N° 1199

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI *de* **finances** *pour* **2009** (n° 1127)

TOME V

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

PAR M. FRÉDÉRIC REISS,

Député.

Voir le numéro : 1198 (annexe n° 22).

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 5

I.- UN BUDGET DE RÉFORME QUI NE DOIT PAS REMETTRE EN CAUSE LE TAUX D'ENCADREMENT DES ÉLÈVES 7

II.- LES DIRECTEURS D'ÉCOLE ET LES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT À L'HEURE DE L'AUTONOMIE 11

A. LA DIRECTION DES ÉCOLES PUBLIQUES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX D'ENSEIGNEMENT AUJOURD'HUI : LA COUPURE PRIMAIRE / SECONDAIRE 12

1. Le directeur d'école, maillon faible de l'Éducation nationale ? 13

2. Les chefs d'établissement : entre autonomie réelle et virtuelle 23

B. QUELLES RESPONSABILITÉS CONFIER À CES PERSONNELS POUR ACCROÎTRE LA PERFORMANCE DES ÉCOLES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX D'ENSEIGNEMENT ? 29

1. Dans le secondaire : donner une autonomie d'utilisation des moyens en contrepartie d'un véritable pilotage par les objectifs 30

2. Dans le primaire : lier le bénéfice du statut de directeur à la mise en place d'établissements publics d'enseignement primaire 34

TRAVAUX DE LA COMMISSION 37

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 43

INTRODUCTION

Le présent avis porte sur les six programmes de la mission « Enseignement scolaire ». Deux d'entre eux ont un caractère transversal : « Vie de l'élève » et « Soutien de la politique de l'éducation nationale ». Les quatre autres retracent les moyens et les objectifs des enseignements primaire, secondaire et agricole : « Enseignement scolaire public du premier degré » ; « Enseignement scolaire public du second degré » ; « Enseignement privé des premier et second degrés » et « Enseignement technique agricole », ce dernier programme relevant du ministère de l'agriculture.

Cette mission fait l'objet de nombreuses réformes, signe du caractère prioritaire que revêt, pour le Gouvernement, l'amélioration des performances de notre système éducatif. L'un des objectifs majeurs des mesures annoncées ou prises est, ainsi que l'a indiqué le ministre de l'éducation nationale, M. Xavier Darcos, aux membres de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, le 1er avril 2008, de donner à toutes les familles les moyens de prise en charge des difficultés scolaires que seules les plus aisées d'entre elles s'offrent aujourd'hui : « *Lorsque leur enfant est en difficulté, les parents aisés lui paient des cours ou lui achètent toutes sortes de méthodes et de livres. Cela nous souhaitons que l'école l'offre à tous. L'école doit être à elle-même son propre recours.* ».

Le rapport spécial de notre collègue Yves Censi, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, analysant le détail des crédits de cette mission, le rapporteur pour avis, à l'occasion du présent avis, a souhaité, après un bref tour d'horizon des réformes engagées et du projet de budget, se pencher sur la situation des personnels dirigeant les établissements scolaires des premier et second degrés. Il lui a semblé opportun d'examiner, en s'appuyant sur les conclusions qui pouvaient être tirées d'une quinzaine d'auditions et de deux déplacements, l'un à Lille et l'autre à Rennes, si ceux-ci disposent des pouvoirs qui leur permettront d'accroître l'efficacité pédagogique des écoles primaires et des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE).

En effet, l'autonomie, qui est une notion parfois controversée, est, à ses yeux, l'une des conditions de la performance de notre système d'enseignement. Celle-ci consiste à laisser des espaces d'initiative aux écoles et aux EPLE, en responsabilisant leurs dirigeants, afin de faire de la recherche de l'excellence pédagogique le moteur de chaque projet d'école et de chaque projet d'établissement. Or force est de constater que le point d'équilibre entre autonomie et responsabilité n'a pas été encore atteint. Le présent avis a pour ambition d'apporter sa contribution au débat.

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 fixe au 10 octobre la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Le rapporteur pour avis a demandé que les réponses lui parviennent le 15 septembre 2008. À cette date, **0,4 %** des réponses lui étaient parvenues. À la date butoir, ce pourcentage était de **68,1 %**.

I.- UN BUDGET DE RÉFORME QUI NE DOIT PAS REMETTRE EN CAUSE LE TAUX D'ENCADREMENT DES ÉLÈVES

Les crédits de paiement des cinq programmes de la mission « Enseignement scolaire » relevant du ministère de l'éducation nationale s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 2009, à 58,7 milliards d'euros, contre 57,8 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2008.

À périmètre constant, le budget de l'enseignement scolaire progresse, par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, de 1,2 milliard d'euros, soit une augmentation de 2,06 %. Il reste de fait le premier budget de l'État.

Ce projet de budget s'inscrit dans un contexte de réforme particulièrement marqué. En effet, l'année 2008 confirme et amplifie la politique de changement mise en œuvre depuis le printemps 2007, dont les deux grandes priorités sont l'amélioration des résultats du système éducatif et l'offre de services nouveaux aux élèves pour apporter plus de justice sociale. L'Éducation nationale est en mouvement, à tous les niveaux.

– L'école primaire est dotée, depuis cette rentrée, de nouveaux programmes et d'une nouvelle organisation de la semaine scolaire, avec la suppression effective des cours le samedi matin et 24 heures d'enseignement réparties sur quatre jours (lundi, mardi, jeudi et vendredi), en y ajoutant le cas échéant le mercredi matin.

Les nouveaux horaires permettent à chaque enfant qui en a besoin de recevoir deux heures d'aide individualisée chaque semaine, au-delà des 24 heures de classe. Auparavant, durant les vacances de printemps et d'été, les stages de remise à niveau en français et en mathématiques d'une durée de 15 heures sur une semaine, ont connu un succès certain auprès des familles : ils ont concerné en tout 192 372 élèves. Parallèlement, de nouveaux outils seront mis en place, à partir de 2009, pour évaluer, chez les élèves de CM1, la maîtrise de la langue française et du calcul et les compétences civiques et sociales et, en CM2, les sept compétences du socle commun qui feront l'objet d'une évaluation [(1)].

– L'accompagnement éducatif est généralisé à tous les collèges, après avoir été offert, en 2007, à ceux de l'éducation prioritaire, et étendu aux écoles élémentaires de l'éducation prioritaire. Il concerne à présent plus de 7 000 collèges et près de 5 000 écoles.

D'une durée indicative de deux heures, il est proposé à tous les élèves volontaires et repose sur trois domaines complémentaires : l'aide aux devoirs, la

(1) On rappellera que l'article L. 122-1-1 du code de l'éducation dispose que la scolarité obligatoire doit garantir à chaque élève l'acquisition d'un « socle commun » constitué « d'un ensemble de connaissances et de compétences indispensables à maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité… et réussir sa vie en société ».

pratique sportive et la pratique artistique et culturelle. Environ 221 500 élèves en ont bénéficié au cours l'année 2007-2008. Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit d'y consacrer 323 millions d'euros, 183 millions d'euros venant s'ajouter aux 140 millions d'euros inscrits à ce titre dans la loi de finances pour 2008.

– La réforme du lycée est lancée.

L'ambition de faire converger la voie professionnelle et les voies générale et technologique se traduit par la poursuite, cette année, de l'expérimentation de l'accès au baccalauréat professionnel en trois ans, en vue de sa généralisation à la rentrée 2009. Par ailleurs, sur la base d'un document signé le 11 juin dernier par le ministre de l'éducation nationale et les principaux syndicats d'enseignants, une grande réforme du lycée général et technologique a été engagée. Visant à promouvoir des parcours scolaires modulés, ajustables aux besoins et aux capacités des élèves, elle devrait être effective pour la classe de seconde en 2009 et celle de terminale en 2011. Il est envisagé, en particulier, qu'en seconde et en terminale, les enseignements généraux ne représentent respectivement que 60 % et 45 % du temps des élèves, les enseignements complémentaires occupant 25 % et 45 % du temps et les activités d'accompagnement 15 % et 10 % du temps. Première étape de cette réforme, un dispositif expérimental de réussite scolaire au lycée a été mis en place à la rentrée 2008 dans 200 établissements difficiles, lesquels bénéficieront de l'affectation de 500 emplois supplémentaires créés sur des projets éducatifs spécifiques.

– La politique d'intégration des élèves handicapés dans le premier et le second degré se poursuit. Le rapporteur s'en réjouit même s'il est conscient que, pour les familles, l'éducation nationale ne fera jamais assez d'efforts dans ce domaine. À la rentrée scolaire 2008, tout comme en 2007, les établissements accueilleront 10 000 élèves handicapés supplémentaires. Ont été créés à la rentrée 2008, pour le secondaire, 2 000 postes d'auxiliaires de vie scolaire individuel (AVS-I), dont la mission est d'accompagner l'intégration individuelle d'un élève handicapé dans une classe ordinaire, tandis que 250 unités pédagogique d'intégration (UPI) supplémentaires ont été ouvertes, portant leur nombre total à 1 540. Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit la création, à la rentrée 2009, de 200 UPI supplémentaires, mesure qui s'accompagne de la création de 166 postes d'auxiliaires de vie scolaire chargés d'un accompagnement collectif.

Ces réformes à tous les niveaux s'accompagnent d'un schéma d'emplois marqué par le non-remplacement de 13 500 emplois libérés par des départs à la retraite. Les principales mesures d'emploi concernant l'enseignement public sont les suivantes : réaffectation dans les premier et second degré de respectivement 500 et 1 000 enseignants en situation de mise à disposition ; économie de 3 000 emplois de remplacement dans le secondaire par l'amélioration du « rendement » du dispositif ; suppression de 500 emplois administratifs dans le ministère et les académies.

Comme pour l'année 2007-2008, les mesures liées à l'évolution de la démographie des élèves sont différenciées : dans le second degré, d'une part, suppression de 2 000 emplois d'enseignants et 1 000 emplois de stagiaires enseignants liée à la baisse du nombre d'élèves ; dans le premier degré, d'autre part, création de 500 emplois, accompagnée de l'ouverture de 500 classes, et réaffectation, dans les classes, de 3 000 enseignants relevant des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), en raison de la démographie positive des élèves et de la mise en place d'une organisation de la semaine scolaire consacrant du temps au soutien des élèves.

Le rapporteur estime qu'en termes de baisse des effectifs d'enseignants, le mouvement engagé ne peut se poursuivre que si, école par école, établissement par établissement, le principe d'un enseignant par classe est maintenu. Comme il y a de moins en moins de marge de manœuvre, la plus grande attention doit être portée aux besoins réels en matière d'effectifs d'enseignants, afin que la contribution de l'Éducation nationale à la rationalisation de l'emploi public ne finisse pas par remettre en cause la performance de notre système éducatif. En effet, on ne peut pas appliquer au service public de l'éducation une logique purement comptable qui perdrait de vue le fait que le premier instrument de lutte contre l'échec scolaire est le face-à-face entre des élèves et des pédagogues avisés, sur la base d'un taux d'encadrement qui doit être optimal.

Cette précaution étant rappelée, le rapporteur se félicite de la politique d'amélioration de la situation matérielle et morale des enseignants engagée depuis l'année dernière, grâce aux moyens budgétaires rendus disponibles par le non-remplacement des postes. À cet égard, le projet de loi de finances pour 2009 prévoit une enveloppe catégorielle de 258 millions d'euros, dont 85 millions d'euros pour l'extension en année pleine des mesures décidées en 2008 et 173 millions d'euros au titre des mesures prenant effet en 2009. Par ailleurs, une enveloppe de 143 millions d'euros est prévue pour le paiement d'heures supplémentaires aux enseignants qui contribuent à l'amélioration de leur pouvoir d'achat.

II.- LES DIRECTEURS D'ÉCOLE ET LES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT À L'HEURE DE L'AUTONOMIE

Consacrée à la direction écoles primaires et des établissements scolaires du second degré, la partie thématique du présent avis se nourrit de la conviction du rapporteur que « *l'effet chef d'établissement* » sur la réussite des élèves d'une école primaire, d'un collège ou d'un lycée est une réalité. En effet, l'autorité et le rayonnement pédagogique d'un directeur d'école, d'un principal de collège ou d'un proviseur de lycée jouent pour beaucoup dans l'amélioration des résultats obtenus par un établissement – et dans la qualité de la vie scolaire de celui-ci.

Ainsi, les progrès constatés reflètent la mise en place, autour du directeur ou du proviseur/principal, d'une dynamique vertueuse, qui entraîne l'ensemble de la communauté éducative à soutenir et à mettre en œuvre un projet pédagogique adapté à la spécificité de l'école ou de l'établissement et destiné à accroître la réussite scolaire des élèves.

Cependant, il est évident qu'à elles seules les qualités de tel directeur d'école ou de tel proviseur de lycée ne suffiront pas à tirer vers le haut l'ensemble des écoles primaires et des établissements du second degré. Pour que les bonnes pratiques se généralisent, il faut que l'Éducation nationale sache recruter et faire confiance à des personnels qui ne se contentent pas d'être des gestionnaires « administratifs » de leur école ou de leur établissement, mais qui se préoccupent, avant tout, de donner les meilleures chances à chaque élève. Or, pour exister, la confiance suppose de prévoir des espaces d'autonomie réels, qui permettent aux directeurs d'école et aux chefs d'établissement d'encourager l'innovation sur le plan pédagogique, par l'adoption d'initiatives destinées à mieux prendre en charge la difficulté scolaire. Par conséquent, l'autonomie, dont on parle tant aujourd'hui, n'est ni la dérégulation, ni l'indépendance ; en revanche, c'est, et il faut l'accepter, une prise de risque au nom de la réussite scolaire de l'enfant. Bien entendu, celle-ci doit être contrôlée, évaluée et exclusivement guidée par une volonté de bien faire et un objectif d'excellence.

Ne pas éluder ces quelques vérités revient à prendre au sérieux le défi du pilotage de l'Éducation nationale par la performance. La Nation, par le biais des rapports annuels de performance et de leurs indicateurs annexés aux lois de finances et de règlement, a fixé des objectifs à l'enseignement secondaire et primaire public, se conformant ainsi à l'approche qualitative des politiques publiques promue par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF) (1).

---

(1) À titre d'exemple, rappelons ici l'objectif 1 du programme « Enseignement public du premier degré » : « Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire » et l'objectif 1 du programme « Enseignement scolaire public du second degré » : « Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants ».

Ces objectifs forment les termes d'un véritable contrat entre la Nation et les familles sur les missions fondamentales de l'éducation. Il faut donc, pour que les clauses en soient pleinement respectées, que cette approche fondée sur l'obtention de meilleurs résultats descende jusque dans… les cours de récréation. C'est pourquoi, si l'on veut que les unités pédagogiques de l'enseignement primaire et secondaire puissent tenir les engagements fixés par le Parlement, de nouvelles responsabilités doivent être confiées aux directeurs d'école et aux chefs d'établissement. Par ailleurs, l'octroi de ces nouvelles responsabilités doit aller de pair avec un renforcement des dispositifs d'évaluation des écoles et des établissements, ainsi que des personnels qui les dirigent.

A. LA DIRECTION DES ÉCOLES PUBLIQUES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX D'ENSEIGNEMENT AUJOURD'HUI : LA COUPURE PRIMAIRE / SECONDAIRE

Quelle est la situation des directeurs d'école et des chefs d'établissement aujourd'hui ? Ces deux catégories de personnels semblent vivre sur des planètes qui n'ont pratiquement rien à voir l'une avec l'autre, ce qui constitue d'ailleurs l'une des caractéristiques essentielles de notre système éducatif – et peut être l'une de ses plus grandes faiblesses. A titre d'illustration, quand les principaux de collège et les proviseurs de lycée doivent engager un emploi de vie scolaire pour le compte d'une école, qui ne dispose pas de la personnalité juridique, certains chefs d'établissement peuvent refuser de le faire.

Fruit de son histoire, notre système d'enseignement est en effet marqué par une « *coupure totale* » entre les organisations administratives et pédagogiques du premier et du second degré, termes utilisés devant le rapporteur par M. Jean-Pierre Obin, inspecteur général honoraire de l'éducation nationale [(1)]. Cette coupure est particulièrement frappante lorsque l'on examine la situation respective des directeurs d'école et des chefs d'établissement. Les statuts de ces personnels sont, selon M. Obin, aux « *antipodes* » l'un de l'autre :

– d'un côté, les directeurs d'école ont un *statut d'enseignant*, auquel vient s'ajouter une indemnité de fonction ;

– de l'autre, les chefs d'établissement bénéficient d'un véritable *statut de corps*, mais qui a pour effet de les « *couper* » de leur ancien métier, ainsi que d'entretenir une relation équivoque avec les professeurs faisant cours dans l'établissement.

En ce qui concerne leurs marges d'autonomie respectives, on peut d'ores et déjà indiquer qu'elle est très faible pour les directeurs d'école et plus ou moins réelle pour les chefs d'établissement. Par ailleurs, dans le secondaire, comme dans le primaire, on note une certaine méfiance des enseignants, très attachés à leur liberté

(1) M. Obin a présenté au comité des politiques de l'éducation de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) un rapport intitulé « Améliorer la direction des établissements scolaires. Rapport de base national de la France », OCDE, mai 2007.

pédagogique, à l'égard des personnes chargées de la direction des établissements où ils dispensent leur cours. Enfin, l'État a consenti, depuis plusieurs années, d'indéniables efforts pour revaloriser ces métiers et renforcer ainsi leur attractivité, mais les mesures adoptées n'ont pas toujours suffi à dissiper le malaise des personnels concernés.

1. Le directeur d'école, maillon faible de l'Éducation nationale ?

Selon les articles 1er et 2 du décret n° 89-122 du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école, ces derniers assurent « *la direction des écoles élémentaires et maternelles de plus de deux classes* », veillent « *à la bonne marche de l'école et au respect de la réglementation qui lui est applicable* », prennent « *toute disposition utile pour que l'école assure sa fonction de service public* » et sont « *l'interlocuteur des autorités locales* ». Sur un plan purement juridique, la direction des établissements constituant le premier pilier de l'Éducation nationale leur est donc clairement confiée. Cependant, dans la réalité, leurs pouvoirs ne leur permettent pas de remplir cette mission de direction ou alors c'est au prix d'immenses et de patients efforts trop peu reconnus.

● *Une volonté de bien faire bridée par l'absence de statut*

Les 44 464 directeurs des écoles publiques sont placés dans une situation paradoxale (1). Ils sont convaincus que l'école a le devoir d'offrir aux enfants qui éprouvent des difficultés les moyens d'acquérir les compétences et connaissances de base les remédiations nécessaires. Or, trop souvent, ils ne peuvent prendre ou faire adopter, dans ce domaine, les initiatives qu'ils jugent pertinentes, ce qui leur donne un sentiment d'échec.

– Premièrement, les directeurs d'école dirigent des unités pédagogiques qui ne bénéficient pas de la personnalité morale et juridique et n'ont pas d'autonomie financière, contrairement aux établissements publics locaux d'enseignement. Ces structures sont, depuis la loi Guizot de 1833 qui a soustrait l'enseignement primaire aux paroisses pour le confier à des nouvelles écoles publiques communales, de simples services municipaux. C'est pourquoi le décret du 24 février 1989 précise que le directeur de l'école représente celle-ci auprès de la commune, qui est elle-même représentée au sein du conseil d'école par le maire ou un adjoint. L'une des conséquences pratiques de l'absence d'autonomie de l'école est que la gestion des emplois de vie scolaire du primaire est assurée par les établissements du second degré, dotés de la personnalité juridique nécessaire.

– Deuxièmement, le directeur d'école n'a pas, contrairement aux chefs d'établissement du secondaire, la qualité de représentant de l'État. Il est placé sous l'autorité de l'inspecteur de la « circonscription scolaire », qui est un inspecteur de l'éducation nationale (IEN). Ainsi, il a parfois l'impression d'être victime d'un « surencadrement » qui peut se manifester, chez certains inspecteurs, par un esprit

(1) Chiffre de janvier 2008, figurant dans les Repères et références statistiques 2008 du ministère de l'éducation nationale.

relativement peu ouvert à l'égard de toute proposition qui ne correspond au « canon pédagogique » établi par les textes officiels. Selon un inspecteur d'académie entendu par le rapporteur, les exigences formulées par la hiérarchie « *figent* » les initiatives qui pourraient être utiles. Il en résulte que le potentiel pédagogique des écoles est insuffisamment exploité – au détriment, sans doute, des résultats des élèves.

– Troisièmement, le directeur n'est qu'un enseignant parmi les autres qui ne bénéficie que d'un statut de fonction ne lui donnant aucun pouvoir hiérarchique sur ses collègues instituteurs ou professeurs des écoles. Il n'intervient ni dans l'évaluation ni dans aucun acte de gestion des enseignants, lesquels relèvent de l'IEN. Ainsi, la notation est du ressort de l'IEN, qui vient inspecter un enseignant en moyenne tous les trois à cinq ans. D'ailleurs, c'est aux IEN qu'il revient, théoriquement du moins, de veiller à la mise en œuvre, dans les écoles primaires, des politiques éducatives définies par l'État, en jouant non seulement un rôle de « contrôleur », mais aussi et surtout un rôle de conseil en matière pédagogique. Or cette dernière fonction, qui est capitale, est loin d'être assurée par les inspecteurs, faute de temps et d'effectifs : environ 1 300 inspecteurs ont la responsabilité de 53 000 écoles publiques et de plus de 300 000 enseignants… Ce constat a fait dire à certains interlocuteurs du rapporteur que l'école primaire ne pourra assumer son rôle de premier vecteur de l'égalité des chances que si l'on donne aux directeurs d'école, qui côtoient les enseignants au quotidien, un statut ou si l'on augmente, de manière significative, le nombre d'inspecteurs.

Le directeur d'école n'est donc qu'un pair parmi ses pairs, qui cependant « *assure la coordination nécessaire entre les maîtres et anime l'équipe pédagogique* » selon les termes de l'article 3 du décret du 24 février 1989. Or que se passe-t-il dans les faits ? Selon les observations d'un inspecteur général, la culture des instituteurs « *les pousse plutôt vers l'isolement et l'individualisme et… la nouvelle notion "d'équipe pédagogique" reste souvent un cadre vide, ce qui ne facilite pas l'action des directeurs d'école* » (1).

Ce défaut d'autorité des directeurs conduit à diminuer d'autant l'efficacité pédagogique d'une école, ce qui ne veut pas dire que les professeurs des écoles ne se dévouent pas à la cause de la réussite scolaire des enfants. Seulement, il faut bien constater que l'école primaire souffre d'un manque d'esprit collectif que le directeur, qui n'a ni responsabilités ni pouvoirs réels à l'égard de ses collègues enseignants, peine à insuffler. Ainsi que le constate le *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant* de 2008, dans le primaire, les démarches collectives « *restent… insuffisantes pour permettre la prise en charge différenciée des élèves* » (2).

Certes, il existe un organe de concertation et de coordination pédagogique qui aurait pu faire évoluer les mentalités : le conseil des maîtres, institué par le décret n° 90-788 du 6 septembre 1990. Mais, en réalité, celui-ci fonctionne comme une enceinte de « négociations diplomatiques » qui tend à ralentir la mise

---

(1) Propos de M. Jean Ferrier cités dans le rapport de l'OCDE sur la direction des établissements scolaires.

(2) Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant, issu des travaux de la commission sur la condition enseignante présidée par M. Marcel Pochard, janvier 2008.

en œuvre de solutions pédagogiques innovantes et adaptées aux difficultés constatées. À Lille, le rapporteur a rencontré un directeur d'école primaire qui lui a fait part des négociations difficiles qu'il a menées pour mettre en place les deux heures d'aide personnalisée libérées par la nouvelle organisation, effective à la rentrée 2008, des horaires de l'école primaire. Comme le conseil des maîtres n'est pas parvenu, dès le départ, à un accord sur la question, le directeur d'école, ne pouvant exercer un quelconque pouvoir d'arbitrage, a été dans l'obligation de mener une longue et patiente concertation pour faire entrer dans les faits une mesure annoncée par le ministre de l'éducation nationale.

À cela s'ajoute le fait que les directeurs d'école peuvent être beaucoup plus jeunes et, par conséquent moins avancés et rémunérés, sur le plan de la carrière d'enseignant, que les collègues qu'ils sont supposés diriger et pour lesquels ils sont responsables. En effet, l'inscription, après entretien avec la commission départementale, sur la liste d'aptitude, élaborée par l'inspecteur d'académie-directeur des services départementaux de l'éducation nationale, qui sert de base au recrutement des directeurs d'école, est possible dès lors que le candidat a vingt-et-un ans et a enseigné pendant au moins deux ans. Il convient de noter que cette condition d'ancienneté n'est pas opposable aux enseignants nommés par intérim dans les fonctions de direction d'école pendant une année scolaire. De fait, les enseignants du premier degré accèdent de plus en plus jeunes à la fonction de directeur, souvent pour pouvoir rester dans leur académie d'origine, alors qu'auparavant, la fonction de direction était plutôt envisagée en milieu ou en fin de carrière.

Mais il arrive aussi que des inspecteurs d'académie, devant le peu d'appétence des enseignants à exercer une fonction perçue comme étant ingrate, fassent pression sur un jeune professeur des écoles, qui a quitté depuis peu de temps l'institut universitaire de formation des maîtres, pour qu'il s'inscrive sur la liste d'aptitude. Cette faible attractivité de la fonction est l'une des raisons pour lesquelles on constate, comme le souligne le Haut conseil de l'éducation dans son rapport sur l'école primaire publié en 2007, « *à chaque rentrée de nombreux refus d'exercer la responsabilité de directeur, les inspecteurs devant alors recourir à des réquisitions* » [(1)].

Or comment un jeune directeur, ayant une faible expérience en matière d'enseignement, pourrait-il peser sur la définition de la politique pédagogique de son école lorsqu'il doit convaincre des collègues beaucoup plus expérimentés de la justesse de ses vues ? S'il se décourage, il est alors tenté de s'abriter derrières les tâches administratives liées à sa fonction pour ne plus se préoccuper des problèmes pédagogiques de l'école. Pourtant, une certaine harmonisation entre les classes d'une même école serait propice à offrir aux élèves les meilleures chances. C'est ainsi que lorsque plusieurs professeurs des écoles sont affectés en zone d'éducation prioritaire, le plus ancien peut être tenté de se réserver la classe des enfants les plus âgés, qui est aussi la plus « facile », en laissant la classe la plus « remuante », celle du cours préparatoire, à l'enseignant le moins expérimenté, sous les yeux impuissants du directeur d'école, pourtant théoriquement chargé

(1) « L'école primaire. Bilan des résultats de l'école – 2007 ».

d'arrêter, après avis du conseil des maîtres, le service des instituteurs et professeurs des écoles.

Mais il y a plus grave encore. Selon l'un des interlocuteurs syndicaux du rapporteur, l'absence de statut consacrant l'autorité hiérarchique du directeur d'école est l'une des explications de l'échec de la mise en place des cycles d'apprentissage au niveau de l'enseignement primaire. Pourtant, l'organisation de l'école en cycles, théoriquement effective depuis la rentrée 1991, avait pour ambition de donner à chaque élève le temps de progresser à son rythme, les objectifs n'étant plus fixés par année, mais pour une période de trois ans [(1)]. Dans cet esprit, qui d'autre que le directeur aurait dû assurer la déclinaison des temps d'apprentissage et du service d'enseignement en fonction des besoins des classes et de tel ou tel groupe d'élèves ?

Il n'en a rien été, car les directeurs d'école ne disposent pas des moyens leur permettant de faire entrer dans les faits une politique qui a été définie il y a plus de 15 ans. Ainsi, selon le rapport sans appel du Haut conseil de l'éducation sur l'école primaire de 2007, l'organisation en cycles « *reste en général un trompe-l'œil, et les familles, dans leur grande majorité, n'ont pas conscience de son existence : on continue de penser les progressions par année et non par cycle, sans coordination entre les maîtres responsables des différentes classes d'un même cycle, sans continuité entre les apprentissages d'une année sur l'autre* ». Or, ajoute le Haut conseil, « *la mise en œuvre du socle commun, si l'on veut qu'elle soit effective, exige que l'école primaire donne un véritable contenu aux cycles. Le premier palier du socle correspond à la fin du cycle des apprentissages fondamentaux, le deuxième à la fin du cycle des approfondissements. Les acquis doivent être désormais appréciés plusieurs fois par an, et les difficultés repérées pour mettre en place, par les seuls moyens de l'école, un soutien efficace, fondé sur les besoins individuels et tenant compte des différences de rythme d'apprentissage* ».

Ainsi, en ne respectant pas l'organisation en cycles, l'école primaire contribue à fragiliser les acquis des élèves et à conforter les facteurs structurels de l'échec scolaire. Tant que ce problème fondamental n'aura pas été réglé, l'école primaire continuera de « produire » les résultats préoccupants constatés par le Haut conseil de l'éducation : 25 % des élèves ont des acquis « *fragiles* », 15 % connaissent des difficultés « *sévères ou très sévères* » à l'entrée en 6ème.

Cette relative impuissance pédagogique de l'école primaire ne peut laisser indifférent. Elle est d'autant moins acceptable que législateur lui a donné le moyen d'assurer son autonomie pédagogique et d'expérimenter des solutions innovantes en adoptant la loi de programme sur l'avenir de l'école du 23 avril 2005. Celle-ci a en effet créé le « projet d'école ». Prévu à l'article L. 401-1 du code de l'éducation, ce nouvel instrument est destiné à encourager les initiatives dans le domaine

---

(1) Le décret n° 90-788 du 6 septembre 1990 structure l'école primaire en trois cycles : cycle 1 ou des apprentissages premiers (toutes les sections de l'école maternelle), cycle 2 ou des apprentissages fondamentaux (grande section, cour préparatoire, cours élémentaire de première année) et cycle 3 ou des approfondissements (cours élémentaire de deuxième année, cours moyen de première année, cours moyen de deuxième année).

pédagogique : ainsi, le projet d'école définit non seulement les « *modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux* », ce qui donne déjà une certaine liberté aux écoles, mais peut prévoir aussi « *la réalisation d'expérimentations, pour une durée maximum de cinq ans, portant sur l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité* […] et […] *l'organisation pédagogique* » de l'école et de la classe.

– Quatrièmement, le directeur d'école ne suit pas une formation suffisamment étoffée pour le préparer à exercer son métier. Un arrêté et une note de service datant de mars 1997 précisent les modalités de la formation dont le principe est prévu par le décret du 24 février 1989.

Celle-ci a une durée de cinq semaines, dont trois préalables à la prise de fonction et deux pendant la première année d'exercice. Ainsi, au cours de ces trois semaines de formation, soit en réalité douze jours (trois fois quatre jours), précédant les tout premiers jours d'exercice de leur nouveau métier, les futurs directeurs sont censés en maîtriser les différentes facettes, à savoir l'animation d'équipes, la gestion de conflits de personnes, la recherche de partenariats avec la commune (ne serait-ce que pour organiser les activités périscolaires), les relations avec les parents, la connaissance du droit applicable, la sécurité des enfants, des personnels et des locaux, *etc.*

Jugée très insuffisante par de nombreux interlocuteurs du rapporteur, la formation dispensée à l'heure actuelle n'est pas en mesure d'apporter aux futurs directeurs une méthode de travail et un sens du *management* qui leur permettront de maîtriser leurs multiples tâches. En outre, même si elle est encadrée par les textes, la durée de la formation est parfois toute théorique : le directeur d'une école a ainsi indiqué au rapporteur qu'il n'avait suivi en tout et pour tout que quatre jours de formation… Quant à la formation continue, elle semble peu axée, d'une part, sur les questions relationnelles avec les différents interlocuteurs de l'école et, d'autre part, sur les questions pédagogiques, domaines où les directeurs d'école situent leurs principales difficultés. De plus, la formation continue des directeurs relevant des plans départementaux de formation des enseignants publiés chaque année, on constate une grande disparité au plan national : certains départements n'ont aucune journée de formation continue pour les directeurs d'école alors que d'autres en proposent jusqu'à douze par an [(1)].

– Cinquièmement, le statut du directeur d'école ne lui permet pas de se consacrer à plein-temps à son métier.

En effet, le directeur d'école reste un enseignant qui ne bénéficie d'une décharge de service complète que dans les écoles comportant au moins 14 classes primaires ou 13 classes maternelles. Or, à la rentrée 2007-2008, les écoles de 1 à 4 classes représentant 54 % de la totalité des écoles et les écoles de 5 à 9 classes représentant 36 % de la totalité des écoles, les situations de décharge complète sont

(1) « Direction d'école. Emergence d'un métier », master professionnel présenté en 2007 par Alain Rei, président du Groupement de défense des intérêts des directeurs (GDID).

rares. Plus fréquents sont les autres cas de décharge partielle prévus par une note de service du 21 juin 2006 : demi-décharge (deux jours) pour les écoles de 10 à 13 classes primaires ou de 9 à 12 classes maternelles ; quart de décharge (un jour) pour les écoles de 4 à 9 classes primaires ou de 4 à 8 classes maternelles ; l'équivalent horaire de deux journées de décharge dans les quinze jours suivant la rentrée scolaire pour les autres écoles depuis l'accord signé le 11 mai 2006 entre le ministre de l'éducation nationale et le syndicat SE-UNSA [(1)].

Plusieurs interlocuteurs du rapporteur ont souligné le caractère insuffisant du régime des décharges au regard des différentes missions ou tâches, administratives (de plus en plus lourdes), pédagogiques et partenariales, que le directeur d'école doit accomplir. Définies par le décret du 24 février 1989, celles-ci sont en effet nombreuses : parmi les plus importantes, on mentionnera l'admission des élèves, la fixation des modalités d'utilisation des locaux scolaires, la présidence du conseil des maîtres et du conseil d'école, l'organisation du travail des personnels communaux en service à l'école et, enfin, l'accueil, la surveillance des élèves et le dialogue avec leurs familles. Sans oublier les statistiques transmises à l'inspecteur !

C'est beaucoup pour un fonctionnaire qui, tous les jours de la semaine, doit faire preuve d'une grande polyvalence, exceptionnelle dans la fonction publique. Le métier est certes rendu passionnant par la variété de ses tâches, mais, dans le même temps, il donne au directeur d'école, selon un propos entendu par le rapporteur, le sentiment qu'il « *n'y arrivera pas ou qu'il ne peut pas y arriver* ». La maîtrise du facteur temps est en effet une dimension stratégique du métier de directeur, en particulier dans le domaine pédagogique. Or, plus le directeur manque de temps, moins il peut réagir vite, alors même que la détection et prise en charge des situations d'échec scolaire doivent intervenir sans délai. Le temps dû aux familles après la classe n'est pas négligeable non plus.

La question du caractère « dommageable » de l'insuffisance des décharges accordées aux directeurs sur l'efficacité pédagogique de l'école primaire et – plus globalement – sur l'attractivité de ce métier mérite donc d'être posée. C'est sans doute l'une des raisons qui explique que le nombre d'emplois vacants de directeur d'école maternelle ou élémentaire reste élevé : à la rentrée scolaire 2008, il était de 3 218, ce qui, toutefois, constitue un progrès par rapport à la rentrée scolaire 2003 (4 675 directions vacantes) et montre, comme on le verra plus loin, que les mesures de revalorisation prises en 2002 n'ont pas été sans effet.

Plusieurs interlocuteurs du rapporteur ont estimé que le régime des décharges doit être amélioré : telle organisation syndicale propose d'accorder une demi-décharge à compter de 7 à 8 classes et un quart de décharge à partir de 4 classes, tandis que, de son côté, le Groupement de défense des intérêts des directeurs (GDID) propose de lier la décharge au nombre total d'élèves : 5 heures par semaine pour une école de moins de 75 élèves, 12 heures par semaine pour une

(1) A Paris, les directeurs d'écoles de plus de cinq classes sont totalement déchargés et ceux d'écoles de moins de cinq classes bénéficient d'une demi-décharge, la ville de Paris compensant financièrement le coût des emplois supplémentaires auprès du rectorat.

école de 75 à 150 élèves et un temps complet de direction au-dessus de 150 élèves. Cette association note toutefois, en s'appuyant sur un sondage réalisé pour son compte en 2006 par l'IFOP, que les directeurs eux-mêmes apparaissent très divisés sur la question de l'amélioration du régime des décharges : 53 % souhaitant une amélioration, tout en conservant la responsabilité d'une classe, tandis que 47 % souhaiteraient ne plus avoir obligatoirement la responsabilité d'une classe. Le pourcentage de ceux qui ne veulent plus enseigner s'élève toutefois à 61 % des directeurs exerçant dans une école comptant 6 à 10 classes et à 90 % des directeurs exerçant dans une école comprenant plus de 10 classes.

– Sixièmement, tous ces éléments conduisent à faire des directeurs d'école, surtout si on les compare aux chefs d'établissement, des fonctionnaires dont la position est éminemment précaire au sens où elle repose sur un équilibre sans cesse menacé qui induit beaucoup d'anxiété et d'insatisfaction. Cela explique que nombre de directeurs, après avoir « donné » dans la fonction durant quatre ou cinq ans, l'abandonnent au bénéfice d'un nouvel arrivant dans l'école.

Le rapport présenté par M. Jean-Pierre Obin décrit avec une grande lucidité la position inconfortable du directeur d'école : « *Il n'est ni franchement un pair, ni vraiment un supérieur. Toujours à la recherche d'une transaction efficace entre ces deux positions, il est en outre constamment soumis à l'autorité proche des deux vrais responsables institutionnels de l'école, l'inspecteur de la circonscription, représentant l'État, et le maire de la commune, propriétaire des lieux et employeur des personnels non enseignant, deux personnages dont l'entente ne va pas toujours de soi* ». Une étude sur le climat des écoles réalisée en 2006 par M. Georges Fotinos, ancien inspecteur général de l'éducation nationale, pour le compte de deux mutuelles, la MGEN et la MAIF, indique d'ailleurs que 40 % des directeurs d'école sont assez peu satisfaits de leur situation professionnelle actuelle et 12 % pas du tout [(1)].

– Septièmement, bien que placé en position de faiblesse, le directeur d'école « dirige » une institution faisant l'objet de très fortes attentes sociales.

En premier lieu, les familles exigent de l'école qu'elle soit un lieu sûr tant sur le plan de la sécurité sanitaire que du traitement de la violence scolaire. En second lieu, et c'est le point sur lequel le rapporteur insistera, les familles veulent que l'école de leurs enfants soit une école de la réussite. Elles se tournent donc de plus en plus vers le directeur d'école si leur enfant est en situation d'échec et non plus seulement vers l'enseignant. Pourtant, la position hiérarchique du directeur étant ce qu'elle est, elles devraient plutôt solliciter l'inspecteur de circonscription, mais ce dernier est un personnage lointain à qui les familles pensent rarement pour demander un conseil ou des comptes. Il en résulte que le directeur d'école écoutera les parents d'élèves tout en sachant pertinemment qu'il n'est pas toujours en mesure de leur garantir que toutes les solutions utiles pour remédier aux difficultés scolaires de leur enfant pourront être mises en œuvre. Comment leur expliquer en effet que la personne qui assure la direction de l'école n'y exerce aucune autorité pédagogique ? Il ne peut y

(1) « Le climat des écoles primaires. État des lieux, analyse, propositions », Georges Fotinos, octobre 2006.

avoir de décalage plus pénible à vivre pour les deux parties en présence, ce qui contribue en partie aux difficultés de la relation parents-école.

Au total, la situation du directeur d'école est « *objectivement guère enviable* », ainsi que le souligne M. Jean-Pierre Obin dans le rapport précité. Le président du Groupement de défense des intérêts des directeurs d'école a évoqué cette donnée fondamentale de notre système éducatif en déclarant au rapporteur que les directeurs ont le « *sentiment de devenir de mauvais enseignants et de ne pas savoir bien diriger l'école* ».

À partir de là, que doit-on faire si l'on considère, à juste titre, que cette situation ne peut plus perdurer ? Pour beaucoup, la solution est simple : les directeurs, à l'image de leurs homologues de l'enseignement privé et des chefs d'établissement du secondaire, doivent disposer d'un statut digne de ce nom, qui fasse d'eux les pilotes et les responsables de la politique pédagogique de l'école.

Le statut des directeurs de l'enseignement catholique associé à l'État par contrat

Ce statut, qui date du 1er avril 2006, a été adopté par le Conseil national de l'enseignement catholique et combine des aspects de droit public, de droit privé et de droit canon. Il se caractérise par l'ampleur des pouvoirs qu'il confie aux directeurs d'école de l'enseignement catholique, appelés d'ailleurs « chefs d'établissement du premier degré ».

À sa prise de fonction, le chef d'établissement, qui est nommé par l'autorité de tutelle, soit le directeur diocésain de l'enseignement catholique, crée en son nom propre l'école, conformément à la loi de 1901 sur les associations ;

Il est, avec le président de l'organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGEC), qui gère l'établissement, cosignataire du contrat d'association passé avec l'État ;

Il est responsable du projet éducatif de l'établissement et de sa mise en œuvre. Suivant les termes du contrat passé avec l'État, il a la responsabilité de constituer son équipe éducative sur laquelle il a autorité. Il autorise notamment les candidats enseignants à entrer dans l'établissement en leur octroyant un « accord collégial » qui atteste de la volonté et de la capacité du candidat à se mettre au service du projet de l'établissement ;

Il exerce l'autorité de l'employeur, par délégation du conseil d'administration de l'OGEC, sur les personnels d'administration et de service de droit privé. Il consigne, avec le président de l'organisme de gestion, l'ensemble de ces contrats de travail et procède, en accord avec ce dernier, aux licenciements ;

Enfin, il propose, ordonnance et exécute le budget de l'établissement.

Au cours de ses nombreux entretiens, le rapporteur s'est vu exposer les grandes lignes de plusieurs statuts possibles, qui, tous, donnent au directeur les moyens d'affirmer son autorité au sein de l'école.

Cependant, ces solutions se heurtent toutes à des problèmes de fond qui doivent être examinés avec lucidité.

• *Un statut dont la création se heurte à des obstacles structurels*

La création d'un statut du directeur d'école est l'un des plus vieux serpents de mer de l'Éducation nationale. En 1987, René Monory, alors ministre de l'éducation nationale, avait tenté en vain de doter les directeurs d'école d'un

véritable statut, avec une responsabilité hiérarchique sur les instituteurs, mais cette initiative s'est heurtée à une forte opposition de la part des syndicats, résolument hostiles à tout éclatement du corps des instituteurs et à la création d'un échelon hiérarchique intermédiaire entre l'inspecteur et l'enseignant. Ce combat avait été aussi mené au nom de la « sacro-sainte » liberté individuelle des personnels enseignants.

À partir de l'année 1999, les syndicats, sur fond de malaise professionnel persistant, ont organisé une grève dite « administrative » des directeurs d'école, d'un caractère exceptionnel dans la fonction publique, qui prend principalement la forme d'un refus de transmettre à l'académie certains documents, dont les effectifs réels des classes. Un protocole d'accord a été signé le 11 mai 2006 entre le ministre de l'éducation nationale, Gilles de Robien, et le syndicat SE-UNSA, afin de mettre fin à ce mouvement. Trois mesures visant à assurer une meilleure reconnaissance du métier ont été mises en œuvre à la rentrée 2006 : l'attribution d'une décharge de service d'un jour par semaine pour les directeurs d'école de quatre classes ; une revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales de 20 %, ce qui portait son taux annuel à 1 110 euros environ ; l'attribution d'un emploi de vie scolaire chargé de l'assistance administrative pour tous les directeurs qui en font la demande. Sur ce dernier point, au 30 juin 2008, on dénombrait 22 668 contrats aidés affectés à l'assistance des directeurs d'école.

Depuis lors, compte tenu des observations du comité de suivi du protocole, le taux annuel de l'indemnité de sujétion spéciale des directeurs d'école a été porté, le 1er janvier 2007, à 1 295,62 euros. Le projet de loi de finances pour 2009 poursuit ce mouvement de reconnaissance, en prévoyant une mesure de revalorisation de cette indemnité, modulée en fonction du nombre de classes : + 200 euros pour les écoles de 1 à 4 classes, + 400 euros pour celles comprenant 5 à 9 classes et + 600 euros pour celles comptant 10 classes et plus.

Bien accueillies, ces différentes mesures ne suffiront pas à régler durablement le malaise des directeurs d'école. Pour autant, la création d'un statut est-elle de nature à régler le problème, crucial, de la contribution d'une direction renforcée à l'amélioration des performances de l'école primaire ? C'est sous cet angle qu'il faut examiner « la plus-value » que pourrait représenter l'élaboration d'un statut des directeurs d'écoles primaires. Or, de ce point de vue, le rapporteur, tout en étant conscient que, selon un sondage réalisé en 2006, 93 % des directeurs interrogés seraient favorables à un nouveau statut, reste persuadé qu'une telle mesure en soi ne permettra pas à l'école primaire d'améliorer ses performances éducatives.

– D'une part, il est illusoire de penser qu'à elle seule, la création d'un statut du directeur d'école suffira à améliorer les résultats des élèves de l'enseignement du premier degré si, de son côté, le statut de l'école primaire, qui est aujourd'hui un service municipal, ne connaît aucune évolution. Ces deux aspects, la transformation de l'école en structure autonome, d'une part, et l'élaboration d'un nouveau statut pour son directeur, d'autre part, sont étroitement liés. En effet, il est inutile de donner aux directeurs d'école de vrais pouvoirs tant que la capacité d'initiative

pédagogique de l'établissement dont ils assurent la direction pourra être bridée soit par l'administration centrale, soit par l'individualisme des enseignants. Le temps est donc venu pour l'école de bénéficier d'un statut d'autonomie identique à celui des établissements publics locaux d'enseignement du second degré, en mettant fin ainsi à une disparité entre le primaire et le secondaire qui a des conséquences sur le plan de l'efficacité pédagogique.

Le rapporteur sait qu'une telle réforme aura des conséquences sur le caractère « communal » de l'école et impliquera, de fait, une révolution culturelle et administrative. Mais il convient de rappeler aux conservateurs de tout bord que l'école n'est la propriété de personne et que seule la volonté de la doter des moyens lui permettant de retrouver le chemin de l'excellence pédagogique doit l'emporter.

– D'autre part, il serait également illusoire de donner un statut aux directeurs des 49 928 écoles primaires publiques de France lorsque les établissements en question sont, pour la majorité d'entre eux, de petites structures, comportant peu de classes. Quel sens y aurait-il à donner un statut aux directeurs de telles écoles ? Or, comme le montre le tableau ci-dessous, plus de deux tiers des écoles publiques ont entre 1 et 5 classes. À la rentrée 2007, seulement 0,7 % des écoles maternelles et 10 % des écoles élémentaires comptent 11 classes ou plus. De plus, 5 475 écoles publiques sont à classe unique. Cette réalité impose de reconnaître que le nombre trop important d'écoles et que l'extrême diversité de la fonction et de la charge de travail entre le directeur d'une école à deux classes et le directeur d'une école à quinze classes constituent un obstacle structurel à la création, en l'état, d'un statut du directeur d'école.

Nombre d'écoles publiques selon le nombre de classes en 2007-2008

(France métropolitaine + DOM)

Nombre de classes	Écoles maternelles	Écoles élémentaires et spécialisées	Total
1	1 328	4 147	5 475
2	2 364	4 517	6 881
3	4 109	3 682	7 791
4	3 453	3 252	6 705
5	2 629	3 744	6 373
6 à 10	2 995	10 293	13 288
11 à 15	119	2 857	2 976
16 et plus	3	436	439
Total	**17 000**	**32 928**	**49 928**

Source : Repères et références statistiques 2008 du ministère de l'éducation nationale

Ce double constat est lié à la conviction du rapporteur que c'est au-delà d'une certaine taille critique que l'on peut mettre en place une organisation pédagogique qui donnera à l'école la capacité d'être plus autonome, plus performante et plus apte à générer des économies d'échelles en termes d'équipement et de fournitures scolaires. De plus, l'école primaire ne peut rester à l'écart de la réforme générale des structures administratives de la France. Aussi les

exigences de la présente législature, en ce qui concerne l'efficacité et l'efficience de l'organisation de notre pays, doivent-elles la conduire à se pencher sur le statut de la « communale » dont les fondements datent de 1833.

Enfin, il convient de rappeler que le législateur a déjà adopté une disposition prévoyant la mise en place à titre expérimental, pendant une durée maximale de cinq ans, d'établissements publics d'enseignement primaire (EPEP). En effet, l'article 86 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ouvre cette possibilité, mais elle n'a jamais été mise en œuvre faute d'adoption du décret d'application prévu. Interrogés par le rapporteur sur les raisons de ce blocage, les syndicats d'enseignants ont indiqué qu'ils avaient opposé une fin de non-recevoir aux différents projets de décret qui leur ont été soumis, car ces textes tendaient à « *municipaliser* » les EPEP en prévoyant que leur conseil d'administration serait composé pour moitié d'élus locaux et que la présidence de celui-ci serait automatiquement confiée au maire.

Le rapporteur exposera plus loin la solution législative qu'il propose, avec deux autres collègues, pour doter l'école primaire d'un outil puissant de regroupement de ses structures, tout en offrant au directeur des futurs EPEP un statut digne de ce nom. Sur ce dernier point, il tient à rappeler qu'au cours du débat parlementaire sur la loi du 23 avril 2005 pour l'avenir de l'école, la question du statut des directeurs d'école avait été longuement abordée. En témoigne l'article 35 de la loi, qui a modifié l'article L.411-1 du code de l'éducation, pour prévoir qu'un décret en Conseil d'Etat, jamais paru, fixe les conditions de recrutement, de formation et d'exercice des fonctions des directeurs d'école.

2. Les chefs d'établissement : entre autonomie réelle et virtuelle

Ainsi que cela a déjà été souligné, la situation des chefs d'établissement est très différente de celle des directeurs d'école : ils sont, juridiquement au moins, les véritables « chefs » d'établissements, les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), dotés de la personnalité morale et d'une autonomie pédagogique et éducative. Aussi n'est-il pas nécessaire de réformer le cadre juridique actuel, qui a été mis en place il y a plus de vingt ans par le décret n° 85-924 du 30 août 1985 : celui-ci suffit largement à la mise en place de politiques pédagogiques innovantes différenciées en fonction des besoins des élèves.

En revanche, il est impératif que l'autonomie pédagogique prévue par le droit en vigueur soit respectée pour qu'elle devienne une réalité pour les EPLE. Cela vaut tant pour le ministère de l'éducation nationale, dont la politique de gestion des dotation globale horaire des établissements peut contrecarrer la mise en œuvre effective de l'autonomie, que pour les enseignants du secondaire dont la relation avec les principaux de collège et les proviseurs de lycée relève, parfois, d'avantage de la cohabitation subie que de la collaboration fructueuse au service des élèves.

• *Un éventail de responsabilités impressionnant*

Définies à l'article L. 421-3 du code de l'éducation, les missions du chef d'établissement sont précisées par le « *référentiel du métier de chef d'établissement* », annexé au protocole d'accord du 16 novembre 2000 signé entre le ministre de l'éducation nationale d'alors, Jack Lang, et le principal syndicat de personnels de direction, le SNPDEN-UNSA. Cet accord a débouché sur l'adoption d'un statut, défini par le décret n° 2001-1174 du 11 décembre 2001, qui fusionne les deux anciens corps de personnels de direction créés en 1988 et articulés, respectivement, à la carrière de professeur certifié et à celle de professeur agrégé.

Les principales missions du chef d'établissement sont les suivantes :

– Il représente l'État au sein de l'EPLE et il est porteur des finalités et des objectifs définis par le ministre. Depuis la rentrée 2002, les recteurs adressent une lettre de mission aux chefs d'établissement fixant des objectifs précis établis sur la base d'un diagnostic de la situation du collège ou du lycée, document qui doit, quelques années plus tard, servir de base à l'évaluation, sous la forme d'un entretien, de leur action (dispositif prévu par une circulaire du 27 décembre 2001).

– Le chef d'établissement dirige l'établissement et en préside le conseil d'administration, dont il est l'exécutif. Il conduit la préparation du budget de l'établissement, qui est voté par ce conseil, et l'exécute.

– Il anime, gère et développe les ressources humaines de l'établissement. Il a autorité sur l'ensemble des personnels affectés ou mis à disposition à l'EPLE. En particulier, il définit les principes d'organisation des services de l'ensemble des personnels dans le cadre de leur statut et participe à la gestion des professeurs, notamment par la note annuelle qu'il leur attribue, dite « note administrative ». Il a la compétence de la gestion de la dotation globale horaire de l'établissement, c'est-à-dire de l'enveloppe d'heures d'enseignement attribuée par le ministère *via* l'académie, et des remplacements des enseignants. Par ailleurs, il recrute et gère certains personnels contractuels, les aides éducateurs, les assistants d'éducation et les emplois de vie scolaire, une tâche qui ne cesse de s'alourdir. Il est également responsable de la gestion des personnels « TOS » (techniciens, ouvriers et de service) qui sont aujourd'hui soit des personnels d'Etat ou des personnels relevant de la fonction publique territoriale.

– Sur le plan de la pédagogie, il « *impulse et conduit la politique pédagogique et éducative de l'établissement* ». Il pilote également le projet d'établissement approuvé par le conseil d'administration, qui définit, à l'instar du projet d'école, « *les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux* » aux termes de la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989. Après approbation par le conseil d'administration, il signe avec le recteur le contrat d'objectifs, instrument qui a reçu une consécration législative avec la loi n° 2005-380 d'orientation et de programme sur l'avenir de l'école du 23 avril 2005 et dont le contenu a été précisé par une circulaire en date du 30 avril 2005 : ce document « *définit les objectifs à atteindre à une échéance*

pluriannuelle (trois à cinq ans) sous forme d'un programme d'actions » et mentionne les indicateurs permettant d'apprécier leur réalisation.

– Il conçoit, avec le conseil d'administration, la politique d'orientation et pilote le suivi de l'insertion professionnelle.

– Enfin, outre le conseil d'administration, il préside et anime de multiples structures de gouvernance : la commission permanente issue du conseil d'administration, le conseil des délégués pour la vie lycéenne, le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté, le conseil de discipline, les conseils de classe et, surtout, le conseil pédagogique. Ce dernier a été institué par la loi sur l'avenir de l'école du 23 avril 2005, le législateur ayant volontairement laissé aux établissements une grande latitude en ce qui concerne la composition, le fonctionnement et les attributions précises de cet organe. L'Inspection générale de l'éducation nationale et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche estiment qu'à l'issue de la première année de mise en place, « *la greffe de la nouvelle instance est en passe de réussir* » [(1)].

L'accumulation des tâches est allée de pair, depuis les années 2000, avec une revalorisation du métier de chef d'établissement qui a connu deux grandes étapes. Tout d'abord, l'adoption, en 2001, d'un statut des personnels de direction créant un corps unique à trois grades (première classe, deuxième classe et hors classe) a permis une plus grande fluidité dans la carrière et a divisé, selon le Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale, par deux le temps de promotion entre la première classe et la deuxième classe, qui est ainsi passé de 15 ans environ à la fin des années 1980 à 8 ans environ aujourd'hui. Signe de l'attractivité du corps des personnels de direction, le nombre de candidats présents aux concours, toutes classes confondues, est passé de 2 263 candidats pour 775 postes ouverts en 1998 à 3 382 candidats pour 880 postes ouverts en 2008. Ensuite, un relevé de conclusions sur la situation des personnels de direction signé le 24 janvier 2007 entre le ministre de l'éducation nationale et les organisations syndicales représentant les personnels de direction a permis l'adoption de plusieurs mesures de reconnaissance professionnelle : extension du bénéfice de l'indemnité de responsabilité de direction aux proviseurs et principaux adjoints sur la base d'un taux égal à 50 % de l'indemnité versée aux proviseurs et principaux ; majoration moyenne de 1 000 euros du montant de l'indemnité de sujétions spéciales versée aux principaux et principaux adjoints des collèges labellisés « ambition réussite » ; et majoration exceptionnelle, au titre de l'année 2007-2008, de l'indemnité de responsabilité de direction fixée à 750 euros pour les chefs d'établissement et 375 euros pour les adjoints.

Même si l'écart de rémunération entre les enseignants et les chefs d'établissement semble se réduire avec le recours, par les premiers, aux heures supplémentaires détaxées introduites par la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat du 21 août 2007, qui génèrent d'autant plus de revenus que l'ancienneté des professeurs est élevée, la situation salariale des proviseurs et des principaux est, selon M. Jean-Pierre Obin, plus confortable que celle de leurs homologues

(1) « Conseil pédagogique : une première année de fonctionnement », rapport publié en juin 2007.

européens : d'après cet interlocuteur, le revenu brut des personnels de direction pouvait, toutes primes confondues, atteindre en juillet 2006 entre 5 000 et 7 000 euros par mois, des sommes qui sont d'ailleurs justifiées au regard des multiples responsabilités assumées par les chefs d'établissement et de la contrainte que représente l'obligation de résidence.

Ces éléments de pouvoirs et de reconnaissance conduisent-ils à faire des chefs d'établissement des responsables heureux de l'enseignement du second degré ? Si le rapporteur en a rencontré quelques-uns, épanouis dans leurs établissements, la situation est loin d'être idyllique dans tous les collèges et lycées de France : trop souvent encore, les principaux et les proviseurs peinent à conquérir l'autonomie qui leur a été accordée par les pouvoirs publics il y a plus de vingt ans. De nombreuses initiatives qui « marchent », prises dans des collèges et lycées en milieu urbain ou rural, reflètent le formidable potentiel d'expériences profitables aux élèves.

• *Une capacité de pilotage freinée par une vision « absolutiste » de la liberté pédagogique*

En principe, c'est aux chefs d'établissement qu'il revient de conduire la politique pédagogique de l'établissement. Cependant, leurs projets en la matière se heurtent souvent à l'étendard de la liberté pédagogique brandi par les enseignants. Consacrée par le législateur à l'article L. 912-1-1 du code de l'éducation, cette liberté est fort utile pour défendre ce qui s'apparente, dans certains discours, à une sorte d'infaillibilité pédagogique des professeurs, qui s'abritent ainsi derrière leur compétence disciplinaire pour refuser toute immixtion des personnels de direction dans leur façon d'enseigner ou la coordination des enseignements et des parcours scolaires. Ainsi, le Syndicat national des enseignants du second degré (SNES) a reconnu que la « fonction pédagogique » des chefs d'établissement suscite des « *réticences massives* » chez les professeurs.

Cette coupure entre les personnels de direction et les enseignants s'est aggravée, selon le SNES, avec l'élargissement du vivier de recrutement des chefs d'établissement résultant de l'adoption du statut de 2001. Selon ce syndicat, les dispositions permettant l'entrée dans le corps des personnels de direction soit de directeurs d'école primaire ayant exercé cette fonction pendant cinq ans, par le biais d'une liste d'aptitude, soit de fonctionnaires de catégorie A de l'État, des collectivités territoriales et de la magistrature, par la voie du détachement, l'intégration des intéressés dans le corps des personnels de direction pouvant s'effectuer à l'issue d'une période de trois ans, dans la limite d'un plafond fixé au vingtième de l'effectif de chaque grade concerné, ont conduit à instaurer parfois une « *crise de légitimité* » des personnels de direction.

On comprend dès lors que, dans ces conditions, le chef d'établissement, s'il ne dispose pas d'une autorité et d'un charisme exceptionnels ou d'un sens de la diplomatie particulièrement aigu, puisse éprouver de grandes peines à faire vivre l'autonomie du collège ou du lycée qu'il dirige, en conduisant une politique pédagogique adaptée aux spécificités locales. De fait, on ne peut guère s'étonner de la faiblesse du pilotage pédagogique des EPLE dès lors que, comme le

constatent dans leur rapport annuel 2007 l'Inspection générale de l'éducation nationale et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, l'établissement est le « *cadre d'une addition de missions d'enseignement, effectuées certes avec sérieux, mais séparément, et non d'*une *mission d'enseignement au sens large, assumée collectivement* ». C'est la raison pour laquelle, à l'heure où des objectifs de performance sont fixés et doivent être déclinés dans chaque EPLE, il est difficile de faire émerger, dans les établissements scolaires, un véritable projet pédagogique, porté par un *leader* incarnant l'intérêt général, qui soit collectivement pensé et mis en œuvre.

Ce blocage culturel explique pourquoi les syndicats d'enseignants sont hostiles à tout renforcement du pouvoir d'évaluation du chef d'établissement sur la qualité du travail pédagogique des professeurs. À cet égard, le système actuel de notation, avec une note administrative intervenant pour 40 % dans la note finale, attribuée annuellement par le chef d'établissement et évaluant l'assiduité de l'enseignement, le rayonnement et l'autorité pédagogique, et une note pédagogique intervenant pour 60 %, laquelle est attribuée par les inspecteurs pédagogiques régionaux, semble constituer un point d'équilibre inamovible pour les syndicats d'enseignants.

• *Une administration centrale parfois réticente à faire vivre l'autonomie*

Cela a déjà été dit, l'autonomie des EPLE a été consacrée sur le plan juridique dès 1985, l'organe qui l'incarne et la met en œuvre étant le conseil d'administration de l'établissement, présidé par le proviseur ou le principal. Cependant, le rapporteur a pu constater, au cours de ses auditions et de ses déplacements, que celle-ci peut être niée dans ses aspects les plus stratégiques par la tutelle, c'est-à-dire par le ministère de l'éducation nationale.

– Tout comme les directeurs d'école, les chefs d'établissement sont victimes d'un « surencadrement ». Mais celui-ci revêt deux aspects particuliers : d'abord, il ne peut manquer de surprendre au regard du statut d'autonomie dont jouissent les EPLE ; ensuite, il prend la forme de ce que les inspections générales de l'éducation nationale et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche appellent un « *harcèlement textuel* ». D'une part, les circulaires ministérielles continuent encore de prescrire aux établissements, avec moult détails, ce qu'ils doivent et peuvent faire. D'autre part, cette inflation de circulaires de l'administration centrale se double, parfois, d'une inflation de commandes provenant de l'académie, certains recteurs multipliant inutilement les demandes d'enquêtes et de résultats pour faire remonter des établissements des chiffres reflétant une mise en œuvre immédiate des annonces ministérielles. Or le temps de l'éducation est, nécessairement, plus long que celui de la communication politique ou institutionnelle. Par conséquent, certains rectorats doivent admettre qu'une politique pédagogique ne peut produire de résultat avant trois ou cinq ans et que sa conduite ne doit pas être contrecarrée par la multiplication de demandes intempestives.

– Aujourd'hui, les établissements reçoivent, pour assurer leurs heures d'enseignement, une dotation globale horaire, qui, malgré la possibilité de moduler

les horaires d'enseignement dans des limites d'« horaires planchers et horaires plafonds » et l'octroi « d'heures non affectées », destinées à faciliter la mise en œuvre de projets, s'est avérée très rigide, au point d'être devenue un obstacle structurel à l'autonomie. À cet égard, le Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale a fait part au rapporteur de son sentiment selon lequel la tutelle « *chipote* » face à toute initiative, fût-elle marginale, qui procéderait à des ajustements du ratio heures par élèves. En outre, ainsi que le constate le Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant, « *les libertés et marges de manœuvre concédées aux établissements ont vite buté sur les impératifs budgétaires et les fourchettes horaires ses sont rapidement trouvées à leur plancher* », tandis que les heures non affectées ont été mobilisées pour financer des opérations nationales, comme la mise en place des collèges labellisés « ambition réussite ». Un sondage IFOP effectué en juin 2006 indique que 70 % des chefs d'établissement estiment que la grille horaire actuelle au collège ne leur permet pas de mettre en place des dispositifs efficaces de prise en charge des élèves en difficulté scolaire [(1)]. En particulier, les principaux des collèges ont regretté la suppression d'une heure non affectée figurant, en 2004, dans le projet initial de grille horaire de la classe de 3e, puis celle, en 2006, d'une demi-heure non affectée dans le cycle central (classes de 5ème et 4ème). Au total, pour beaucoup d'établissements, l'autonomie se résume à la gestion des contraintes…

– Le contrat d'objectifs mentionné à l'article L. 421-4 du code de l'éducation devrait être l'aiguillon du pilotage des établissements par la performance. Cependant, ce contrat ne revêt aujourd'hui qu'un engagement moral : s'il n'est pas rempli, l'établissement ou son chef ne subira aucune conséquence. Or comment peut-on espérer que la communauté éducative d'un établissement s'approprie une démarche fondée sur la performance si, malgré de mauvais résultats, tout peut continuer comme avant sans que rien ne change ? Il y a là un véritable vice de construction dans le dispositif d'évaluation des EPLE. Celui-ci souffre en outre de deux autres insuffisances : d'une part, les indicateurs retenus pour évaluer la performance des établissements sont souvent trop nombreux et trop descriptifs et, d'autre part, le dispositif d'évaluation des personnels de direction mis en place en 2002, appuyé sur un diagnostic, une lettre de mission du recteur et un entretien, s'identifie plus à une évaluation individuelle qu'à l'évaluation globale des performances de l'établissement.

A *contrario*, dans les établissements privés sous contrat, le projet d'établissement est approprié par l'ensemble de la communauté éducative. L'adhésion à ce projet constitue d'ailleurs l'une des conditions du recrutement des enseignants par le chef d'établissement.

Par ailleurs, le rapporteur a pu constater, notamment dans l'académie de Rennes, que certains établissements publics font eux aussi preuve d'inventivité au niveau pédagogique pour rester attractifs et performants vis-à-vis des établissements privés, tout en s'inscrivant dans le cadre du projet académique.

---

(1) Rapport sur la grille horaire des enseignements au collège, octobre 2006, sondage réalisé dans le cadre de la mission d'audit de modernisation effectuée par l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et l'Inspection générale de l'éducation nationale.

B. QUELLES RESPONSABILITÉS CONFIER À CES PERSONNELS POUR ACCROÎTRE LA PERFORMANCE DES ÉCOLES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX D'ENSEIGNEMENT ?

Ce bref état des lieux de la direction des écoles primaires et des établissements du second degré fait ressortir toute l'importance que revêt la définition de ses responsabilités dans un système éducatif piloté par la performance et la réussite du plus grand nombre.

Ainsi que l'a reconnu le directeur général de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale, M. Jean-Louis Nembrini, « *l'autonomie existe aujourd'hui, mais dans le vide : elle ne s'appuie sur rien* ». Or celle-ci doit être adossée à une politique soutenue par la communauté éducative, comme par les familles, à savoir une politique de promotion de l'égalité des chances et d'amélioration de la performance des écoles, des collèges et des lycées. Cela étant posé, la responsabilité première de ceux qui dirigent ces entités pédagogiques est de trouver le mode d'organisation le plus approprié pour mettre en œuvre cette priorité nationale. Par conséquent, il faut donner aux directeurs d'école et aux chefs d'établissement les moyens de construire, école par école et établissement par établissement, des projets permettant de renforcer les acquis de leurs élèves, sur la base d'objectifs précis et pluriannuels. En effet, la responsabilité du directeur d'école, du principal de collège et du proviseur de lycée ne pourra être effectivement établie et engagée que si elle est étroitement corrélée à l'existence de moyens permettant d'atteindre ces objectifs et à des espaces d'autonomie réels.

L'autonomie consiste donc à dégager des marges de manœuvre pour les établissements du primaire et du secondaire, afin de leur confier les missions dont la gestion centralisée ne peut être que contre-productive, car trop éloignée des réalités locales et des besoins particuliers des élèves, comme, par exemple, la mise en œuvre de l'aide individualisée au lycée ou celle de l'accompagnement éducatif d'une durée de deux heures dans les collèges. À terme, l'école de demain, du premier comme du second degré, sera efficace si elle sait mettre en place des dispositifs assurant la prise en charge personnelle de chaque élève en difficulté, retrouvant ainsi la proximité pédagogique entre l'élève et l'enseignant qui a fait la force de l'instruction publique de la Troisième République.

À partir de cette analyse, deux principes doivent être posés :

– L'autonomie doit être conçue comme une autonomie d'utilisation des moyens pédagogiques mise au service des résultats scolaires. Comme l'a fait observer au rapporteur M. Jean-Louis Nembrini, c'est dans cette perspective que l'assouplissement de la carte scolaire prend tout son sens : grâce à l'autonomie, qui permet de s'engager sur la voie de l'excellence pédagogique, les établissements situés dans des zones défavorisées disposeront de moyens efficaces pour lutter à armes égales avec les établissements les plus cotés.

– L'autonomie ne doit pas être synonyme de concurrence entre les établissements ou d'indépendance de ceux-ci. L'Éducation doit rester nationale. C'est pourquoi les objectifs et les programmes de l'enseignement doivent être définis au niveau central. Ce qui doit changer, en revanche, c'est le passage d'un système

d'enseignement « quantitatif », fondé sur la gestion des flux d'élèves, à un système d'enseignement entièrement tourné vers la gestion qualitative des acquis de ces élèves.

1. Dans le secondaire : donner une autonomie d'utilisation des moyens en contrepartie d'un véritable pilotage par les objectifs

Le renforcement des responsabilités des chefs d'établissement doit aller de pair avec l'adoption de mesures de valorisation professionnelle.

• *La formation et la carrière*

– La formation initiale des personnels de direction devra être repensée. D'une durée de deux ans, elle est organisée, depuis 1999, en alternance entre un « *stage en responsabilité* » dans un établissement d'affectation et des « *sessions de formation* ». Or, selon un recteur entendu par le rapporteur, le « *compagnonnage* » qui caractérise la période de stage peut s'avérer insuffisant, voire sclérosant, s'il ne consiste qu'à apprendre à copier le modèle présenté au futur chef d'établissement. En outre, la formation initiale devrait combler ses lacunes en matière de *management* des personnels et de pilotage pédagogique des EPLE, ces deux aspects du métier devant faire l'objet de modules d'enseignement. Quant à la formation continue, au cours de laquelle les chefs d'établissement devraient être sensibilisés aux différentes stratégies pédagogiques, elle implique, au minimum, d'organiser une formation courte de 2 à 5 jours par an [(1)].

– Afin de renforcer l'attractivité du métier du chef d'établissement, il faut faire en sorte que la première affectation ne soit pas démotivante, en luttant contre la pratique consistant à nommer les jeunes chefs d'établissement dans des établissements délaissés par les personnels de direction expérimentés. Aujourd'hui, la nomination des lauréats de concours se fait dans le cadre général du « mouvement » qui organise les mutations individuelles d'un poste à l'autre ; elle en constitue d'ailleurs la phase ultime. Selon M. Jean-Pierre Obin, ce système conduit à ce que les nouveaux venus occupent très généralement les postes laissés vacants par les mutations des anciens. Un lauréat n'est pas forcément nommé dans sa région d'origine, ce qui constitue la cause majeure des démissions du bénéfice concours. La première affectation devrait donc se faire autant que possible dans l'académie d'origine.

– Enfin, la mobilité interministérielle au bénéfice des personnels de direction devrait être renforcée, afin que la seule sortie possible du corps ne se limite pas au départ en retraite. Aujourd'hui, un chef d'établissement ayant atteint le dernier échelon vers les 50 ans y reste bloqué jusqu'au départ en retraite, ce qui peut générer un sentiment de frustration compréhensible chez ceux qui, tout en continuant d'assumer leurs responsabilités, constatent qu'ils ne progressent plus tant sur le plan professionnel que salarial.

---

(1) Proposition figurant dans le rapport annuel 2007 des inspections générales de l'éducation nationale.

• *La nécessité d'une présidence forte et d'une autorité globale*

– Le rapporteur est favorable au maintien du cumul des fonctions de chef d'établissement et de président du conseil d'administration.

De récents rapports, aussi bien ceux des inspections générales de l'éducation nationale que le *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, préconisent une dissociation de ces fonctions, en prenant exemple sur les établissements d'enseignement et de formation initiale agricoles et en faisant valoir que cela permettrait d'alléger l'emploi du temps du chef d'établissement, qui pourrait se consacrer ainsi à sa mission de « pilote » du projet pédagogique de son collège ou de son lycée. Or, loin d'apporter un plus, cette réforme serait en réalité contreproductive : le conseil d'administration est l'organe qui délibère sur l'organisation éducative et pédagogique de l'EPLE selon l'article 2 du décret du 30 août 1985 ; autrement dit, c'est l'organe qui définit et met en place l'autonomie. Dès lors, comment le chef d'établissement pourrait-il conduire sa politique pédagogique s'il ne préside plus l'instance qui légalise et légitime tous les actes instituant cette autonomie, du projet d'établissement au contrat d'objectifs, et valide ainsi le travail de réflexion et de concertation préalables mené par les autres instances que sont le conseil pédagogique, la commission administrative, *etc*. ? Par ailleurs, il suffit de penser aux conséquences que pourrait avoir sur l'autorité d'un chef d'établissement le fait d'être mis en minorité, en tant que simple membre, par le conseil d'administration sur un aspect essentiel du projet pédagogique, pour constater que la dissociation des fonctions constitue une fausse bonne idée.

– Le chef d'établissement doit être épaulé par un pôle administratif de l'EPLE suffisamment doté en moyens financiers et en personnels qualifiés. Conformément aux engagements contenus dans la charte des pratiques de pilotage annexée au relevé de conclusions signé le 24 janvier 2007, cela nécessite, de la part du ministère et des académies, de mettre en place une politique de formation des personnels et de requalification de certains emplois administratifs comme ceux des gestionnaires, qui prennent en charge la gestion financière des établissements, et des secrétaires qui, parfois, jouent le rôle de véritables secrétaires de direction.

– Les chefs d'établissement doivent devenir les maîtres d'œuvre de la politique pédagogique des collèges et des lycées. Dans cette perspective, le conseil pédagogique, institution encore récente, doit être généralisé pour en faire, au sein des EPLE, le lieu principal de la réflexion sur la valeur ajoutée de tel acte ou démarche pédagogique. Sa nature essentielle d'organe de concertation doit être rappelée, afin de dissiper les craintes ou les phantasmes que sa mise en place peut susciter chez le corps enseignant. Cependant, il faut le structurer davantage en désignant, par exemple, un enseignant explicitement chargé de seconder le chef d'établissement dans l'animation et le suivi de ses travaux [(1)].

(1) Exemple d'un collège de l'académie de Toulouse cité par le rapport annuel 2007 des inspections générales de l'éducation nationale.

Par ailleurs, ce point étant particulièrement essentiel, il convient de confier aux établissements, d'ici la rentrée prochaine, une autonomie d'utilisation sur une partie de leurs moyens horaires. Plusieurs entretiens du rapporteur ont mis en avant l'opportunité qu'il y aurait à donner aux EPLE la nécessité de gérer 10 % à 15 % de leur dotation globale horaire, étant entendu que cette souplesse serait utilisée pour traiter la difficulté scolaire et expérimenter des méthodes pédagogiques innovantes pour le soutien personnalisé et/ou en petits groupes. L'utilisation de ces moyens horaires devrait être contractualisée, c'est-à-dire détaillée dans le contrat d'objectifs qui est signé entre le chef d'établissement et le rectorat. Au préalable, les modalités et finalités d'utilisation de ces moyens devraient faire l'objet d'une concertation avec le conseil pédagogique. À terme, il serait souhaitable, ainsi que le préconisent les rapports des missions d'audit de modernisation de 2006 sur les grilles horaires des collèges et des lycées généraux et technologiques, d'abroger les grilles horaires hebdomadaires dans ces établissements au profit d'un plafond horaire annuel de classe du lycéen ou d'une base horaire par cycle pour le collégien (annuelle pour la 6e, bi-annuelle pour le cycle central et annuelle pour le cycle d'orientation de la 3e), la gestion de 20 % des moyens horaires étant laissées à la libre appréciation des équipes éducatives.

– Le renforcement de la présidence de l'EPLE implique de repenser la procédure de recrutement des enseignants dans les collèges ou lycées. Le *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant* explore plusieurs pistes de réforme dont certaines conduisent à opérer une véritable révolution culturelle par rapport à la procédure actuelle d'affectation, qui intervient sur la base des seuls vœux des agents, dans un ordre de choix déterminé par le barème. Est ainsi évoquée la possibilité d'instituer une procédure de qualification au niveau national, suivie d'une sélection par l'instance locale. Par souci de réalisme, le rapporteur défend, dans un premier temps, une approche moins révolutionnaire qui consisterait à faire participer les chefs d'établissement à la procédure d'affectation, selon des critères formels à définir, en prévoyant notamment un entretien, et à les impliquer plus directement encore, selon une procédure *ad hoc*, dans les recrutements destinés à pourvoir les postes à profil particulier de certains établissements difficiles.

• *La responsabilité : le pilotage par la performance*

La contrepartie du renforcement de l'autonomie pédagogique est le développement d'une évaluation qui soit fondée sur la valeur ajoutée de l'établissement : en effet, c'est l'évolution qualitative des acquis des élèves, sur une durée significative, qu'il importe d'évaluer.

– Il faut veiller à ce que la déclinaison des indicateurs figurant dans les rapports annuels de performance au niveau des académies et de leurs plans annuels de performance, puis au niveau des EPLE et de leurs projets d'établissement, soit pertinente. Ne doivent être retenus, en effet, que les indicateurs qui revêtent une vraie signification au regard des spécificités locales.

En outre, il faut établir des indicateurs qui ne soient pas que quantitatifs. Dans une démarche de pilotage par les objectifs, la construction d'indicateurs

qualitatifs, c'est-à-dire de progrès ou de valeur ajoutée, sur lesquels l'effort des établissements devrait porter en priorité, est essentielle. Les EPLE ne peuvent donc se contenter du taux de succès au bac. Ils doivent aussi indiquer des facteurs aussi essentiels que le taux d'absentéisme, les actes de violence, la scolarisation d'élèves handicapés, ainsi que, bien entendu, l'évaluation des compétences des élèves. Parmi les indicateurs qui pourraient être généralisés au niveau des établissements, on peut citer la différence entre les taux attendus et observés de réussite scolaire (indicateur utilisé par l'académie de Toulouse), la fluidité des parcours adossée à un pourcentage de redoublement maximum de 2 %, le taux de sortie du collège sans acquisition des compétences de base en français et en mathématiques, *etc.* (1).

– Quant au contrat d'objectifs, il devrait être l'instrument central de l'évaluation. D'une durée de cinq ans, il doit impérativement faire le lien entre les résultats à atteindre et les stratégies de prise en charge et de remédiation de la difficulté scolaire. En outre, il convient de lui donner plus de force. C'est pourquoi l'utilisation que l'établissement aura faite, dans le cadre de ce contrat, de son autonomie devra faire l'objet, en cas de défaillance, d'une procédure d'alerte publique. Ainsi, au bout de trois ans, un premier bilan d'étape établi par les corps d'inspection serait rendu public dès lors que les rapports d'activité de l'établissement font état soit d'une dégradation soit d'une stagnation des résultats par rapport à la trajectoire de progrès décrite dans le contrat d'objectifs. Dans ce cas de figure, un avenant au contrat d'objectifs devrait être adopté par le conseil d'administration de l'établissement. Au bout des cinq années d'exécution du contrat, la situation de l'établissement serait réexaminée et donnerait lieu à un nouveau rapport public. Si aucune amélioration n'a eu lieu, le nouveau contrat d'objectifs ne pourrait être signé entre le recteur et le chef d'établissement qu'après validation par le ministère de l'éducation nationale. Cette procédure ne conduit pas à sanctionner l'établissement, puisque ces moyens ne seront pas diminués, mais elle permet à l'État d'exercer un droit de regard critique sur la situation de certains établissements dont on peut espérer qu'il aura sur eux un effet mobilisateur.

Pour renforcer la portée du dispositif d'évaluation, celui-ci devrait avoir, en cas de résultats insatisfaisants, des conséquences sur la gestion de la carrière des chefs d'établissement tant en ce qui concerne les mutations que les promotions. Quant aux chefs d'établissement dont l'inertie ou l'incapacité est avérée, le rapporteur estime que la gravité de la situation justifierait leur réintégration dans leur corps d'origine. Ainsi rénové, le pilotage par la performance devrait être accompagné par l'adoption de mesures renforçant le partenariat des EPLE avec les deux acteurs majeurs suivants :

– S'agissant des relations avec l'académie, le recteur doit avoir pour mandat de ne pas contrecarrer, par des demandes fréquentes et inopportunes, les contrats d'objectifs et les projets d'établissement. Parallèlement, les inspecteurs pédagogiques régionaux-inspecteurs d'académie (IPR-IA) doivent être déchargés de certaines tâches

---

(1) Exemples cités par le rapport de la mission d'audit de modernisation sur la grille horaire des enseignements au collège, octobre 2006.

de gestion pour assurer une fonction de « conseil pédagogique de proximité » auprès des EPLE et des enseignements qui leur sont rattachés. Enfin, une partie du budget académique doit pouvoir être négociée avec le niveau central afin que l'académie puisse venir en appui à la réalisation des indicateurs.

– S'agissant des relations avec les parents, ces derniers doivent être mieux informés de la politique pédagogique de l'établissement, notamment sur l'utilisation des moyens horaires non fléchés. Ces éléments devraient leur être communiqués chaque année, à l'occasion d'une réunion du conseil d'administration.

2. Dans le primaire : lier le bénéfice du statut de directeur à la mise en place d'établissements publics d'enseignement primaire

Le rapporteur propose de séparer ses propositions concernant les directeurs d'école en deux ensembles : celles concernant tous les directeurs d'école et celles liées à la création des établissements publics d'enseignement primaire.

• *Renforcer l'autorité pédagogique et l'évaluation des directeurs d'école*

Le rapporteur estime que le recrutement des directeurs d'école sur liste d'aptitude peut être maintenu, à condition de prévoir les ajustements nécessaires destinés à renforcer leur autorité pédagogique sur leurs collègues professeurs. L'inscription sur cette liste doit être ouverte aux seuls enseignants ayant cinq ans d'ancienneté – et non plus deux seulement – et doit déboucher sur une formation qualifiante d'un an à l'issue de laquelle le stagiaire obtiendrait une attestation. Le futur directeur ne serait inscrit sur la liste d'aptitude qu'après avoir passé un entretien avec l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale.

Quant au dispositif d'évaluation, il doit être calqué sur la procédure d'alerte publique proposée pour les chefs d'établissement, sauf que, dans le cas présent, l'évaluation de l'école serait conduite par l'inspecteur d'académie et porterait sur le projet d'école, qui, si les performances ne sont pas satisfaisantes, pourrait faire l'objet, dans un premier temps, d'un avenant, puis, dans un second temps, d'une approbation par le ministère de l'éducation nationale.

• *Mettre en place des établissements publics d'enseignement primaire dirigés par un directeur possédant un statut*

Quatre raisons structurelles militent en faveur de la création des établissements publics d'enseignement primaire (EPEP).

– L'organisation de l'école primaire pénalise son efficacité. Même si elles étaient 61 660 en 1980-1981, le nombre d'écoles publiques (49 928 en 2007-2008) reste beaucoup trop élevé. Comme le constate le rapport du Haut conseil de l'éducation sur l'école primaire publié en 2007, « *l'émiettement en petites structures… empêche les échanges entre maîtres d'un même cycle, limite les interventions extérieures et fait obstacle à la pratique d'activités collectives, notamment sportives et artistiques. Il va ainsi à l'encontre des intérêts des élèves* ». À cet égard, le rapporteur est convaincu que la démarche de

modernisation engagée par la France ne peut justifier le maintien d'une école qui ne serait qu'une école de la proximité et non une école de l'efficacité pédagogique. Une organisation en réseau peut être envisagée, notamment dans la ruralité.

– L'EPEP serait un extraordinaire facilitateur dans la gestion des emplois contractuels, comme les emplois de vie scolaire, qui seraient ainsi gérés à l'échelon pertinent sans être rattachés aux collèges, ainsi que dans la gestion de la carte scolaire, la mixité sociale étant favorisée par la réunion, sous un même établissement, d'écoles sociologiquement différentes. Les difficultés matérielles et politiques liées à ces deux sujets seraient considérablement réduites, ce qui ne peut que renforcer l'opportunité du dispositif proposé.

– La création d'EPEP donne un argument fort et cohérent à la création d'un véritable statut des directeurs de ces nouvelles écoles primaires. En particulier, l'obstacle que constitue à l'élaboration d'un tel dispositif la grande hétérogénéité des métiers de directeur, qui n'ont pratiquement rien en commun selon que l'on dirige une école à deux ou à quinze classes, serait levé. En outre, l'adoption d'un tel statut apparaîtrait comme le corollaire naturel de la mise en place d'établissements disposant de l'autonomie de moyens leur permettant de rechercher l'excellence pédagogique. Enfin, en liant ainsi le bénéfice du statut du directeur à la création des EPEP, on peut penser qu'une bonne partie des directeurs d'école soutiendraient la mise en place de ce qui devrait être un instrument efficace de réorganisation de l'école primaire.

– L'EPEP permettrait de réaffirmer la pérennité des écoles maternelles, dont on soupçonne régulièrement le démantèlement prochain. Ainsi, l'école maternelle garderait toute sa place dans le cursus scolaire. Dans cette perspective, le rapporteur a déposé, le 15 octobre 2008, avec deux de ses collègues, MM. Guy Geoffroy et Benoist Apparu, une proposition de loi relative à la création des établissements publics d'enseignement primaire [(1)]. Ses principales dispositions sont les suivantes :

– L'EPEP appartiendrait à la catégorie des EPLE, ce qui rendrait ainsi applicables aux premiers les règles qui régissent les seconds, notamment celle concernant l'autonomie pédagogique.

– La création d'un EPEP serait rendue obligatoire lorsqu'une école élémentaire, maternelle ou primaire comporte 15 classes. Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pourraient ériger une telle école en EPEP dès lors qu'elle comporte 13 classes [(2)]. Si l'autorité académique décidait de réduire le nombre de classes d'un EPEP, ce dernier subsisterait, afin que les avantages de son organisation soient préservés.

---

(1) Proposition de loi n° 1188.

(2) Actuellement une décharge d'enseignement complète est accordée au directeur à partir de 13 classes en école maternelle et 14 en école primaire.

– L'EPEP serait doté d'un conseil d'administration comportant 13 membres. Afin de donner des gages contre les risques de « municipalisation » de l'établissement, le conseil serait constitué selon la règle des trois tiers, avec des représentants, au nombre de quatre pour chaque catégorie de membres, des élus locaux, des personnels de l'établissement et des parents d'élèves auxquels s'ajouterait le directeur d'école. Par ailleurs, le conseil serait présidé soit par le directeur de l'école soit par un des représentants de la commune ou du ou des établissements publics de coopération intercommunale. Cette dernière disposition est destinée à rassurer les élus locaux qui s'effrayeraient de la rupture du lien organique existant entre la commune et « son » école. Cependant, le rapporteur pense que, sauf exception, le choix se portera sur le directeur, précisément en raison de la confiance et de la réputation dont jouira ce dernier auprès des équipes municipales. Enfin, en ce qui concerne les pouvoirs du conseil d'administration, il pourrait délibérer sur le projet d'établissement, le budget, le recrutement des personnels contractuels et le rapport annuel sur le fonctionnement de l'établissement qui lui serait présenté par le directeur.

– Quant au directeur de l'EPEP, il représenterait l'État au sein de l'établissement et exécuterait les délibérations du conseil d'administration. Même si ce point n'est pas précisé dans la proposition de loi, il est clair aux yeux du rapporteur que le directeur d'un EPEP bénéficiera d'une décharge d'enseignement complète. Prenant acte de la nécessité qu'il y a à encourager la mise en place des EPEP, le projet de loi de finances pour 2009 contient une mesure à caractère prévisionnel visant à créer 500 emplois administratifs dans le primaire pour accompagner la création de ces futurs établissements.

• *À terme, aller vers l'école du socle commun ?*

La Nation ne pourra pas ne pas se pencher sur le hiatus existant entre le CM2 et la 6e – pensons par exemple au fait qu'un élève passe d'un seul instituteur à dix ou douze enseignants différents. Cette césure n'est sans doute pas étrangère aux difficultés de nombreux élèves qui entrent au collège. Dans le même temps, elle semble en décalage avec certaines évolutions récentes, comme l'adoption, en 2007, d'un cahier des charges de la formation des enseignants en IUFM établissant des référentiels communs aux enseignants des deux degrés.

De manière plus profonde et plus prospective, le socle commun des connaissances et de compétences couvrant toute la scolarité obligatoire, c'est-à-dire de l'école élémentaire jusqu'à la troisième, n'est-il pas logique d'envisager, pour des raisons d'efficacité pédagogiques évidentes, de regrouper, dans un avenir pas trop lointain, écoles primaires et collège(s) sous un même établissement ? Le rapporteur pense que l'heure n'est pas encore venue, mais une nouvelle architecture des enseignements du premier et du second degrés devrait être ainsi mise en place autour d'« écoles du socle commun ». Avant de se concrétiser, cette proposition de long terme devrait être précédée d'un rapprochement des statuts des dirigeants des écoles et des établissements du secondaire, et concertée avec les personnels. Et ça c'est une autre histoire !

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales examine pour avis, sur le rapport de ***M. Frédéric Reiss****, les crédits pour 2009 de la mission « Enseignement scolaire » au cours de sa séance du mardi 28 octobre 2008.*

(Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président)

Un débat suit l'exposé du rapporteur.

M. le président Pierre Méhaignerie. J'adhère pleinement à ce rapport, présenté avec expérience, pragmatisme et passion.

M. André Schneider. J'approuve l'idée de donner un statut aux directeurs d'école, mais en tant qu'ancien principal de collège, je voudrais signaler un point à prendre en compte, celui de la responsabilité juridique. En effet, un chef d'établissement du secondaire est statutairement en service et responsable 24 heures sur 24 ; c'est lui qu'on appelle quoi qu'il arrive. Ce principe de responsabilité doit-il être étendu aux directeurs d'école ou faut-il ajuster les règles applicables actuellement aux principaux et proviseurs ?

M. Régis Juanico. Sans m'étendre sur le contenu du rapport, sur lequel j'ai de sérieuses réserves, j'appelle surtout à la retenue sur les réformes : la communauté éducative est lassée des changements permanents. Le Président de la République a beau dire que plus personne ne s'aperçoit des grèves qui ont lieu en France, le fait est qu'un grand nombre de personnels de l'éducation nationale ont manifesté dimanche 19 octobre ; parmi ces manifestants, il y avait notamment des personnels des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), dont l'existence est remise en cause. De même, le service minimum apparaît inapplicable et inefficace dans les grandes villes comme dans les petites. Plutôt que de nouvelles réformes, le système a besoin de stabilité et de visibilité d'autant qu'il doit affronter à la fois la réduction du nombre de postes, la diminution du nombre d'heures de cours et la mise en place de l'accompagnement éducatif.

M. Bernard Perrut. Quand on rencontre des directeurs d'écoles, on se rend compte qu'une réforme de leur statut est nécessaire : il faut qu'ils aient une certaine autorité sur les enseignants et une autonomie leur permettant de mettre en place des projets pédagogiques adaptés, car les besoins ne sont pas les mêmes, par exemple dans une école de centre ville et dans un quartier périphérique. Une certaine autonomie dans la gestion des moyens est également nécessaire sans rompre le lien avec la collectivité locale de rattachement ; d'ailleurs, les communes auraient intérêt à réunir régulièrement leurs directeurs d'écoles afin d'élaborer des plans stratégiques pour la réussite des élèves, qui est le but de l'école. René Monory avait tenté de créer un statut pour les directeurs d'école il y a vingt ans ; de multiples propositions ont été faites ; il est temps de passer à l'acte. L'essentiel c'est que les réformes soient faites au nom de l'intérêt des élèves.

Il est vrai que les personnels des RASED ont sollicité les élus et qu'on a pu s'interroger sur leur avenir et sur la mise en place des deux heures de soutien hebdomadaires. Cela dit, deux mois après la rentrée, on voit que cela se passe bien ; les parents adhèrent à ce dispositif et les enfants l'acceptent. Le seul regret que l'on peut avoir est que, dans certaines académies, au prétexte de la formation des enseignants, le soutien scolaire ne peut avoir lieu le mercredi matin et doit donc souvent se dérouler à l'heure du déjeuner, ce qui n'est pas optimal et coïncide souvent avec l'heure de la cantine. Tout cela devra de toute façon être évalué.

Il y a aussi une forte demande des parents à être mieux associés au système. Ne pourrait-on pas envisager d'instaurer une journée nationale des parents à l'école ?

Pour ce qui est du lycée, il y a aussi des pistes de réformes à étudier, afin d'assurer une meilleure préparation à l'enseignement supérieur.

Pour finir, l'enseignement privé ne doit pas être oublié. Il contribue à l'enseignement national et est parfois en avance, puisqu'il a déjà un statut efficace des directeurs d'établissements. Il représente 2 millions d'élèves et 145 000 enseignants. Ces derniers font part régulièrement de leurs réflexions et de leurs revendications. On avait annoncé une égalisation du statut de ces enseignants avec celui de leurs collègues de l'enseignement public, qui n'a pas été réalisée. Par ailleurs, la règle de proportionnalité qui veut que les créations et suppressions de postes dans l'enseignement privé sous contrat soient moins importantes que dans l'enseignement public peut aussi poser, à certains endroits, des difficultés.

M. Christian Eckert. Ma première question concerne la suppression de 3 000 postes d'enseignants des réseaux d'aide spécialisée aux élèves en difficulté (RASED), parallèle à la réintégration de 500 à 1 000 postes d'enseignants mis à disposition, notamment des réseaux d'éducation populaire. Quelle est la position du rapporteur sur ce sujet ?

Par ailleurs, le rapporteur pour avis passe sous silence la question du bilan de la réforme de la carte scolaire. Pourtant, de nombreux rapports auraient du l'interpeller. Le but était de favoriser la mixité. Or l'automaticité des dérogations provoque au contraire une concentration liée à l'origine sociale des élèves. Demain, avec des établissements scolaires plus autonomes, comment cela fonctionnera-t-il ? Ne conviendrait-il pas de disposer d'un rapport sur le sujet ou, au moins, d'un bilan ou d'une synthèse des conséquences de cette mesure ?

Mme Cécile Gallez. Je m'interroge sur le retard pris dans la publication des décrets d'application de la loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat, dite « loi Censi ». Je transmettrai cette question au ministre, ainsi que d'autres revendications, à ce jour non satisfaites, des enseignants dans les établissements privés.

S'agissant de l'accès des handicapés à l'école, autre sujet qui me tient à cœur, si l'école s'est plutôt bien adapté à l'accueil du handicap physique, notamment par l'adaptation de ses locaux, qu'en est-il de l'accueil des handicapés psychiques, notamment autistes ? On ne peut que se féliciter de l'augmentation du nombre d'auxiliaires de vie scolaire et d'enseignants mis à la disposition de ces élèves, mais qu'en est-il de leur formation ? Quels liens sont développés avec les associations spécialisées ?

M. Benoist Apparu. Je me félicite de l'accroissement de l'autonomie des établissements préconisée par l'avis de notre collègue. S'agissant des établissements publics d'enseignement primaire (EPEP), ce serait une évolution très positive pour les établissements scolaires et les enseignants d'une même ville. Ils permettraient de regrouper plusieurs classes, de répondre aux critiques de l'opposition en améliorant encore la mixité sociale à l'heure de la réforme de la carte scolaire – notamment par le regroupement dans un même établissement des élèves des écoles du centre et de la périphérie des villes – et, enfin, ils augmenteraient l'efficacité des heures de soutien scolaire, en permettant une utilisation mutualisée de ces deux heures.

S'agissant de la libération du samedi matin, je tiens à rappeler que la réforme mise en œuvre n'était pas celle des quatre jours ! Il s'agissait de supprimer l'école le samedi matin et non d'instaurer une semaine de quatre jours à l'Education nationale. Le mercredi matin peut être ouvert, même si de nombreux inspecteurs d'académie ont privilégié les quatre jours.

S'agissant des postes en RASED, ils n'ont pas été supprimés mais réaffectés dans les classes, afin de confronter le dispositif d'accompagnement éducatif proposé à tous les élèves. On supprime simplement des doublons dans le dispositif de prise en charge des élèves en difficulté, d'autant plus que les enseignants des RASED devaient gérer entre cinq et dix écoles primaires chacun !

M. le président Pierre Méhaignerie. Les comparaisons européennes nous sont très défavorables. De même, le rapport demandé par la Commission des finances de notre assemblée à la Cour des comptes souligne très clairement un différentiel de coût de 15 à 20 % en France pour des résultats moyens. Ce n'est pas normal.

(Présidence de M. Georges Colombier, secrétaire)

M. André Vézhinet. S'agissant de l'accueil des handicapés, le développement des postes d'auxiliaires de vie scolaire est certes une avancée, mais il faut trouver rapidement un statut stable pour ces personnels, aujourd'hui principalement sous contrats aidés. On constate une montée très forte du mécontentement de ces personnels, l'inspection leur indiquant seulement qu'ils pourront bénéficier de la validation des acquis de l'expérience.

M. Guy Malherbe. S'agissant des deux heures de soutien scolaire, j'ai pu constater lors de premiers conseils d'école qui se sont tenus dans ma commune

que le bilan est très positif pour l'ensemble des acteurs concernés, même s'il est un peu tôt pour le dresser. Il faut persévérer !

Mme Sandrine Mazetier. S'agissant de l'accompagnement éducatif et du soutien scolaire, le groupe SRC avait dit l'an passé que cette mesure générale ne bénéficierait pas aux élèves qui en ont le plus besoin. En outre, la semaine scolaire est devenue une semaine de quatre jours et, de fait, les personnels de l'Education nationale, qui sont dans l'obligation de renoncer à une journée, sont contraints de « charger » les journées restantes. Parallèlement, on procède cette année à la suppression de 3 000 postes d'enseignants affectés aux RASED. On supprime ces postes, mais pas les niches fiscales des officines privées de soutien scolaire, niches qui bénéficient principalement aux plus aisés… Les leaders du marché affichent un volume d'affaires conséquent et ce sont plus de 80 millions d'euros de déductions fiscales qui sont consentis aux plus riches. Cette somme aurait permis de financer sans difficulté le maintien des 3 000 postes des RASED que le projet de loi de finances remet en question, voire de créer de nouveaux postes, les enseignants de ces réseaux étant en général très chargés. Oui, il faut mettre de l'argent dans le soutien scolaire, mais dans le soutien scolaire public, pas dans des crédits d'impôts ! Il n'y a d'ailleurs rien dans le projet annuel de performances sur le montant total de ces heures supplémentaires défiscalisées, ni sur les dépenses fiscales engendrées par ces officines privées. Quel est le volume de l'ensemble de ces dépenses fiscales ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Je suis interpellée par ce que je viens d'entendre. Certes, les enseignants des RASED avaient vocation à faire du soutien scolaire, mais ils ne pouvaient faire face à leur vocation ! Je suis étonnée d'entendre que généraliser le soutien scolaire revient à créer des niches fiscales. En tant qu'élue, je suis très sensible à cette généralisation qui permet d'accroître les chances de réussite de tous les élèves.

M. le rapporteur pour avis. S'agissant de la responsabilité des chefs d'établissement, il ne faut pas aller plus vite que la musique. La question est en cours de réflexion car l'obligation de résidence existait pour les instituteurs, qui disposaient d'un logement de fonction, mais elle n'existe plus pour les professeurs des écoles, qui bénéficient d'une indemnité de logement. Il conviendra de clarifier la situation pour ne pas créer d'ambiguïté.

Concernant les deux heures de soutien scolaire généralisées et des postes non remplacés, il s'agit en réalité de 13 500 postes non remplacés et de la réaffectation de 3 000 suppressions de postes de RASED, sur les 15 028 que comptent au total les réseaux. Sur ce dernier point, il y a simplement réaffectation des enseignants.

J'ai entendu de plus le témoignage d'une famille sur la charge de travail de leurs deux filles enseignantes : l'une était en RASED et avait la « belle vie », l'autre, simplement enseignante, était débordée.

Je ne comprends pas le raisonnement de Mme Mazetier sur les niches fiscales. Le ministre a reconnu les problèmes et a développé une solution interne à l'école, en mettant en place ces deux heures de soutien scolaire généralisé, pour les enfants qui en avaient besoin. Les professeurs volontaires adhèrent au système.

Aujourd'hui, ces deux heures sont fixées d'autorité par l'Inspecteur de l'éducation nationale (IEN), parfois le jeudi soir. Demain, dans le cadre de l'autonomie des futurs EPEP, s'ils étaient mis en place, on pourrait imaginer une plus grande flexibilité dans l'organisation de la prise en charge de la difficulté scolaire. La confiance dans l'école en serait décuplée.

Une organisation adaptée aux spécificités locales est en effet la mieux à même de répondre à la question suivante : quelle est la meilleure façon de faire bénéficier ces enfants du soutien ? Il faut redonner confiance en l'école aux directeurs, aux enseignants et aux familles. Effectivement, derrière cela, il convient de mettre en place des indicateurs pour évaluer les performances de l'école et d'avoir un projet d'école clair et pluriannuel. Cela donnera une réelle plus-value à la politique pédagogique des écoles.

Certaines initiatives pédagogiques, par exemple à Lille, ont presque été mises en œuvre « hors la loi » de manière à ce que l'on puisse aller de l'avant et permettre la réussite des élèves. Il est essentiel d'apporter des réponses par l'élaboration du projet d'établissement ou du projet d'école.

Pour ce qui concerne la question de l'accueil dans les écoles en cas de grève, ce débat a bien sûr été très politisé. Mais la vraie question, c'est d'apporter une solution aux familles lorsque celles-ci sont totalement dépourvues de modes de garde. J'ajoute que ce dispositif peut être dans une certaine mesure considéré comme autofinancé.

Pour en venir au débat sur les établissements publics d'enseignement primaire (EPEP), il est vrai que certains syndicats sont contre ces établissements. L'enjeu est simple : il s'agit de donner les moyens humains nécessaires à l'école du XXI^{e} siècle en évitant tout retour en arrière. De ce point de vue, les syndicats pourraient être prêts à évoluer si le statut des EPEP est clarifié. Nous aurons cette discussion, sous sa forme législative, le moment venu. Mais je crois que notre pays est mûr : il n'est pas acceptable que des écoles primaires de plus de 300 élèves soient gérées par un unique directeur quand le collège voisin accueille quelque 150 jeunes et se trouve doté d'une équipe administrative beaucoup plus importante.

La question de la présence des enfants handicapés dans les écoles est évidemment centrale, en dépit des interrogations inévitables qu'elle soulève. Il existe aujourd'hui dans certaines écoles des situations révélant une générosité exceptionnelle à l'égard de ces enfants. Certes, il n'est pas possible d'accueillir de nombreuses enfants handicapés en même temps : mais l'arrivée d'un enfant handicapé dans une classe bonifie à l'évidence l'ensemble du système. Quant au

sujet particulier de l'autisme, il est d'autant plus complexe que la personne concernée est majeure.

Il est indispensable de mener une réflexion sur la formation des auxiliaires de vie scolaire (AVS). Bien sûr, le retour aux emplois jeunes n'est pas la solution. Mais il faut améliorer la formation de ces auxiliaires dont l'aide est capitale dans certaines situations, comme le montre l'exemple récent d'un AVS prenant en charge un enfant de quatre ans souffrant d'un problème visuel important. Sur ce sujet aussi, des progrès réels ont été accomplis, mais il faut aller plus loin, pourquoi pas en recourant à la validation des acquis de l'expérience (VAE). En 2007, 35 % des intéressés ont effectué une demande de formation ; en 2008, ce taux n'est que de 5 %. Cela pourrait signifier que de nombreuses formations ont été effectuées entre temps. Pour autant, il ne faut pas relâcher l'effort.

*

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission donne un ***avis favorable*** *à l'adoption des crédits pour 2009 de la mission « Enseignement scolaire ».*

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles et PEGC (SNUIPP)** – M. Gilles Moindrot, secrétaire général, Mme Judith Fouillard et M. Didier Horus, secrétaires nationaux

- **Fédération nationale de l'enseignement, de la culture et de la formation professionnelle (FNEC-FP-FO)** – M. Claude Charmont, secrétaire fédéral, M. Claude Biardeau, secrétaire général du Syndicat national des adjoints et chefs d'établissement (SNACE FO), et Mme Marie-France Chiche, secrétaire nationale du Syndicat national unifié des directeurs, instituteurs et professeurs des écoles (SNUDI-FO)

- **Syndicat national des directeurs et directrices d'écoles catholiques (SYNADEC)** – M. Claude Dalverny, président

- **Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN)** – M. Jean-Claude Lafay, secrétaire national, responsable de la pédagogie, M. Philippe Vincent, secrétaire national, responsable des carrières, M. Philippe Tournier et Mme Catherine Petitot, secrétaires généraux adjoints

- **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA Éducation)** – M. Luc Bentz, secrétaire fédéral chargé du secteur éducation, recherche, culture, M. Luc Bérille, secrétaire général du Syndicat des enseignants (SE-UNSA), M. Philippe Vincent, secrétaire national du Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN) et M. Jean-Marc Bœuf, secrétaire national du Syndicat administration & intendance (A&I-UNSA)

- **Syndicat CFTC de l'éducation nationale, de la recherche et de l'action culturelle (SCENRAC)** – M. Michel Trudel, président, Mme Pascale Brethenoux, secrétaire générale, et M. Gérard Huysseune, secrétaire général adjoint du Syndicat national de l'enseignement chrétien (SNEC-CFTC)

- **Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE)** – M. Jean-Jacques Hazan, président

- **Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN)** – M. Jean-Pierre Obin, inspecteur général de l'éducation nationale, membre du groupe permanent et spécialisé « établissements et vie scolaire », professeur associé à l'IUFM de Lyon

- **Groupement de défense des intérêts des directeurs (GDID)** – M. Alain Rei, président, M. Thierry Fabre, secrétaire, M. Pierre Lombard et M. Pascal Duchenois, membres du bureau

- **Confédération syndicale de l'éducation nationale (CSEN)** – M. Jean-Claude Halter, secrétaire généraladjoint

- **Syndicat national des lycées et collèges (SNALC)** – M. François Portzer, vice-président

- **Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)** – Mme Anne Kerkhove, présidente, et Mme Claudine Caux, vice-présidente

- **Syndicat national des enseignements du second degré (SNES)** – M. Daniel Robin, cosecrétaire général, M. Daniel Lecam et M. Jean-Louis Maillard, membres du secteur politique et scolaire laïcité

- **Association des parents d'élèves de l'enseignement libre national (APEL nationale)** – Mme Béatrice Barraud, présidente, Mme Dominique Dhooge, vice-présidente, et M. Christophe Abraham, délégué aux relations extérieures

- **Union nationale des associations familiales (UNAF)** – M. Rémy Guilleux, administrateur, président du département éducation-jeunesse, et Mme Patricia Humann, coordinatrice du pôle éducation, formation et petite enfance

- **Fédération syndicale unitaire (FSU)** – M. Jean-Michel Drevon, membre du bureau national et responsable du secteur service public, et Mme Catherine Manciaux, membre du bureau national et secrétaire générale du Syndicat national unitaire des personnels de direction de l'éducation nationale (SNUPDEN-FSU)

- **Ministère de l'éducation nationale - Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)** – M. Jean Louis Nembrini, directeur général, M. Patrick Pauriche, sous-directeur, et M. Jean-Marc Goursolas, chef de service

- **Fédération indépendante et démocratique lycéenne (FIDL)** – M. Marouane Zaki, porte-parole

- **Union nationale lycéenne (UNL)** – M. Antoine Evennou, secrétaire général

- ***Déplacement le 18 septembre 2008 à Lille***

  Réunion à l'académie de Lille :

  - **M. Bernard Dubreuil**, recteur de l'académie de Lille
  - **Mme Françoise Delhougne**, secrétaire générale
  - **M. Jean-Pierre Polvent**, inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale du Nord

- **M. Philippe Andries**, directeur de l'école Richard Wagner de Lille
- **Mme Monique Coin**, principale du collège Flandre de La Madeleine
- **M. Pascal Bruyère**, proviseur du lycée Gaston Berger de Lille

- ***Déplacement le 25 septembre 2008 à Rennes***

Réunion à l'académie de Rennes :

- **M. Jean-Baptiste Carpentier**, recteur de l'académie de Rennes
- **M. Bernard Pouliquen**, secrétaire général
- **M. Jean-Pierre Malenfant**, directeur de cabinet du recteur
- **M. Jean-Charles Huchet**, inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale d'Ille-et-Vilaine
- **Mme Boucroi**, directrice de l'école de la Duchesse Anne à Rennes
- **M. Richard Barbé**, principal du collège Paul- Féval de Dol
- **M. François Perrault**, proviseur du lycée Émile Zola à Rennes

Visite de :

- Lycée Emile Zola