. Sans encadrement suffisant, la multiplicité des tâches entraîne une moindre attention portée aux missions essentielles, elle fait écran et fait perdre le sens de l'action collective. Dans une académie telle que celle de Bordeaux, où, insiste notamment le rapport conjoint d'évaluation de l'enseignement des inspections générales, on trouve un (trop) grand nombre de petits établissements, principalement des petits collèges, les chefs d'établissement exposent que la taille conditionne l'effectivité de l'autonomie ; de ce point de vue, ils semblent ouverts à une rationalisation et à une approche où un « EPLE » regrouperait plusieurs sites d'enseignement, voire à celle qui associerait un petit collège et des écoles rurales environnantes<sup>54</sup>.

Assurément, l'effet taille sur la performance des élèves reste controversé et mal connu. Toutefois, si un « petit » établissement peut parfois afficher des résultats ou une valeur

---

<sup>53</sup> Les collectivités territoriales ont effectivement besoin que soit organisée, selon des modalités à définir, la transmission de certaines données qui peuvent leur être utiles pour l'attribution d'aides financières, l'organisation des transports scolaires, etc.

<sup>54</sup> Eu égard à la mise en œuvre du « socle commun de connaissances et compétences » sur l'ensemble de la scolarité obligatoire, un tel schéma mérite probablement toute notre attention.

ajoutée supérieurs à ceux d'un plus grand, chacun reconnaît l'existence d'un seuil, d'un nombre d'élèves, en-dessous duquel l'établissement connaît des difficultés d'ordre organisationnel et pédagogique. Les études conjointes des deux inspections générales, récemment conduites dans les Ardennes et en Moselle, avancent prudemment l'hypothèse que ce seuil se situerait autour de 200 élèves. La situation paraît plus avérée dans les collèges, davantage dispersés sur le territoire, que dans les lycées, qu'ils soient généraux ou professionnels.

Cette notion de masse critique à atteindre fait peu à peu l'objet d'une prise de conscience collective des différents acteurs, le ministère de l'éducation nationale et ses services déconcentrés, les collectivités territoriales de rattachement, les enseignants ; elle est moins, en revanche, le fait des familles et des maires des communes d'accueil qui restent sous la pression des familles. Elle repose sur le constat partagé :

- de faiblesses pédagogiques : manque de diversification des options et des enseignements, repli sur soi d'élèves dont l'ambition est insuffisamment soutenue, manque de stabilité d'enseignants peu expérimentés et n'appréciant pas les postes partagés ;
- de difficultés administratives : chefs d'établissement, gestionnaires et CPE isolés, souvent débutants et n'envisageant pas de s'implanter durablement, « faisant fonction » pour nombre d'entre eux ;
- et de difficultés financières : DGH limitée, dotation de la collectivité souvent calculée au nombre d'élèves, nécessité d'une gestion « affinée » des moyens des collectivités.

Incontestablement, le transfert en 2004 de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, notamment de la sectorisation scolaire et de la carte des formations professionnelles, entraîne une accélération de la réflexion commune<sup>55</sup>. Ainsi nombre de conseils généraux envisagent à présent un audit de la répartition territoriale des collèges ; les conseils régionaux, de leur côté, pèsent fortement pour une rationalisation de l'offre de formation initiale professionnelle et technologique. Ces démarches se font presque toujours en pleine concertation avec l'Education nationale.

Les voies pour parvenir à une restructuration de l'offre territoriale en collège sont multiples, à l'image des zones d'habitat qu'elles concernent, mais toutes tentent de s'appuyer sur l'intérêt pédagogique bien compris des élèves et la nécessité de rendre un service de proximité. Ce chantier, indispensable et incontournable, concernera fortement les responsables d'EPLÉ, tant dans sa phase d'élaboration que dans sa mise en œuvre. Il s'étalera probablement sur plusieurs années. Pour autant, les options sont larges, allant de systèmes de réseaux d'établissements (une direction pour plusieurs sites), à des regroupements/fusions, notamment dans certaines zones urbaines, à la fermeture de plusieurs établissements avec une redéfinition des transports scolaires en milieu rural peu dense et au développement d'internat, ou encore - et pourquoi pas - à un EPLÉ qui unifierait le premier degré et la scolarité en collège dans certaines, sans exclure éventuellement l'hypothèse de la fermeture d'établissements dont le fonctionnement serait devenu vraiment problématique. Il semble bien que les diverses solutions doivent effectivement s'adapter aux caractéristiques du territoire<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Les collectivités s'interrogent déjà, notamment dans les académies de Nancy-Metz, Reims, Caen, Bordeaux.

<sup>56</sup> Dans une académie visitée, le raisonnement entendu chez certains interlocuteurs à propos du réseau des EPLÉ est le suivant : tous les EPLÉ ont une mission d'enseignement et cette mission doit être accomplie au plus près de la population ; la dispersion du service public d'éducation est donc une nécessité : « *le maillage du territoire est essentiel, car l'école est une institution de la République* ». Mais cela ne veut pas dire que tous les EPLÉ

### ***3.3.) La contribution de la formation initiale et de la formation continue des personnels d'encadrement et des équipes enseignantes***

On a peut-être oublié que l'autonomie ne se décrète pas. Il s'agit d'une compétence collective et, à ce titre, elle se construit et se forme. Il ne sert donc à rien de se cacher derrière la formule incantatoire de « l'autonomie pédagogique » si l'on ne met pas en place une « pédagogie de l'autonomie ».

En particulier, les EPLE et leurs responsables ont besoin d'être accompagnés suffisamment par l'institution, spécialement au niveau académique, notamment pour ce qui concerne l'évaluation de la performance de leur établissement.

#### **a) un enjeu déterminant**

La formation initiale des personnels de direction s'est structurée et étoffée au cours des dernières années, sous l'impulsion des équipes académiques, en relation avec l'ESEN. Les entretiens avec les chefs d'établissement montrent la nécessité d'accorder dans ce cadre une attention plus importante au management des personnels et au pilotage pédagogique de l'établissement. Mais la formation continue des personnels d'encadrement est trop peu développée. Il convient à la fois d'en renforcer très sensiblement le contenu et de susciter une participation réelle. Ainsi, certaines académies tirent profit du changement de fonction (adjoint / chef, principal / proviseur) pour instaurer une forme de désignation.

En règle générale, la formation continue des personnels exerçant dans les établissements scolaires constitue une faiblesse de l'Education nationale, dans la mesure où, précisément, elle est souvent facultative, dispersée dans son offre et qu'elle fonctionne sur catalogue et non en réponse précise et construite à des besoins exprimés par les acteurs de terrain et validée par les niveaux hiérarchiques concernés (académique et EPLE). Il ne s'agit pas d'envoyer en formation « tout le monde, n'importe quand », mais le fait que l'on puisse, par exemple, ne jamais aller en formation continue au cours d'une carrière de quarante ans, ou que l'on puisse choisir ce à quoi on veut se former, sans se référer explicitement à des besoins validés et coordonnés par sa hiérarchie, semble d'un autre âge. C'est pourtant, globalement, le fonctionnement actuellement en vigueur dans les académies, comme le soulignent les rapports d'évaluation conjointe des inspections générales. On note cependant quelques évolutions positives réalisées au cours de ces dernières années<sup>57</sup>:

- la durée moyenne de formation par enseignant par an est de 2 jours (2,5 en 2001-2002) ;
  - 60 % des enseignants participent chaque année à une formation ;
  - les formations de proximité sur site (établissement, bassin) sont en nette progression ;
- on ne dispose certes pas de données nationales à ce sujet, mais ces formations représentent néanmoins aux alentours de 50 % du volume proposé, voire davantage, dans un bon nombre d'académies.

---

doivent avoir la responsabilité de toutes les tâches pour accomplir cette mission. Un cadre de cette académie prend l'exemple des Greta, un autre de l'organisation universitaire. Il apparaît à beaucoup parfaitement possible de découpler le lieu où l'on enseigne du lieu où l'on gère. Un EPLE pourrait donc regrouper plusieurs unités d'enseignement et un chef d'établissement pourrait donc coordonner l'action de plusieurs adjoints responsables d'unités d'enseignement. On pourrait même imaginer, poursuit-il, à titre expérimental dans les sites « ambition réussite », la création d'un unique EPLE premier degré et second degré.

<sup>57</sup> Données 2003-2004, source DGESCO.



En tout état de cause, une formation permanente, ciblée sur les véritables besoins de l'institution et moins sur les centres d'intérêt individuels, courte (2 à 5 jours/an), apporterait une vraie réponse, sans surcharge financière. En un mot, il faut véritablement « piloter » la formation continue à l'échelon déconcentré :

- pour le personnel de direction, au-delà d'une formation initiale récemment revue, l'importance de la transmission du savoir par le chef d'établissement d'accueil est primordiale. Il est donc urgent de professionnaliser ceux qui la dispensent (la qualité de leur expérience n'est pas en cause, mais il faut s'assurer de ce qui est effectivement transmis). Pour la partie théorique, hors établissement, il faut porter l'effort sur l'apprentissage de la dimension stratégique : gouvernance, management stratégique, enjeux de l'animation pédagogique ;

- il importe d'insister aussi sur la nécessité d'une formation continuée plus organisée des chefs d'établissement : les accompagner par la formation et l'animation aux différentes phases de leur exercice professionnel<sup>58</sup>, en développant notamment chez eux une culture pédagogique transversale qui s'appuie sur un corpus de connaissances adapté à leur fonction et sur des enjeux d'apprentissages dans les grands champs disciplinaires ; car la compréhension de l'évolution des savoirs et de sa traduction dans les programmes fait partie de cette compétence à acquérir. Le chef d'établissement doit être sensibilisé sur les choix possibles dans les stratégies pédagogiques pour les différents champs disciplinaires et sur les relations et complémentarités qui sont à rechercher entre disciplines. Ces questions supposent, assurément, un travail important entre chefs d'établissement et corps d'inspection territoriaux<sup>59</sup>. Par ailleurs, il serait bienvenu que les responsables des GAFPE<sup>60</sup> soient réunis périodiquement par l'administration centrale - DE et DGESCO (avec le concours du groupe EVS de l'IGEN et de l'IGAENR) de sorte qu'ils puissent mettre en commun leurs avancées en cette matière, les difficultés éventuelles, en un mot, partager leur expérience et mettre à profit de telles occasions d'échanges ;

- pour le personnel d'encadrement et de soutien (gestionnaires, CPE, secrétaires de direction), c'est la professionnalisation qui doit faire l'objet de l'attention, tant pour la formation initiale que la formation continue. La prise en main des techniques de travail nécessaires doit être plus immédiate et mieux actualisée ;

- pour le personnel enseignant, il faut développer des formations obligatoires (initiale et continue) de sensibilisation aux pratiques pédagogiques collectives et à la compréhension stratégique de la société, de l'Education nationale et de l'EPL, du rôle des collectivités territoriales ainsi que de son environnement socio-économique. C'est le moyen indispensable pour « donner du sens » à leur activité et à leur positionnement dans l'établissement et auprès des élèves ;

- il convient de souligner aussi l'enjeu que représentent des actions de formation continue « sur site » des enseignants, au sein même des établissements, qui soient en cohérence avec les besoins de formation identifiés (par exemple dans le cadre du conseil

---

<sup>58</sup> Comme cela se fait en Angleterre.

<sup>59</sup> Il importe aussi de faire évoluer la relation entre les chefs d'établissement et les corps d'inspection territoriaux afin d'assurer une meilleure combinaison entre les deux lignes d'encadrement, l'une opérationnelle, l'autre fonctionnelle. Diverses inflexions pourraient aller dans ce sens :

- favoriser, par exemple, les allers et retours entre les temps de responsabilité opérationnelle et ceux de responsabilité fonctionnelle ;

- favoriser des approches plus transdisciplinaires au sein des corps d'inspection ;

- en complément des inspections individuelles, avancer dans le sens d'évaluations d'établissements et vers l'animation de politiques transversales (animation de bassins, coordination de l'offre de formation, par exemple).

<sup>60</sup> Groupe académique de formation des personnels d'encadrement.

pédagogique de l'EPLÉ), afin de mettre ainsi mieux en œuvre le projet de l'établissement et de répondre aux besoins des élèves, particulièrement de ceux en difficulté.

Les modalités de la formation continue peuvent être modernisées. Au-delà du « présentiel » au siège académique, qu'il faut réduire (coût, absentéisme, dus à la distance), l'usage des TIC doit se développer (*e-learning*, kits d'autoformation, téléconférence...). L'Éducation nationale a largement démontré ses capacités dans ce domaine. C'est à ce prix que l'EPLÉ, mieux armé, pourra élever son niveau de performance en matière de réussite scolaire.

Enfin, la pratique d'audits d'établissements par des équipes inter-catégorielles (inspecteurs, personnels de direction, responsables de service administratif), outre qu'elle contribue à accompagner les établissements dans la mise en œuvre de leur projet, permet de tendre vers l'acquisition d'une culture commune en vue d'un pilotage partagé<sup>61</sup>.

### **b) promouvoir un pilotage pédagogique efficace à l'intérieur des établissements, notamment pour aider les enseignants à gérer l'hétérogénéité dans les classes**

Alors que, dans des entreprises de taille comparable, l'ensemble de l'activité est réparti en plusieurs secteurs qui sont confiés à différents responsables, tout se passe dans les EPLÉ comme si le pilotage pédagogique reposait sur la seule personne du chef d'établissement. Or celui-ci ne peut généralement être suffisamment disponible pour traiter directement tous les dossiers. Lorsqu'il délègue la coordination de certains aspects à d'autres personnels, comme il le fait par ailleurs avec son adjoint, le gestionnaire ou le chef de travaux, le chef d'établissement, tout en conservant la maîtrise de la politique pédagogique, notamment à travers l'animation du conseil pédagogique, se donne effectivement les moyens de la mettre en œuvre. Au-delà de la coordination par un enseignant de chaque équipe disciplinaire, de plus en plus courante et généralement appréciée, une telle répartition des tâches peut concerner le suivi de certains axes du projet d'établissement.

Ainsi, la gestion notamment de l'hétérogénéité des élèves, qui ne relève pas du seul niveau de la classe, doit faire l'objet d'une réflexion commune pour retenir des modalités d'évaluation des élèves concernés, définir les actions à mettre en œuvre (par exemple dans le cadre des PPRE ou de l'aide individualisée) et se doter d'indicateurs appropriés pour en apprécier l'efficacité.

### ***3.4.) Quelle organisation souhaitable pour que les établissements assument au mieux leurs tâches pédagogiques et administratives ?***

C'est bien parce que les tâches administratives et de gestion obèrent le temps que les directions d'EPLÉ peuvent consacrer à l'animation pédagogique, qu'il faut agir :

---

<sup>61</sup> Dans une académie visitée, par exemple, un comité des évaluations a été chargé d'organiser 20 à 25 audits d'EPLÉ chaque année, en lien avec le comité de suivi du projet académique et le coordonnateur du comité académique des responsables des bassins. Le cahier des charges de ce comité des évaluations ne comprend pas l'organisation d'évaluations de type hiérarchique (c'est le rôle des inspecteurs). Il s'agit davantage d'une opération d'audit conduite par trois ou quatre personnes (un inspecteur, un chef d'établissement, un administratif) pour aider à faire un diagnostic et formuler des propositions. À terme, le résultat de ce regard extérieur pourra servir d'outils disponibles pour les opérations de contractualisation.

## **a) à l'échelon académique et régional**

Au plan pédagogique, la clef des synergies dans l'EPLÉ repose sur un soutien fort du niveau académique, pour légitimer la position d'animateur pédagogique du chef d'établissement. Cette démarche peut s'appuyer sur des outils actualisés (conseil pédagogique, inspection partagée) et sur une volonté exprimée dans certains projets académiques, comme sur l'accompagnement des chefs d'établissement (diagnostic, lettre de mission, évaluation, qui peuvent être davantage centrés sur la réussite scolaire des élèves). Le partage de la connaissance des indicateurs de performance de l'établissement (IPES, statistiques académiques...) avec l'ensemble de la communauté de l'EPLÉ est indispensable. Il faut comprendre les mêmes choses pour avancer ensemble. Diriger par la rétention de l'information est une attitude passéiste. Les autorités académiques doivent y veiller.

Au plan administratif, trois leviers doivent être actionnés : la professionnalisation des collaborateurs des chefs d'établissement, l'allègement et la bonne répartition des tâches confiées aux EPLÉ (apprendre à déléguer) et la mise en place d'outils facilitateurs mutualisés par le niveau académique (boîtes à outils, fiches de procédures et autres *vade-mecum*). Nos visites et les évaluations des académies par les inspections générales montrent un mouvement réel dans cette dernière direction. Il faut la systématiser, la coordonner et partager les bonnes pratiques, afin d'éviter les pertes d'énergie (est-il vraiment utile en effet que chaque académie ou inspection académique construise les mêmes outils que l'académie ou le département voisins ?) Pour les deux premiers points, presque tout est à faire.

Ajoutons que, dans l'état actuel de notre étude, il nous paraît que la voie de la mise en place d'un « secrétaire général de l'EPLÉ » devrait être examinée ; cependant, si elle devait être appliquée, ce ne pourrait être que dans les établissements les plus grands.

Il ne faut pas négliger, enfin, l'impact de la loi d'août 2004, qui conduit *de facto* chaque chef d'établissement à avoir deux « commanditaires ». Il appartient aux académies de conseiller les chefs d'établissement dans l'établissement des conventions locales d'établissement, pour ne pas laisser les chefs d'établissement seuls sur un terrain où les collectivités territoriales se sont organisées, mais aussi pour les aider à contenir les ambitions exprimées par certaines (notamment les régions) d'investir le domaine pédagogique.

## **b) dans les établissements**

### *b1) les délégations aux adjoints et au gestionnaire*

Statutairement, le fonctionnaire « *n'est déchargé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés* »<sup>62</sup>. Cette règle cardinale de la fonction publique est d'autant plus présente dans l'esprit des chefs d'établissement, d'une part parce qu'on la leur rappelle à toute occasion, et d'autre part que leur responsabilité relative à la sécurité morale et physique de centaines ou de milliers d'adolescents est assurément importante. Par ailleurs, si un chef d'établissement, lorsqu'il joint le rectorat ou l'inspection académique, a rarement au bout du fil, et pour cause, le recteur ou l'inspecteur d'académie en personne, l'inverse est loin d'être aussi vrai. C'est au chef d'établissement lui-même, à la rigueur à son adjoint, que le responsable des moyens ou celui des personnels du rectorat, que le secrétaire général de l'IA veut parler directement. Il existe donc dans notre système une

---

<sup>62</sup> Statut de la Fonction publique.

sorte de consensus implicite mais puissant quant à la centralisation du pouvoir sur la tête du chef d'établissement. Le discours du chef d'établissement peut s'appuyer également et fortement sur ses responsabilités professionnelles – et personnelles – dont l'institution elle-même, et parfois le juge judiciaire, peuvent lui faire grief de ne pas les avoir correctement assumées. A cela s'ajoute parfois le constat de la relative faiblesse de son équipe administrative, eu égard à la lourdeur et à la complexité des tâches à effectuer.

A côté des « responsabilités propres des subordonnés » du chef d'établissement, est également en cause la question des délégations de pouvoir, et *a fortiori* de signature que peut – et parfois doit – accorder le chef d'établissement, en particulier à son adjoint et à son gestionnaire. Se pose en l'occurrence les questions délicates de l'articulation de ces délégations avec les attributions du chef d'établissement, les notions *d'instructions données*, *d'adéquation de la délégation*, et surtout de *contrôle du travail effectué*, en particulier quand des questions de sécurité morale et physique sont engagées. Les informations recueillies par le groupe « établissements et vie scolaire » de l'inspection générale sur la mise en œuvre des procédures d'évaluation des personnels de direction ont mis en évidence que l'une des difficultés soulevées par le dispositif introduit en 2001 concerne les projets de lettres de mission que les chefs d'établissement établissent pour le recteur et à l'intention de leur adjoint : dans la grande majorité des cas en effet, on y relève bien davantage des listes de tâches que de véritables délégations.

Or, et à rebours, aux termes des dispositions introduites en 2005, le chef d'établissement peut désormais déléguer sa signature à cet *autre adjoint* que le gestionnaire est devenu (jusqu'alors, le champ de cette délégation se limitait aux actes relatifs à la restauration scolaire). En cas d'absence ou d'empêchement, le chef d'établissement peut aujourd'hui déléguer sa qualité d'*ordonnateur*, soit à son adjoint (ce qui constitue déjà une véritable évolution), soit à son gestionnaire. Auparavant, il appartenait au recteur de désigner un ordonnateur suppléant, qui pouvait être soit l'adjoint, soit le chef d'un établissement voisin<sup>63</sup>.

Ce principe de délégation peut s'étendre au-delà des collaborateurs les plus immédiats du chef d'établissement, par exemple, et selon l'objet de la réunion ou de l'action menée, au chef de travaux, au directeur de la SEGPA, au CPE, ou encore aux professeurs principaux, aux coordonnateurs de discipline, aux professeurs chargés de laboratoire ou de cabinet<sup>64</sup>...

De même, dans le cadre de l'expérimentation fortement prônée par les textes récents, le ministère nous paraît devoir se fixer l'obligation d'inciter les personnels de direction, par les instructions, par l'information loyale, par l'accompagnement et la formation, à *engager le plus loin possible les procédures de délégation véritable*, au sein de leur établissement. Chaque délégation réussie (parce que pensée, réaliste et sincère) est créatrice de dynamisme et d'innovation pour l'établissement scolaire ; elle aboutit, sans paradoxe, à alléger la charge

---

<sup>63</sup> Il s'agit là d'une *innovation majeure*, qui, ajoutée à l'autorité fonctionnelle qu'a acquise le gestionnaire sur le personnel administratif de l'EPL - y compris le secrétariat du chef d'établissement et de l'adjoint - modifie considérablement les relations de travail au sein des EPL. Ces délégations sont très bienvenues.

<sup>64</sup> Cette pratique de la délégation s'étend certes progressivement dans les établissements, par volonté ou par nécessité, mais elle demeure encore trop limitée, souvent en raison des habitudes ancrées dans un système tellement centralisé qu'il n' imagine plus que la « subsidiarité » représente souvent le moyen le plus économique, le plus simple et le plus efficace de mener à bien un projet, et celui qui porte le mieux et le plus dignement tous les personnels, à tous niveaux dans l'établissement, à engager leur responsabilité propre, et y trouver satisfaction.

matérielle mais aussi morale du chef d'établissement<sup>65</sup>. Tous les personnels de l'établissement, tous ses « usagers », ses partenaires, devraient y trouver leur compte.

### b2) la clarification de la position des CPE au sein de la communauté éducative

Le texte statutaire de 1982 relatif aux fonctions et à la place du CPE dans les établissements scolaires est aujourd'hui diversement apprécié selon les organisations professionnelles. Il en résulte un déficit sensible au plan des échanges sur ces fonctions entre les personnels et les responsables intéressés, et également quant aux analyses de fond sur ce que ces fonctions sont devenues dans la situation de l'école d'aujourd'hui. Ce déficit est dommageable pour l'institution comme pour les intéressés, dont certaines manifestations traduisent les interrogations, le malaise, sinon même parfois le désarroi. Il apparaît en effet que, depuis deux décennies, on a surtout abordé les questions sous l'angle des droits de ces personnels, sous celui de leur « maximum de service réglementaire » et, plus fréquemment et plus curieusement encore, par celui de leur appartenance ou non à « l'équipe de direction » de l'établissement, - au détriment du contenu des tâches qui sont les leurs, et de leur rôle, de plus en plus crucial dans les collèges et les lycées.

Cette dernière question - l'appartenance à l'équipe de direction - est symptomatique d'un malentendu, qui est fortement problématique pour les chefs d'établissement dans leur fonctionnement quotidien, et ce quelles que soient les qualités fréquemment remarquables des personnels concernés. Ainsi, l'un des CPE siège au titre des représentants de « l'administration » au conseil d'administration de l'établissement comme membre de droit, mais un autre peut y être élu comme représentant des personnels d'enseignement et d'éducation. Comment un CPE, dans ces conditions, pourrait-il trouver sa vraie place professionnelle dans un établissement où il est par définition (et statut) en permanent contact avec les enseignants comme avec le chef d'établissement ? C'est cette situation qu'il paraît nécessaire de régler.

Il convient tout d'abord de prendre en compte la réalité suivante. Le CPE ne fait certes pas partie des personnels de direction au sens strict ; pour autant il est, *de facto*, un membre de l'équipe de direction élargie puisque celle-ci peut comprendre, selon les cas, le chef d'établissement et son adjoint (ou ses adjoints), le gestionnaire, le directeur de la SEGPA, le chef de travaux. Le CPE est, d'autre part, un élément de la chaîne hiérarchique entre le chef d'établissement et les personnels éducatifs ; il est devenu un personnel d'encadrement au sein de l'établissement, et, de ce fait, il est naturellement et obligatoirement membre à part entière de l'équipe de direction élargie du collège ou du lycée, d'une manière analogue à celle du gestionnaire. Ce rôle majeur de chef direct des personnels éducatifs, comme de conseil du chef d'établissement sur les questions éducatives, doit être conforté et établi par l'institution d'une manière claire à travers un référentiel de métier si l'on entend bien donner au CPE une légitimité institutionnelle et une visibilité aujourd'hui indispensables. Car le fonctionnement

---

<sup>65</sup> Il convient d'ajouter, et cela compte, qu'une évolution très importante a été introduite dans le dispositif relatif, de manière directe ou indirecte, à la responsabilité pénale des personnels de direction : en 1996 par la nouvelle rédaction de l'article 121-3 du code pénal ; par le nouvel article 11bisA de la loi du 13 juillet 1983 *modifiée* portant droits et obligations des fonctionnaires ; enfin par la loi du 10 juillet 2000. Le chef d'établissement est directement concerné par les dispositions que ces textes comportent, et qui prennent désormais explicitement en compte les *conditions d'exercice* des personnels concernés et, par conséquent, le *mode* sur lequel leur manière d'exercer leurs responsabilités professionnelles et donc juridiques doit être considérée. Cela, bien exposé aux chefs d'établissement, est de nature à leur faciliter l'octroi de délégations à leurs subordonnés.

de l'établissement (et celui afférent de son chef) a grand besoin, à l'évidence et de plus en plus, de cette évolution, qui doit enfin conduire à un « positionnement » reconnu des CPE.

- b3) le concours de personnel de maintenance qualifié pour les réseaux informatiques

L'utilisation de l'outil informatique est désormais généralisée dans les établissements scolaires et le parc informatique, la plupart du temps, est devenu important, voire très important (parfois plusieurs dizaines, sinon centaines de micro-ordinateurs). Ces équipements induisent nécessairement des besoins en termes de maintenance, qu'il s'agisse du réseau administratif ou du réseau pédagogique, étant précisé que, dans de nombreux cas, ces réseaux sont articulés et interconnectés. Or cette maintenance des réseaux ne peut plus relever, désormais, de l'aléatoire, notamment du concours apporté en cas de besoin par tel ou tel enseignant maîtrisant particulièrement bien l'informatique. La fonction de maintenance des réseaux informatiques doit à présent être dûment organisée, et les collectivités territoriales en ont d'ailleurs généralement bien conscience. L'administration de l'Education nationale se doit par conséquent d'envisager, en lien avec ses partenaires territoriaux – et pourquoi pas dans le cadre du conseil territorial de l'Education nationale – les modalités pratiques qui garantiront aux établissements le concours des personnels qualifiés dont ils ont besoin pour assurer, dans des conditions satisfaisantes, la maintenance de leurs réseaux informatiques.

- b4) la question du secrétariat des établissements

La question du secrétariat (ou des secrétariats) des établissements est fréquemment, et à de nombreux égards, sous-estimée, alors pourtant qu'elle n'est pas sans incidences sur la vie de l'établissement. De fait, les secrétariats constituent l'interface entre la direction de l'établissement et ses personnels et ses « usagers ». D'où l'impérieuse nécessité de leur compétence, de leur sens du service, de leur attachement à l'établissement, et, surtout, de la confiance partagée avec les membres de l'établissement, et d'abord avec son chef. Bien des secrétaires, tenues de plus en plus à la maîtrise d'outils informatiques complexes, accomplissent, en réalité, des fonctions des plus précieuses dans le fonctionnement du lycée ou du collège. On saisit aisément que lorsque ces personnels ne sont pas à la hauteur de leurs tâches, les missions de l'EPLÉ deviennent en pratique plus malaisées à mettre en œuvre.

Il serait donc nécessaire d'effectuer un audit approfondi de ces fonctions, en vue notamment d'établir une connaissance exacte, à tous les niveaux utiles, du rapport entre le potentiel de tâches pouvant être réalisé par ces personnels de secrétariat, et les besoins de l'institution, à tous les niveaux utiles également. Il conviendrait d'autre part que l'institution offre vraiment à ces personnels, à hauteur de leur investissement, une reconnaissance effective tant en termes indemnitaires que du point de vue de leurs perspectives de promotion et de carrière.

***3.5.) Un accompagnement de proximité dans le cadre des bassins d'éducation et de formation***

Avec un effort de clarification nécessaire, les services académiques pourraient mieux s'appuyer sur le réseau des bassins d'éducation et de formation en le sollicitant sur des commandes claires :

- besoin de formation des personnels ;

- harmonisation de la carte des formations ; il s'agit là d'un point sensible car si l'on veut que ce thème soit abordé en toute transparence dans les bassins, il faut que les services académiques expliquent les décisions prises devant les chefs d'établissement du bassin ;
- construction des liens inter-degrés ;
- sensibilisation au management des cadres, définition d'une démarche commune pour l'animation pédagogique des EPLE du bassin ;
- relation avec les partenaires des collectivités et du monde économique.

Concrètement, les réunions de bassin, sans être pilotées en permanence par le niveau académique, pourraient fonctionner en deux temps : le « moment entre soi », d'abord, puis le « moment structuré » autour de la commande académique. Cela ménagerait un espace de liberté pour les chefs d'établissement, tout en donnant un objectif de production utile à la gouvernance, tant de l'académie que des EPLE concernés.

## **Conclusion**

Entre « la classe », d'un côté, qui demeure, nécessairement, le cœur même de la vie de l'école et ce que l'on désigne couramment comme « le système éducatif », de l'autre, l'établissement public local d'enseignement s'est affirmé au cours de ces deux dernières décennies comme le niveau essentiel de mise en œuvre des politiques éducatives et d'évaluation de leur efficacité, mais aussi le carrefour d'exercice des pouvoirs entre l'État et les collectivités territoriales.

Il n'existe pas de définition des missions des EPLE expresse et exhaustive, qui soit contenue dans un texte unique ; mais, ne serait-ce qu'à travers le terme d'« enseignement » (explicitement spécifié dans la dénomination des EPLE), sa *spécialité* n'en existe pas moins. Définir ses contours impose cependant de rassembler les compétences attribuées par les différents éléments du code de l'éducation traitant du rôle des EPLE : il en résulte que cette mission d'enseignement comprend la transmission des connaissances, l'éducation, la formation, l'orientation et l'insertion des élèves, enfin la formation continue des adultes.

En moins d'un quart de siècle, l'EPLE a pris une place décisive au sein du système éducatif. Progressivement et de manière continue, de nouvelles tâches sont venues s'ajouter à sa mission fondamentale d'enseignement. A juste titre, les personnels de direction s'inquiètent de cette accumulation de tâches et de sollicitations de tous ordres, alors même que l'atteinte des objectifs fondamentaux fixés par la Nation devient réellement difficile. Nous pouvons aujourd'hui constater à quel point désormais la mission d'éducation pèse au sein des établissements scolaires souvent autant, en poids relatif, que la mission de transmission de connaissances.

Il y a incontestablement, depuis plusieurs années, une tendance à faire de l'EPLE une sorte de « guichet unique » assurant en direction de la jeunesse une mission éducative élargie, à la demande de l'Etat comme des collectivités territoriales, ou accomplissant des tâches qui relèveraient davantage d'un service déconcentré que d'un EPLE. Certes, il y a là le signe que l'EPLE est un organisme vivant qui sait répondre aux besoins des élèves et de la société. Grâce à l'ensemble de ses personnels, l'EPLE s'est adapté, et il s'adapte encore. Mais, si l'on n'y prenait garde, la mission première de l'EPLE pourrait être perdue de vue et la dispersion des énergies pourrait, en fin de compte, nuire aux élèves eux-mêmes.



Un recadrage de l'action des EPLE paraît donc s'imposer. Mais, parce que l'EPLE est un corps social vivant, sans doute n'est-il pas besoin de figer le contenu de ses missions de façon exhaustive et dans un texte unique. En fait, un tel texte vieillirait très vite et ne constituerait en rien, au demeurant, une garantie contre des risques de dérives. L'EPLE doit garder le dynamisme qui lui a permis jusqu'à présent, et malgré des difficultés, de répondre positivement aux sollicitations diverses et mouvantes dont il est l'objet.

Plus que d'un texte qui décrirait par le menu ce que sont ses missions, l'EPLE a davantage besoin :

- de cohérence et de lisibilité pour ne pas se disperser et pour rester concentré sur sa mission d'enseignement ;
- de visibilité pour conduire son action dans la durée, dans le cadre d'objectifs clairs et contractualisés et au moyen de dotations pérennes ;
- de soutien de la part des autorités ministérielles et académiques : l'EPLE doit devenir un vrai sujet d'attention mais aussi le lieu et l'instrument principal de la mise en synergie de tous les cadres de l'académie. Il s'agit, pour tous, de se mettre réellement au service des EPLE.

Aujourd'hui, l'autonomie de l'EPLE est encore en construction. Pourtant, les textes ministériels ne la reconnaissent pas toujours, qui sont souvent pointilleux sur les modalités d'action. Dans un séminaire de recteurs organisé par l'administration centrale à Marseille en 1996, on pouvait entendre : « *Il faut donner aux recteurs des instructions précises, claires, des "instructions cadres", mais leur laisser le choix des modalités pour les appliquer* »<sup>66</sup>. Ne pourrait-on pas tenir le même discours en 2006 aux services du ministère et aux services académiques, s'agissant des relations avec les EPLE ? D'autre part, les outils de gestion utilisés ne sont pas toujours conçus pour des EPLE autonomes et leurs marges de manœuvre sont souvent réduites. Il est vrai que, au sein des EPLE eux-mêmes, on observe une réticence des personnels, y compris de certains chefs d'établissement, devant l'exercice de l'autonomie qui exige l'acceptation d'un minimum de travail collectif et qui implique une prise accrue d'initiative et de responsabilité. Seule une pédagogie de l'autonomie permettra de résoudre ces contradictions et d'éviter de voir réduits à néant les espoirs justement placés dans la contractualisation et les contrats d'objectifs. L'autonomie n'est pas l'indépendance, avons-nous écrit ; cela signifie, par exemple, que si l'administration centrale et les responsables académiques doivent être respectueux de l'autonomie des EPLE, ils doivent, tout autant, se montrer soucieux d'éviter que la diversité des approches ne dérive en disparités non compatibles avec le principe d'unité du service public.

Etant donné que, comme on l'a rappelé à plusieurs reprises, l'enseignement est bien la mission première de l'EPLE, l'établissement n'est pas - et ne peut pas être - qu'un concept juridique, celui d'EPLE, utilisé par commodité pour héberger certaines tâches de proximité. Il semble donc de la plus haute importance de faire preuve de discernement chaque fois que l'on confie des tâches nouvelles aux établissements. Il faut aussi savoir alléger, mieux hiérarchiser et mieux programmer les sollicitations diverses. La mutualisation de certaines tâches est aussi une piste qui doit être davantage utilisée.


---

<sup>66</sup> Recteur Jean-Claude Maestre, *Le pôle pédagogique académique*, séminaire des recteurs, Marseille, novembre 1996.

Pour récapituler, les inspecteurs généraux souhaitent attirer plus particulièrement l'attention sur les quatre axes principaux suivants, qui permettraient de clarifier, et donc de rendre plus effectives, les missions des EPLE :

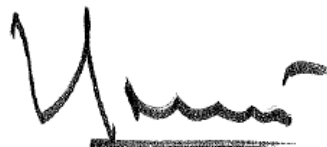
- *Reconnaître vraiment l'EPLE comme un espace autonome de l'action pédagogique*
- *Respecter le principe de spécialité de l'EPLE*
- *Organiser les services académiques dans une perspective de service effectif aux établissements*
- *Aider les EPLE à mieux s'organiser pour assurer de manière plus efficace leurs tâches pédagogiques et administratives*

**Pour FIGEN,**



Jean-Paul DELAHAYE

**Pour FIGAENR,**



François LOUIS



Daniel CHARBONNIER



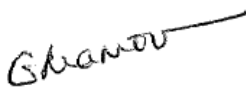
Alain HENRIET



Didier BARGAS



Thierry BERTHE



Gérard MAMOU



Xavier SORBE



Joël SALLE