



Inspection générale
des Finances

N°2006-M-017-02

Inspection générale de
l'Administration de
l'Éducation Nationale
et de la Recherche
N°2006-015

Inspection générale de
l'Éducation Nationale

N°2006-015

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la grille horaire des enseignements au lycée général et technologique

Etabli par

Pierre LEPETIT
Inspecteur général des Finances

Antonin BEURRIER
Inspecteur des Finances

Alain DULOT
Inspecteur général de l'Administration
de l'Éducation Nationale
et de la Recherche

Daniel CHARBONNIER
Inspecteur général de
l'Éducation Nationale

- Octobre 2006 -

Synthèse

La grille horaire des enseignements au lycée général et technologique

Constats

Audits de modernisation

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

1. Cadre de l'audit

- **L'organisation horaire des enseignements au lycée général et technologique présente :**
 - ✓ Un horaire hebdomadaire et un horaire annuel parmi les plus lourds de tous les pays de l'OCDE,
 - ✓ Une offre d'options lourde et très diversifiée qui nuit à la lisibilité de l'offre de formation,
 - ✓ Un mode d'organisation rigide qui constitue un frein à l'innovation pédagogique et à l'introduction de nouveaux modes d'apprentissage ou de nouvelles façons d'enseigner et aussi un frein à l'efficacité pédagogique.
- **L'audit avait donc pour objectif de :**
 - ✓ Repérer les leviers permettant d'agir sur l'horaire de formation global du lycéen et évaluer les conséquences pédagogiques et financières,
 - ✓ Permettre une organisation différente de la semaine du lycéen et l'expression de l'autonomie pédagogique de l'établissement,
 - ✓ Dégager les marges de manœuvre budgétaires notamment pour financer les mesures de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

2. Constat

- **L'investissement massif dans le volume d'heures d'enseignement n'a amélioré ni la performance ni l'équité du lycée français.**
 - ✓ L'horaire annuel du lycéen français est supérieur de 20 % à celui de ses homologues européens les plus performants. La charge hebdomadaire de travail de l'élève dépasse 45 heures.
 - ✓ Dans la filière générale, forte inflation du volume d'enseignement liée aux dédoublements systématiques des classes. Dans la filière technologique, les enseignements technologiques et les sciences physiques ont cédé du terrain face aux matières générales et aux options.
 - ✓ Difficultés rencontrées par le lycée français attestées par les indicateurs : taux d'accès au baccalauréat à 70 % depuis 10 ans, 80 000 élèves redoublent leur classe de seconde, sortie sans diplôme du système éducatif de 10 % des jeunes de 15 à 19 ans. En outre, les tests internationaux confirment les performances moyennes et l'inéquité du système éducatif national. La mission constate qu'un volume horaire élevé et peu flexible aggrave les inégalités en limitant les possibilités de prise en charge des élèves en difficulté.
 - ✓ La dépense moyenne par lycéen a augmenté de 50 % entre 1990 et 2004 (en euros 2004), pour s'établir à environ 10 000 € par élève et par an. Ce coût est très élevé par rapport à celui qu'enregistrent les autres pays de l'OCDE (+ 30 %) et procède d'un arbitrage d'allocation des ressources budgétaires défavorable aux autres ordres d'enseignement, l'enseignement supérieur, notamment.
- **L'inflation horaire est la conséquence d'insuffisances dans le pilotage du système éducatif.**
 - ✓ Le système éducatif est soumis à de multiples sollicitations (politiques, sociales, syndicales, disciplinaires, diplomatiques). Il est en outre fortement exposé à une forme de consumérisme de la part de ses usagers.
 - ✓ Or, son organisation ne lui permet pas d'assurer la cohérence entre les pressions de la demande, les objectifs de l'offre de formation et les moyens mis en œuvre : les sollicitations se transforment ainsi en ajouts d'heures d'enseignement.
 - ✓ Enfin, le pilotage est encore largement effectué par les moyens et non par les objectifs. En dépit d'une production abondante d'indicateurs et de l'entrée en vigueur de la LOLF, le système éducatif peine à hiérarchiser ses priorités, à allouer ses ressources en fonction d'objectifs pédagogiques et budgétaires clairs et à évaluer l'impact de ses choix.

MINEFI - DGME - 2006

IGF - IGAENR - IGEN

La grille horaire des enseignements au lycée général et technologique

Propositions

Audits de modernisation

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

3. Recommandations

- **Des mesures peuvent être prises dès la rentrée 2007 pour réduire les coûts des enseignements et financer la loi d'orientation du 23 avril 2005.**
 - ✓ **Plan de rénovation des langues vivantes :** renforcer l'équipe du projet « langues vivantes », en associant à la DGESCO et à l'IGEN des compétences budgétaires et académiques. La mission propose que l'allègement des effectifs en classe de langues en première et en terminale à 20 élèves en moyenne ne s'effectue qu'au rythme de la suppression des groupes inférieurs à 15 élèves.
 - ✓ **Dédoublements de classe :** limiter les dédoublements au profit d'une prise en compte personnalisée des besoins des élèves.
 - ✓ **Séries technologiques :** évaluer les premiers résultats pédagogiques et budgétaires de la réforme de la série Sciences et techniques de gestion entrée en vigueur à la rentrée 2005. Mener à son terme la réforme des autres séries technologiques et veiller davantage à la qualité du processus de réforme des filières, des séries, des enseignements et des grilles horaires associées.
 - ✓ **Pilotage du système et mobilisation de ressources qualifiées pour réussir l'application de la LOLF :** allouer les moyens aux académies et aux établissements en fonction de leurs objectifs et mettre en place à brève échéance une première liste d'indicateurs et une procédure d'évaluation des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés.
- **Une réduction significative des horaires ne pourra être obtenue sans une réforme d'ensemble de l'organisation des enseignements et du pilotage du système éducatif : l'orientation principale soutenue dans le rapport est de piloter le système éducatif par les objectifs en faisant davantage confiance aux académies et aux établissements.**
 - ✓ **Amplitude effective de l'année scolaire :** retrouver 36 semaines d'enseignement effectif en réformant l'organisation des examens de fin d'année (cf. audit de modernisation de décembre 2005).
 - ✓ **Plafonnement de l'horaire annuel de classe du lycéen :** concevoir dans sa globalité et son annualité l'horaire de l'élève, en prenant en considération non seulement les heures d'enseignement en classe, mais aussi les temps de préparation et d'approfondissement personnels. Le lycée public devrait se réapproprier ce temps de travail personnel, sauf à renoncer à sa finalité sociale. Le choix des plafonds proposés s'inspire directement des exemples étrangers les plus performants.
 - ✓ **Référentiels horaires nationaux :** fixer un seuil minimal annuel par discipline et confier les marges de manœuvre dégagées (15 à 20 % du total) aux équipes déconcentrées (académies et EPLE) pour bâtir des offres adaptées aux besoins des élèves et donner un sens aux projets des établissements.
 - ✓ **Classe de seconde :**
 - aménagement du mécanisme actuel de redoublement,
 - rétablissement, dès la rentrée 2006, d'une évaluation nationale à l'entrée en classe de seconde,
 - classification de la seconde langue étrangère en enseignement obligatoire,
 - réduction du nombre d'options de détermination en classe de seconde
 - ✓ **Création d'un département de langues vivantes :** un département unifié de langues vivantes devrait être mis en place dans chaque établissement, avec un objectif ambitieux : 100 % des lycéens français doivent avoir obtenu leur certification B2 (utilisateur autonome) à l'horizon 2010 dans au moins une langue vivante.

MINEFI - DGME - 2006

IGF - IGAENR - IGEN

SYNTHÈSE DU RAPPORT

La mission d'audit avait pour objectif de repérer les leviers permettant d'agir sur l'horaire global de formation du lycéen, jugé trop lourd, et de renforcer l'autonomie pédagogique des établissements. L'orientation donnée visait une gestion plus souple de cet horaire et une meilleure organisation du temps scolaire. La commande prévoyait également d'évaluer les marges de manœuvre budgétaires dégagées par cette nouvelle organisation, notamment pour financer les mesures de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'Ecole du 23 avril 2005.

I. LES CONSTATS

A. **L'investissement massif dans le volume d'heures d'enseignement n'a amélioré ni la performance ni l'équité du lycée français.**

L'horaire annuel du lycéen français est supérieur de 20 % à celui de ses homologues européens les plus performants. La charge hebdomadaire de l'élève de travail dépasse 45 heures.

Dans la filière générale, les dédoublements systématiques des classes dans la majorité des matières expliquent la forte inflation du volume d'heures d'enseignement supporté par le système. De ce fait, les professeurs y enseignent devant un peu moins de 24 élèves en moyenne. Dans la filière technologique, les enseignements technologiques et les sciences physiques ont cédé du terrain face aux matières générales et aux options.

Plusieurs indicateurs montrent les difficultés rencontrées par le lycée français : le taux d'accès au baccalauréat stagne à 70 % depuis 10 ans, 80 000 élèves redoublent leur classe de seconde, 10 % des jeunes de 15 à 19 ans sortent du système éducatif sans diplôme. En outre, les tests internationaux sanctionnent les performances moyennes et l'inéquité du système éducatif national. L'un des constats majeurs de la mission établit qu'un volume horaire élevé et peu flexible aggrave les inégalités en limitant les possibilités de prise en charge des élèves en difficulté.

La dépense moyenne par lycéen a augmenté de 50 % entre 1990 et 2004 (en €2004), pour s'établir à environ 10 000€ par élève et par an. Ce coût est très élevé par rapport à celui qu'enregistrent les autres pays de l'OCDE (+30 %) et consacre un arbitrage d'allocation des ressources budgétaires défavorable à l'enseignement supérieur.

B. **L'inflation horaire est la conséquence d'insuffisances dans le pilotage du système éducatif.**

Le système éducatif est soumis à de multiples sollicitations (politiques, sociales, syndicales, disciplinaires, diplomatiques). Il est en outre fortement exposé à une forme de consumérisme de la part de ses usagers.

Or, son organisation ne lui permet pas d'assurer la cohérence entre les pressions de la demande, les objectifs de l'offre de formation et les moyens mis en œuvre. Faute de foyer de cohérence au sein de l'administration centrale et en raison de la coexistence à tous les niveaux de deux chaînes distinctes, « chaîne fonctionnelle pédagogique » et « chaîne hiérarchique administrative », les sollicitations se transforment en ajouts d'heures d'enseignement.

Enfin, le pilotage est encore largement effectué par les moyens et non par les objectifs. En dépit d'une production abondante d'indicateurs et de l'entrée en vigueur de la LOLF, le système éducatif peine à hiérarchiser ses priorités, à allouer ses ressources en fonction d'objectifs pédagogiques et budgétaires clairs et à évaluer l'impact de ses choix.

II. PROPOSITIONS

A. Des mesures peuvent être prises dès la rentrée 2007 pour réduire les coûts des enseignements et financer la loi d'orientation du 23 avril 2005.

Proposition relative au plan de rénovation des langues vivantes : renforcer l'équipe du projet « langues vivantes », en associant à la DESCO et à l'IGEN des compétences budgétaires et académiques. La mission propose que l'allègement des effectifs en classe de langues en première et en terminale à 20 élèves en moyenne ne s'effectue qu'au rythme de la suppression des groupes inférieurs à 15 élèves.

Proposition relative aux dédoublements de classe : proposer à des académies pilotes une dotation de moyens globalisée pour développer la prise en compte personnalisée des besoins des élèves sous des formes différentes que celle des dédoublements systématiques.

Proposition relative aux séries technologiques : évaluer dès juillet 2006 les premiers résultats pédagogiques et budgétaires de la réforme de la série Sciences et techniques de gestion entrée en vigueur à la rentrée 2005. Lancer la réforme des séries technologiques Sciences et technologies industrielles, Sciences et technologies de laboratoire, Sciences médico-sociales qui modernise leurs enseignements tout en allégeant la charge horaire d'ensemble. Veiller davantage à la qualité du processus de réforme des filières, des séries, des enseignements et des grilles horaires associées.

Proposition relative au pilotage du système : allouer les moyens aux académies et aux établissements en fonction de leurs objectifs et mettre en place à brève échéance une première liste d'indicateurs et une procédure d'évaluation des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés.

Proposition relative à la mobilisation de ressources qualifiées pour réussir l'application de la LOLF : renforcer la coordination au sein de l'administration centrale, mettre en place un véritable dialogue de gestion dans le respect des responsabilités des BOP, investir dans un outil informatique de gestion permettant le calcul des coûts et le contrôle de gestion.

B. Une réduction significative des horaires ne pourra être obtenue sans une réforme d'ensemble de l'organisation des enseignements et du pilotage du système éducatif.

L'orientation principale soutenue dans le rapport est de piloter le système éducatif par les objectifs en faisant davantage confiance aux académies et aux établissements.

Proposition relative à l'amplitude effective de l'année scolaire : retrouver 36 semaines d'enseignement effectif en réformant l'organisation des examens de fin d'année (cf. audit de modernisation de décembre 2005). Ce temps reconquis permettra de mieux équilibrer les charges horaires hebdomadaires des élèves.

Proposition relative au plafonnement de l'horaire annuel de classe du lycéen : concevoir dans sa globalité et son annualité l'horaire de l'élève, en prenant en considération non seulement les heures d'enseignement en classe, mais aussi les temps de préparation et d'approfondissement personnels. Le lycée public devrait se réappropriier ce temps de travail personnel, sauf à renoncer à sa finalité sociale. Le choix des plafonds proposés (900 heures en seconde, 950 heures en première et terminale générale, 1 100 heures en séries technologiques) est motivé par une reconstitution de ce que devrait être une charge équilibrée du travail du lycéen en fonction des niveaux et des filières, soit environ 1 400 heures annuelles. Il permet de donner toute sa place aux études dirigées et au soutien individuel. Il s'inspire directement des exemples étrangers les plus performants.

Proposition relative aux référentiels horaires nationaux : fixer un seuil minimal annuel par discipline et confier les marges de manœuvre dégagées (15 à 20 % du total) aux équipes déconcentrées (académies et EPLE) pour bâtir des offres adaptées aux besoins des élèves et donner un sens aux projets des établissements.

Propositions relatives à la classe de seconde : la seconde doit être le premier niveau où s'applique l'aménagement du mécanisme actuel de redoublement. Une gestion plus souple des horaires doit permettre aux élèves dont les compétences sont jugées insuffisantes dans deux matières principales au maximum de bénéficier en classe de première de solutions de rattrapage, sous la forme de crédits d'heures. Le rapport préconise également le rétablissement, dès la rentrée 2006, d'une évaluation nationale à l'entrée en classe de seconde, la classification de la seconde langue étrangère en enseignement obligatoire, la réduction du nombre d'options de détermination en classe de seconde, en cohérence avec la rénovation des filières technologiques.

Proposition relative à la création d'un département de langues vivantes : afin de porter l'organisation de l'enseignement en groupes de compétences et de rationaliser la carte des langues, un département unifié de langues vivantes devrait être mis en place dans chaque établissement. Le rapport propose de fixer aux élèves et aux professeurs un objectif ambitieux à la fin des études du second degré : 100 % des lycéens français doivent avoir obtenu leur certification B2 (utilisateur autonome) à l'horizon 2010 dans au moins une langue vivante.

CONCLUSION

L'organisation horaire des enseignements ne peut pas être abordée uniquement sous l'angle technique. L'amélioration des performances du lycée général et technologique qui est attendue d'une réforme de la grille horaire de ses enseignements nécessite une réflexion approfondie sur les objectifs assignés au système et sur ses modalités de régulation.

Cette réflexion devra attacher une importance toute particulière à l'impact de la réforme sur les conditions du métier enseignant et éviter que le pilotage par les objectifs et les résultats soit perçu uniquement sous l'angle de l'efficacité et des injonctions adressées aux agents pour les amener à cette efficacité, et non sous l'angle du projet et de la liberté qu'il donne.

Encore faut-il pour cela que tous les partenaires du système éducatif acceptent de sortir de leurs postures institutionnelles pour engager une réflexion dépassionnée sur les objectifs et l'évaluation des résultats, en un mot, sur la performance du système.

SOMMAIRE

I. L'INVESTISSEMENT MASSIF DANS LE VOLUME D'HEURES D'ENSEIGNEMENT N'A AMÉLIORÉ NI LA PERFORMANCE NI L'ÉQUITÉ DU LYCÉE FRANÇAIS	10
A. UN CONSTAT PRÉOCCUPANT.....	10
1. <i>Le lycée français mobilise une quantité très élevée et en hausse constante d'heures d'enseignement.....</i>	10
2. <i>La structure horaire des enseignements rend le système inéquitable.....</i>	15
3. <i>Les investissements consentis dans les volumes horaires n'ont pas permis d'améliorer les performances des lycéens français</i>	18
4. <i>Le coût budgétaire est très élevé</i>	20
B. L'INFLATION HORAIRE EST LA CONSÉQUENCE DES INSUFFISANCES DU PILOTAGE DU SYSTÈME ÉDUCATIF.....	23
1. <i>De multiples pressions externes sont exercées sur le système éducatif.....</i>	23
2. <i>L'organisation de l'administration du ministère de l'éducation nationale ne permet pas d'assurer la cohérence entre les pressions de la demande, les objectifs de l'offre de formation et les moyens mis en œuvre.....</i>	24
3. <i>Le pilotage est effectué par les moyens et non par les objectifs et les résultats</i>	26
II. UNE GESTION PLUS SOUPLE ET DECONCENTREE DE L'HORAIRE PERMETTRAIT D'ATTEINDRE DES OBJECTIFS PEDAGOGIQUES ET BUDGETAIRES PLUS EXIGEANTS.....	29
A. ACCÉLÉRER LES RÉFORMES EN COURS DÈS LA RENTRÉE 2007.....	29
1. <i>Assurer les conditions d'un déploiement réussi du plan de rénovation de l'enseignement des langues.....</i>	29
2. <i>Préférer aux dédoublements généralisés une dotation de moyens globalisée pour une meilleure prise en compte des élèves en difficulté</i>	31
3. <i>Veiller à la qualité des processus de modification des grilles et des contenus des enseignements : l'exemple de la réforme STG.....</i>	32
4. <i>Appliquer la réforme des séries Sciences et technologies industrielles (STI), Sciences et technologies de laboratoire (STL) et Sciences médico-sociales (SMS)</i>	33
5. <i>Engager le ministère, dès la rentrée 2007, dans un pilotage par les objectifs et les résultats.....</i>	33
6. <i>Mobiliser d'urgence des ressources qualifiées pour réussir la mise en œuvre de la LOLF au ministère de l'éducation nationale</i>	34
B. PILOTER LE SYSTÈME ÉDUCATIF PAR LES OBJECTIFS EN FAISANT D'AVANTAGE CONFIANCE AUX ACADÉMIES ET AUX ÉTABLISSEMENTS	34
1. <i>Reconquérir 36 semaines d'enseignement effectif.....</i>	35
2. <i>Redonner toute sa place au travail personnel de l'élève dans le cadre scolaire en plafonnant l'horaire annuel de classe du lycéen</i>	36
3. <i>Rendre des marges de manœuvre aux équipes pédagogiques</i>	37
4. <i>Accompagner la réforme par un travail de fond sur les contenus et les exigences des programmes</i>	38
5. <i>Assurer un traitement spécifique de la classe de seconde</i>	39
6. <i>Organiser en département, dans chaque établissement, l'enseignement des langues vivantes.....</i>	41
CONCLUSION.....	43
RÉPONSE DU MINISTÈRE ET OBSERVATIONS DE LA MISSION.....	47
ANNEXES.....	53

INTRODUCTION

Le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministre chargé de la réforme de l'État ont demandé à l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et à l'inspection générale des finances (IGF) d'évaluer l'organisation des horaires des enseignements au lycée d'enseignement général et technologique afin de repérer les leviers permettant d'agir sur l'horaire global de formation du lycéen et de renforcer l'autonomie pédagogique de l'établissement par une gestion plus souple de cet horaire et une meilleure organisation du temps scolaire. La mission avait également pour objectif d'estimer les marges de manœuvre budgétaires dégagées par cette nouvelle organisation, notamment pour financer les mesures de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École du 23 avril 2005.

L'organisation horaire des enseignements est centrale dans l'organisation du système éducatif. C'est l'emploi du temps qui réalise l'ajustement requis entre le service d'enseignement en présence des élèves dû par chaque professeur et les volumes d'heures de cours à assurer par discipline et par classe dans chaque établissement, selon le principe : un professeur enseignant une matière dans une classe.

Cette organisation est ancienne. Elle structure le travail des enseignants et la vie des élèves (et de leurs parents) depuis au moins deux siècles. L'enseignement secondaire français a repris en partie l'organisation des études en vigueur dans les collèges des Jésuites, telle qu'elle avait été fixée dès 1599 dans le *Ratio studiorum*¹, conception reprise au XIX^{ème} siècle pour l'organisation des temps de service des enseignants² et consacrée par l'École républicaine sous la plume de Ferdinand Buisson dans *Le dictionnaire de pédagogie* : « Parlant de l'ordre dans la direction d'une école, on pourrait dire : une heure pour chaque exercice et chaque exercice à son heure »³.

Cette organisation n'est pas propre à la France. Une étude effectuée dans 30 pays européens par Eurydice, le réseau d'information sur l'éducation en Europe, souligne que « traditionnellement, en Europe, le temps de travail des enseignants était établi en nombre d'heures d'enseignement. Cela correspondait au profil des tâches de l'enseignant qui se définissaient en deux activités principales : les cours d'une part, les préparations / corrections d'autre part »⁴. Seuls quatre pays sur les trente analysés ont conservé ce « mode traditionnel » d'évaluation du temps prescrit. Les autres cherchent à élargir ce mode de définition du temps de travail, pour mieux prendre en compte, stimuler et réguler les autres activités des enseignants.

Mais en France, toutes les initiatives prises pour aménager les rythmes scolaires n'ont pas entamé le principe de cette organisation traditionnelle de l'enseignement secondaire. « Tout se passe comme si le temps scolaire, organisé autour d'unités fixes et de la répétition hebdomadaire d'un même schéma, apparaissait comme une donnée immuable. »⁵

¹ *L'emploi du temps des élèves au lycée*, rapport au ministre de l'éducation nationale de Dominique Borne et François Perret, inspecteurs généraux de l'éducation nationale novembre 2001, sur www.education.gouv.fr.

² Les temps de service individuels ont été définis en 1852 selon la fonction et le grade des professeurs. Les services exigés des titulaires (c'est-à-dire des agrégés) ont convergé dès 1892 vers les 15 heures hebdomadaires (14 heures à Paris) qui leur ont été conservées en 1950. Philippe Savoie, historien, cité dans *Le Monde de l'Éducation* du 1^{er} octobre 2004.

³ Cité dans le rapport de MM. Borne et Perret ci-dessus.

⁴ Étude effectuée en 2002 dans les 15 pays de l'UE, 3 pays de l'AELE et 12 pays candidats à l'adhésion. *La profession enseignante en Europe : profil, métiers et enjeux*, rapport III, page 33, Conditions de travail et salaires, Eurydice, Bruxelles, 2003.

⁵ Cf. note 1.

L'inadaptation de l'organisation horaire est cependant régulièrement rappelée. Outre le rapport précité sur l'emploi du temps des élèves au lycée, un ouvrage d'Aniko Husti, chercheuse à l'INRP qui a consacré de nombreux travaux au temps scolaire, soulignait en 1999 qu'« une des dimensions les plus périmées de l'enseignement secondaire est certainement son utilisation du temps puisque l'institution éducative a adopté et imposé tout au long de notre siècle le même concept de temps, tout en fixant continuellement des objectifs nouveaux »⁶. Déjà en 1989, le rapport annexé à la loi d'orientation sur l'éducation affirmait : « [...] l'utilisation du temps scolaire est mal adaptée aux objectifs actuels de la formation parce que les journées de classe sont trop lourdes, les temps morts sont trop nombreux et la rigidité et l'uniformité dans la gestion pédagogique du temps sont trop grandes⁷ ».

Cette stabilité dans l'organisation du temps scolaire s'est maintenue en dépit d'une profonde évolution de la demande adressée au système éducatif depuis 25 ans, demande multiple et parfois contradictoire. Le système éducatif a dû à la fois répondre à l'arrivée d'un nombre croissant d'élèves avec des profils hétérogènes et apporter les nouvelles compétences requises par l'évolution des technologies et par les exigences liées à l'insertion de la France dans l'économie mondiale. Par ailleurs, comme le souligne le chercheur Christian Maroy, « les évolutions culturelles de la société (individualisation accrue, transformation du rapport à la norme et à l'autorité) ont favorisé l'éclosion d'une demande de diversification et d'individualisation des parcours et des méthodes d'enseignement pour faire face à la diversité des projets, des difficultés et des situations des jeunes »⁸.

C'est ainsi que depuis la loi d'orientation de 1989 les notions de diversification de l'offre, de parcours individualisé et d'autonomie des établissements oriente la réflexion. Les réformes successives ont multiplié les options, les modules, les dédoublements, les systèmes d'aide individualisée. Elles se sont traduites par une augmentation de la charge de travail du lycéen sans que les objectifs du lycée tels qu'ils apparaissent dans les programmes et le baccalauréat aient été revus et sans transformation des métiers et des organisations. En dépit des nombreuses réflexions qui ont été menées depuis 20 ans sur les méthodes d'acquisition des compétences, sur l'évaluation et sur le traitement de la difficulté et de l'échec scolaire, la réponse du système éducatif aux nouvelles demandes a été strictement quantitative. Le système a multiplié les disciplines, augmenté les heures de cours au point de devenir aujourd'hui sélectif, discriminant socialement et excessivement coûteux.

« Les réformes n'ont pas été mises en œuvre comme relevant d'une autre manière de se saisir du temps scolaire, mais comme une aggravation de la complexité existante. C'est en tout cas ainsi qu'elles ont été comprises dans les établissements »⁹.

L'offre de formation est restée fortement structurée en disciplines pour lesquelles la légitimité d'un enseignement tient à son évaluation au baccalauréat avec un coefficient élevé et par conséquent un horaire hebdomadaire substantiel décliné à tous les niveaux. L'autonomie des établissements affirmée dans les textes n'a pas été traduite dans les faits, en raison notamment de cette prégnance du baccalauréat qui gouverne toute la scolarité au lycée.

⁶ *La dynamique du temps scolaire*, Aniko Husti, Hachette Education 1999, page 11.

⁷ Rapport annexé à la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989.

⁸ *Les évolutions du travail enseignant en Europe. Facteurs de changement, incidences et résistances*. Christian Maroy, Les Cahiers de Recherche en Education et Formation n°42, juillet 2005.

⁹ Cf. note 1.

Comme dans la plupart des pays industrialisés, le discours qui, en France, soutient la politique éducative repose sur trois principes : autonomie des établissements, régulation souple et projets pédagogiques portés par des équipes d'enseignants et centrés sur l'apprentissage de l'élève. Mais ce discours ne s'est traduit que très partiellement dans les faits. Le pilotage du système reste trop centralisé, l'autonomie des établissements trop faible et les marges d'initiative des équipes pédagogiques pratiquement nulles. Les réformes initiées impliquaient un changement en profondeur des organisations et des métiers (de l'enseignant, du chef d'établissement, de l'inspecteur, de l'administrateur). Ces changements n'ont pas été accompagnés et ils n'ont pas bénéficié d'une constance suffisante dans leur mise en œuvre.

Cette gestion du changement et cette constance ont d'autant plus fait défaut que les résistances à toute évolution sont fortes. Le système éducatif doit en effet composer avec de multiples partenaires qui ont chacun des représentations fortes sur ce que sont ses missions et ce que doit être son organisation. Tout affaiblissement du pilotage centralisé et toute confiance faite à des unités déconcentrées (académies, établissements, équipes pédagogiques), même encadrées par des objectifs et un réel processus d'évaluation, sont perçus « comme un danger pour le service public au sein duquel la concurrence et l'esprit de compétition pourraient finir par l'emporter au détriment des usagers »¹⁰.

En proposant d'assouplir les règles qui définissent l'organisation des enseignements et de faire confiance aux établissements, la mission d'audit ne prône pas la « dérégulation » du système éducatif. La concurrence entre les établissements est aujourd'hui une réalité inavouée qui porte préjudice à ceux qui n'ont pas les moyens de tirer parti de la complexité du système. L'autonomie des établissements et des équipes pédagogiques, retenue depuis 1989 comme principe d'organisation du système éducatif, devrait, selon la mission, trouver sa concrétisation sans délai car elle apparaît aujourd'hui comme le moyen le plus sûr de construire des réponses adaptées aux besoins diversifiés des élèves. Cette autonomie doit cependant, pour respecter le principe d'équité, s'exercer dans le cadre d'un pilotage fort et national du système éducatif à qui il revient de fixer les objectifs, d'allouer les moyens en fonction de ces objectifs et d'évaluer les résultats. L'enjeu est de rendre la gestion du service public performante, c'est-à-dire d'articuler la gestion des moyens avec les objectifs et les résultats.

Les observations et les propositions du présent rapport s'appuient sur les constats faits par la mission lors de ses entretiens, sur l'étude des données multiples, recueillies en quelques semaines, grâce à la collaboration active de toutes les personnes sollicitées et, enfin et surtout, sur les nombreux rapports de l'IGEN et de l'IGAENR qui ont analysé la plupart des difficultés que rencontre le système éducatif et fait de nombreuses recommandations pour y remédier. Ces observations et ces propositions s'inscrivent dans le mouvement de changement des modes de régulation des systèmes d'éducation commencé en Europe depuis une quinzaine d'années, mouvement cohérent, en ce qui concerne la situation française, avec les lois d'orientation de 1989 et de 2005 et avec la loi organique sur les lois de finances.

¹⁰ Rapport au ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche n°2005-022, *L'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances dans les académies de Bordeaux et de Rennes*, avril 2005.

I. L'INVESTISSEMENT MASSIF DANS LE VOLUME D'HEURES D'ENSEIGNEMENT N'A AMÉLIORÉ NI LA PERFORMANCE NI L'ÉQUITÉ DU LYCÉE FRANÇAIS

A. Un constat préoccupant

1. Le lycée français mobilise une quantité très élevée et en hausse constante d'heures d'enseignement

a) Les grilles horaires des lycéens français sont parmi les plus chargées des pays de l'OCDE

L'horaire moyen en classe du lycéen français est supérieur de 10 à 20% à ceux pratiqués par la plupart des pays européens. Cet écart s'amplifie de 20 à 30% si l'on compare les horaires maxima possibles.

Tableau 1 : Nombre d'heures d'enseignement au lycée sur une base annuelle, année scolaire 2004-2005

	Moyenne observée FR	Maximum théorique FR
Seconde générale et technologique	1 044 heures	1 188 heures
Première S	1 062 heures	1 386 heures
Première ES	1 055 heures	1 242 heures
Première L	1 008 heures	1 260 heures
Terminale S	1 051 heures	1 386 heures
Terminale ES	983 heures	1 170 heures
Terminale L	1 026 heures	1 386 heures
Cycle terminal STG	1 042 heures	1 224 heures
Cycle terminal STI	1 253 heures	1 431 heures
Cycle terminal SMS	1 123 heures	1 296 heures
Cycle terminal STL	1 242 heures	1 386 heures

Sources : Repères et références statistiques, édition 2005, ministère de l'éducation nationale ; base Eurydice données 2003 ; OCDE Regards sur l'Éducation, édition 2005.

Note : La moyenne observée tient compte des choix effectifs d'options des élèves et le maximum théorique correspond à la somme des combinaisons autorisées réglementairement ; ils sont calculés sur une année de 36 semaines.

Si l'on ajoute à ces heures d'enseignement le temps consacré au travail personnel (de 10 à 15 heures par semaine en moyenne dans les séries générales, de 5 à 10 heures dans les séries technologiques), le lycéen français travaille au minimum entre 40 et 45 heures par semaine. Il n'est pas rare d'observer sur le terrain des charges hebdomadaires supérieures à 60 heures¹¹.

Sollicités directement par la mission, les postes diplomatiques français en Europe montrent dans leurs réponses que nos voisins les plus performants aux tests internationaux ont généralement adopté des systèmes de gestion du temps de classe plus allégés et nettement plus souples. Ce constat est d'ailleurs partagé par l'OCDE dans son rapport (2004) *What makes school systems perform?*

¹¹ L'emploi du temps des élèves au lycée, IGEN, novembre 2001.

Tableau 2 : Descriptif synthétique de l'organisation horaire des enseignements au lycée en Europe (synthèse des réponses reçues)

	Rang PISA 2003	Horaire moyen du lycéen	Spécificités – Commentaires
Allemagne	2 ^e tiers	790 - 820 heures	16 <i>Länder</i> autonomes dans le domaine de l'éducation Cours de base ou renforcés à choisir au sein de trois champs disciplinaires : littéraire / sciences humaines / maths, sciences naturelles et techniques cours de 45 minutes, année scolaire de 39 semaines
Royaume-Uni	non dispo.	Horaires variables, mais inférieurs à 950 heures	Système souple et décentralisé 26 h hebdomadaires en moyenne en seconde, sanctionnée par un <i>General Certificate of Secondary Education</i> . % moyen d'heures conseillé pour les matières principales En 1 ^{ère} et Terminale (<i>sixth forms</i>), toutes les matières sont optionnelles, sanctionnées par un ou plusieurs <i>General Certificate of Education Advanced Level</i> .
Suède	2 ^e tiers	750 heures	17 programmes nationaux, 2 500 points ou crédits à acquérir sur 3 ans, soit : 2 200 heures sur 3 ans en voie générale 2 480 heures sur 3 ans en voie technologique
Finlande	1 ^{er} tiers	713 heures	Enseignement modulaire, sur deux, trois ou quatre ans. Bac = 75 modules dont 47 obligatoires. 1 module = 3 séances de cours de 45 min
Luxembourg	2 ^e tiers	750 - 800 heures	7 filières générales : lettres – langues / maths / économie / biologie/ sciences humaines / arts plastiques / musique Nette spécialisation des enseignements
Pays-Bas	1 ^{er} tiers	non comparable	Le système estime le nombre <u>total d'heures</u> nécessaires pour assimiler les matières du programme : heures de classe, d'études personnelles à l'école, à la maison, en groupe, au total 1 600 h ou 45 h par semaine.
Chypre	nd.	780 heures	Un tronc commun en classe de seconde Un tronc commun partiel en 1 ^e et terminale avec des matières de spécialisation
Italie	3 ^e tiers	840 – 1 050 heures	Le second cycle du lycée distingue une filière scientifique et classique 30 semaines de cours par an.
Espagne	2 ^e tiers	1 050 - 1 085 heures	La seconde n'est pas incluse dans le lycée. Le ministère de l'éducation définit entre 65 et 55 % des enseignements, le solde étant de la responsabilité des Communautés Autonomes. Année scolaire de 35 semaines
Danemark	1 ^{er} / 2 ^e tiers	774 h - 828 h	Horaires du lycée général Les variantes concernent les mathématiques et la langue nationale.

Source : Enquête ad hoc effectuée en février 2006 auprès des postes diplomatiques ; rapport OCDE PISA 2003, Apprendre aujourd'hui, réussir demain.

b) Alors que l'horaire du lycéen est resté stable, le nombre d'heures d'enseignement a augmenté de façon importante

Les réformes des séries générales des lycées initiées entre 1990 et 2005 se sont inscrites dans un environnement caractérisé par la **complexification des épreuves terminales du baccalauréat, la diversification de l'offre** (notamment à travers la multiplication d'options), **la volonté affichée d'individualiser l'enseignement, le développement des temps d'enseignement sur des objets pluridisciplinaires, et enfin par un abaissement du nombre d'élèves par structures** généré principalement par les **dédouplements systématiques des classes**.

Tableau 3 : Évolution des horaires d'enseignement (élèves et professeur) de la réforme des lycées en 1990 à la rentrée 2005

	Horaire annuel moyen du lycéen en 2005 (I)	Variation (I) / 1990	Heures professeurs correspondantes en 2005 (II)	Variation (II) / 1990	Ratio heures élèves / heures professeurs en 1990	Ratio heures élèves / heures professeurs en 2005
Seconde GT	1 044 heures	+1 %	1 458 heures	+13 %	1 h élève = 1,23 h professeur	1 h élève = 1,39 h professeur
Première S	1 062 heures	+1 %	1 350 heures	+5 %	1 h élève = 1,21 h professeur	1 h élève = 1,27 h professeur
Première ES	1 055 heures	+1 %	1 206 heures	+6,5 %	1 h élève = 1,07 h professeur	1 h élève = 1,14 h professeur
Première L	1 008 heures	stable	1 116 heures	0 %	1 h élève = 1,10 h professeur	1 h élève = 1,10 h professeur
Terminale S	1051 heures	stable	1 411 heures	+22 %	1 h élève = 1,10 h professeur	1 h élève = 1,34 h professeur
Terminale ES	983 heures	stable	1 134 heures	+11,6 %	1 h élève = 1,03 h professeur	1 h élève = 1,15 h professeur
Terminale L	1026 heures	+1 %	1 206 heures	+8,4 %	1 h élève = 1,03 h professeur	1 h élève = 1,17 h professeur

Source : Repères et références statistiques, édition 2005, ministère de l'éducation nationale

L'horaire élève, particulièrement chargé dès l'origine, a peu évolué en dépit d'une croissance de l'offre d'options (+33% d'horaire d'enseignement proposé de 2000 à 2005). Cette relative stabilité a été permise par des ajustements horaires principalement en défaveur des langues vivantes (source : étude DEP sollicitée par la mission). **Cette saturation horaire est illustrée par le fait qu'en 2004 seulement 20% des élèves de première et 23% des élèves de terminale choisissent une option facultative. Moins de 1% d'entre eux décident de suivre deux options facultatives, malgré une prise en compte des seuls points supérieurs à la moyenne au baccalauréat.** (source : Repères et références statistiques, ministère de l'éducation nationale, 2005).

En revanche, la très forte inflation du temps « professeur » s'explique essentiellement par la généralisation des dédoublements de classe. L'introduction de l'enseignement en modules en 1990 répondait à un souci d'adaptation de l'offre aux compétences des élèves, à leurs besoins et rythmes d'apprentissage. Cette innovation pédagogique s'est effacée, en raison d'un manque de suivi pédagogique et de contraintes d'organisation matérielle, au profit d'une simple séparation en deux du groupe classe, non seulement pour les langues étrangères et les travaux pratiques de sciences mais aussi pour les mathématiques, le français, l'histoire et la géographie. **Compte tenu des dédoublements, les professeurs y enseignent en moyenne devant un peu moins de 24 élèves.**

La situation de l'enseignement technologique est différente dans la mesure où, partant d'un volume horaire élevé, et ayant à faire face à la pression des options facultatives, des arbitrages ont porté sur les enseignements technologiques et les sciences physiques. Des réformes qui vont dans le sens des préconisations de ce rapport sont en cours de déploiement pour la série Sciences et techniques de gestion (STG) ou en projet avancé, pour les Sciences et technologies industrielles (STI), les Sciences et technologies de laboratoire (STL), et les Sciences médico-sociales (SMS).

Tableau 4 : Évolution des horaires hebdomadaires du cycle terminal des filières technologiques STI et SMS, de l'arrêté constitutif du 12 juillet 1982 à la rentrée 2005

	4 principales spécialités STI		SMS	
	1982	2005	1982	2005
Enseignements technologiques	19,31	16,13	17,50	16,75
Sciences physiques	5,69	5,13	2,50	2,25
Mathématiques	3,75	4	2,5	3
Français	1,5	1,5	1,5	1,5
Histoire et géographie.	1	1	1	1
Philosophie	1	1	1,5	1,5
Langue vivante 1	2	2	2	2
Éducation physique	2	2	2	2
Sous-total	36,25	33,75	30,5	30
Ens. facultatif	3	10	5,5	11

Source : IGEN, DESCO

c) Un premier niveau de conséquences négatives : le point de vue des lycéens

Afin de mettre un terme à la rigidité et à l'uniformité de la gestion du temps scolaire, à la lourdeur des journées de classe et à leurs temps morts, le rapport annexé à la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 affirmait la nécessité de définir « une politique du temps scolaire cohérente qui respecte les besoins de l'enfant et de l'adolescent ».

Pour ce qui est des besoins de l'enfant, les manifestations de cette politique annoncée se sont essentiellement limitées aux débats qu'a suscités et que suscite encore aujourd'hui la question de la « semaine de quatre jours » à l'école primaire¹². Les besoins de l'adolescent sont restés, quant à eux, largement ignorés¹³. Ce désintérêt pour la question de l'organisation du temps d'enseignement au lycée rend d'autant plus précieuse l'étude que l'IGEN a conduite sur ce thème et dont on a signalé l'existence dès le préambule du présent rapport.

En 2000-2001, une équipe de sept inspecteurs généraux (appartenant à sept groupes disciplinaires différents) a procédé à une large enquête de terrain dans un total de 33 lycées, répartis dans 11 académies différentes. La particularité de cette enquête tient à ce qu'elle s'est essentiellement intéressée au point de vue des élèves, ainsi que les inspecteurs généraux le soulignent dans l'introduction de leur rapport : « C'est le temps vécu par les élèves dont on essaye de rendre compte ici, le temps réel par opposition au temps légal tel qu'il figure dans les documents officiels. [...] C'est pourquoi ce rapport choisit de partir de choses vues et entendues dans les établissements et, notamment, de paroles d'élèves¹⁴ ».

¹² Voir les rapports de l'IGEN, *L'aménagement des rythmes scolaires à l'école primaire* (janvier 2000) et *Organisation du temps scolaire dans le premier degré : les effets de la semaine de quatre jours* (mai 2002).

¹³ A la notable exception près de l'expérience de « l'emploi du temps mobile » conduite, dans les années 1980, en collaboration avec l'INRP, par certains collèges et lycées, expérience dont le caractère éphémère est révélateur.

¹⁴ *L'emploi du temps des élèves au lycée*, IGEN, novembre 2001, p. 3.

Dans le temps qui lui était imparti, il était impossible à la présente mission d'audit de reproduire, à une échelle comparable, l'enquête de l'IGEN. Elle s'est toutefois entretenue avec des panels d'élèves représentatifs de toutes les classes et filières de trois lycées de catégories différentes, accueillant des publics aux profils scolaires et socioculturels divers et contrastés. Les propos ainsi recueillis en 2006 ne diffèrent en rien de ceux sur lesquels s'appuyait, il y a cinq ans, le rapport de l'IGEN. Les lycéens disent, toujours et encore, leur impression de « saturation », leur sentiment de « pression ». En particulier, ils déplorent l'incapacité de leurs professeurs à concevoir un calendrier qui répartirait de façon mieux équilibrée la charge de travail personnel demandé, discipline par discipline. Ils évoquent le problème récurrent des devoirs sur table et divers contrôles ou interrogations écrites qui « tombent le même jour », tout particulièrement à l'approche des conseils de classe ou des relevés de notes intermédiaires. Ils se plaignent des « trous d'emploi du temps », de la concentration et de la juxtaposition des cours des matières dites « importantes » au sein des mêmes plages horaires centrales de la journée et, de façon concomitante, ils regrettent la relégation des enseignements « moins importants » en fin de journée, ou le mercredi, voire le samedi matin.

Mérite d'être noté - comme l'ont noté en 2000-2001 les inspecteurs généraux de l'éducation nationale - le fait que les lycéens soient pleinement conscients des facteurs de tension qui pèsent sur l'organisation de leur semaine et la rendent incohérente et « pénible », ce dernier adjectif revenant fréquemment dans leurs propos. Ils savent que les vœux personnels d'emploi du temps de leurs professeurs sont une donnée déterminante qui, dans bien des cas, passe avant le principe de répartition équitable tout au long de la semaine des heures de cours de telle ou telle matière. Ils sont tout aussi conscients des répercussions de l'offre d'options et de langues vivantes sur leur emploi du temps et identifient telle ou telle de ces options ou langues vivantes comme la cause des « trous » induits pour ceux qui ne l'ont pas choisie.

A la question de savoir selon quelles modalités ils envisageraient un allègement et un réaménagement de leur emploi du temps, les lycéens apportent, avec la même lucidité, des réponses parfois brutales mais frappées au coin du bon sens. Entièrement commandée par la tarification appliquée aux épreuves du baccalauréat (le mot « coefficient » est un des mots-clés de leur discours), leur vision de l'importance respective des enseignements laisse peu de place à la gratuité : comptent essentiellement, voire uniquement, ceux qui peuvent rapporter des points à l'examen et sont considérés avec une certaine angoisse ou une angoisse certaine ceux sur lesquels la réussite « se joue ». C'est ainsi que l'épreuve de philosophie est évoquée par les élèves de terminale L avec autant d'appréhension que l'épreuve de mathématiques par les élèves de terminale S. Les mathématiques – on ne s'en étonnera pas – se classent très largement en tête du palmarès des disciplines dans lesquelles on va chercher, à l'extérieur du lycée, le remède des cours particuliers : quasiment tous les lycéens des séries générales que la mission a rencontrés prennent ou ont pris à un moment de leur scolarité des cours particuliers de mathématiques. Interrogés sur cette même question du soutien scolaire extérieur, les lycéens des séries technologiques bénéficiant ou ayant bénéficié de cours particuliers, dans quelque discipline que ce soit, étaient tout aussi rares que ceux des séries générales étaient nombreux. On reviendra sur ce point, véritable pierre de touche des inégalités qui ne cessent de se creuser entre les élèves, par défaut du système à prendre véritablement en charge leur accompagnement individualisé.

Certes, la mission ne saurait prétendre tirer des entretiens qu'elle a eus avec un échantillon d'une quarantaine de lycéens des conclusions d'ordre général. Elle a toutefois été frappée, d'un établissement à l'autre et parfois au sein du même établissement, d'entendre ces lycéens :

- décrire l'extrême diversité qui caractérise, selon les disciplines et les professeurs concernés, l'organisation et l'utilisation des horaires d'enseignement en « modules » ou en classes dédoublées ;

- décréter, pour certains, l'« inutilité » de l'éducation civique, juridique et sociale (ECJS), pour d'autres, son caractère indispensable (cet écart résultant, de toute évidence, des orientations et des objectifs fort différents que les professeurs donnent à cet enseignement) ;
- révéler à quel point, en classe de seconde, l'utilisation faite des heures dites de « soutien » (aide individualisée) est fluctuante et obéit à des critères et des exigences difficilement identifiables par les bénéficiaires eux-mêmes.

Dans les trois établissements visités, c'est de façon unanime que les lycéens ont condamné la présence – présence au demeurant fort aléatoire – à leur emploi du temps d'une « heure de vie de classe » qu'ils jugent inutile, tant sa fonction et sa destination sont, elles aussi, manifestement fort variables selon le professeur qui en est chargé.

Pour ce qui est de la classe de seconde, les élèves entendus par la mission ont confirmé l'évidence du paradoxe selon lequel cette classe n'est pas une classe où l'on fait des choix mais bel et bien un palier de *préfilariation*, les options dites « de détermination » étant clairement, dans l'esprit des utilisateurs eux-mêmes, des options de *prédestination* : on demande l'option « mesures physiques et informatique » (MPI) parce qu'on la perçoit comme la condition pour être admis en première S ; on demande l'option « sciences économiques et sociales » (SES) parce que l'on sait déjà que l'on n'est « pas assez bon en maths » pour prétendre à la première S, etc. Se décline ainsi, dans le discours des lycéens, de haut en bas (de la série S aux séries technologiques), toute l'échelle hiérarchique des représentations qui s'attachent aux diverses filières. Telle qu'elle est actuellement organisée, la classe de seconde est incontestablement le premier des verrous à forcer pour peu que l'on décide enfin de donner, au-delà des formules incantatoires, une certaine réalité au principe de l'égalité des filières d'enseignement.

Sur un plan plus général, se pose la question de ce vers quoi devrait tendre la formation du lycéen en vue de sa poursuite d'études, au-delà du rite de passage et de l'horizon obsessionnel du baccalauréat. Sur ce point, on pourrait reprendre mot pour mot ce qu'écrivait le Conseil national des programmes dans ses Propositions sur l'évolution du lycée en novembre 1990 : « Outre les dangers qui en résultent pour l'équilibre de vie, une telle charge horaire ne permet ni approfondissement réel, ni réflexion sérieuse. [...] C'est pourquoi, les élèves de terminale, qui ne reçoivent pas de véritable éducation à l'autonomie, sont mal préparés à entrer dans l'enseignement supérieur. »

2. La structure horaire des enseignements rend le système inéquitable

a) Insuffisamment contrôlée, l'offre d'options peut contribuer à creuser les écarts entre les établissements d'une part, les usagers d'autre part

Une note d'information de la Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP)¹⁵ l'a récemment confirmé, dans la combinaison des deux mécanismes qui déterminent le degré de sélectivité et d'attractivité des lycées, l'offre de formation, qu'il s'agisse de l'offre au sens large (examens et diplômes préparés et filières y conduisant) ou du sous-ensemble que constitue au sein de cette offre la plus ou moins vaste palette d'enseignements optionnels dispensés, joue un rôle prépondérant. Si l'image de tel ou tel lycée est fortement liée à la présence de telle ou telle option ou section, c'est souvent la variété et le nombre des options qu'il propose qui fait sa plus ou moins grande réputation.

¹⁵ « Une approche de la sélectivité et de l'attractivité des lycées généraux et technologiques à l'entrée en seconde », note Information DEP, n°05.36, décembre 2005. Voir également : « Les 390 façons d'être un lycée », note Évaluation DEP, n°04.02, mars 2004.

Pour les lycées les plus prestigieux, les options semblent davantage faire partie d'un acquis patrimonial ou d'un « standing d'établissement » que constituer les vecteurs d'un véritable projet, porté de façon transversale et collective par l'ensemble de la communauté pédagogique et éducative. Dans sa proposition de classification des 2 306 LEGT appartenant aux secteurs public et privé, de France métropolitaine et des DOM, la DEP a identifié un « groupe A » composé de 315 lycées particulièrement attractifs et/ou sélectifs. Faut-il s'étonner que ce groupe de lycées se caractérise par « la sur-représentation des enseignements de langues rares », un tiers [d'entre eux proposant] du russe et du chinois contre, respectivement, un dixième et un vingtième pour l'ensemble des lycées, et par « une offre plus fréquente des options spécifiques suivantes en seconde : latin, grec et options artistiques (96% des lycées de ce groupe proposent du latin et 57% du grec contre 72% et 30% pour l'ensemble des lycées) »¹⁶ ?

L'inégalité entre les usagers n'est pas moindre. Facteur d'opacité du système pour les familles les plus démunies, le dispositif des options constitue au contraire un outil stratégique pour les mieux informées, qui connaissent les codes et les règles du système. En général urbaines, professionnellement et culturellement très favorisées, ces dernières savent repérer, au moment crucial de l'entrée de leurs enfants en seconde, les enseignements optionnels permettant de contourner la carte des sectorisations pour obtenir une inscription dans le « meilleur » lycée, si possible et de préférence pour y intégrer la « bonne » classe et y préparer l'accès à la série convoitée. C'est ainsi que certaines options en arrivent à être détournées de leur vocation initiale.

b) La structuration horaire sacrifie la part de l'aide pédagogique dont pourraient tirer bénéfice les élèves en difficulté

Dans l'emploi du temps du lycéen, la part explicitement affectée à la *remédiation*, au soutien, au suivi personnel se limite actuellement aux deux heures hebdomadaires d'« aide individualisée » prévues pour la seule classe de seconde, la charge de l'horaire d'enseignement ne permettant pas de faire bénéficier de ce dispositif les élèves de première et terminale. En outre, même pour cette « aide individualisée » en classe de seconde, semble se poser (on y a fait allusion plus haut) la question de l'utilisation que font certains professeurs de l'horaire en question : cet horaire ne souffre-t-il pas de la même dérive que celle qui affecte l'ensemble des enseignements en groupes allégés, à savoir un déficit d'adaptabilité des méthodes pédagogiques, ces dernières restant fort proches de celles appliquées en classe entière ? Sous la pression des habitudes disciplinaires et sous l'urgence de programmes que l'on cherche, coûte que coûte, à traiter dans leur totalité, le temps que l'on pourrait ou que l'on *devrait* consacrer à un enseignement plus individualisé est récupéré sous forme de séances en effectif certes réduit mais qui ne sont que le prolongement voire la répétition à l'identique du cours traditionnel.

Ces pratiques ne pénalisent-elles pas tout particulièrement les élèves qui rencontrent le plus de difficultés en classe et ne les enferment-elles pas encore davantage dans ces difficultés ?

Il apparaît de plus en plus incontestable que la percée des sociétés privées de « soutien scolaire » est le signe d'une accentuation des inégalités du système, tout particulièrement au niveau du lycée.

¹⁶ *Ibid.*

Selon une récente étude de la DEP¹⁷, la pratique des cours particuliers payants concerne bien davantage les lycéens (15%) que les collégiens (8,5%) et « reste très typée socialement » : familles d'enseignants, de cadres, de chefs d'entreprise ou de commerçants. En lycée, ces cours payants – qu'ils soient dispensés par des enseignants employés par des organismes privés, par des enseignants travaillant à titre personnel ou par des étudiants – dépassent nettement, en fréquence et en volume, la part de soutien offert au sein des établissements scolaires ou pris en charge par des collectivités locales (environ 10%). Toujours au niveau du lycée, près de 90% des usagers concernés déclarent avoir une appréciation positive des effets des cours particuliers payants sur les résultats scolaires. Régulièrement, la presse fait état du développement de ce marché du soutien scolaire¹⁸.

Comment ne pas souscrire aux analyses et aux conclusions du rapport réalisé à la demande du Haut Conseil de l'évaluation de l'école par Dominique Glasman¹⁹ ? Pour ce sociologue, l'évidence selon laquelle l'existence des cours particuliers et la demande croissante dont ils font l'objet sont directement « indexées sur les épreuves scolaires » se combine avec le paradoxe suivant : « Ce que l'école exige ou suppose au moment décisif, elle ne permet qu'en partie de l'acquérir. » Fonctionnant à la fois comme un complément et un contre-modèle de l'école, les cours particuliers soulignent « ce que l'école ne fait pas, ou pas assez, ou pas de manière satisfaisante. » D'où la préconisation du Haut Conseil de l'évaluation de l'école : « La réussite scolaire suppose la maîtrise d'un ensemble diversifié de savoirs disciplinaires, mais aussi une maîtrise de savoir-faire, de techniques, de méthodes pour apprendre, mémoriser, faire 'vite et bien', qui sont inégalement enseignées à l'école, mais qui jouent un rôle de plus en plus important au fur et à mesure qu'on avance en scolarité. [...] Cette dimension doit être explicitement prise en compte dans la conception et dans la mise en œuvre des apprentissages et des progressions scolaires par les enseignants. L'acquisition de méthodes d'apprentissage et l'aide au travail personnel font partie de leurs tâches et doivent être explicitement intégrées au temps scolaire ».

¹⁷ « Les aides aux devoirs en dehors de la classe », Note Information 06.04, février 2004, DEP, sur <http://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/dpd/ni/ni2006/ni0604.pdf>.

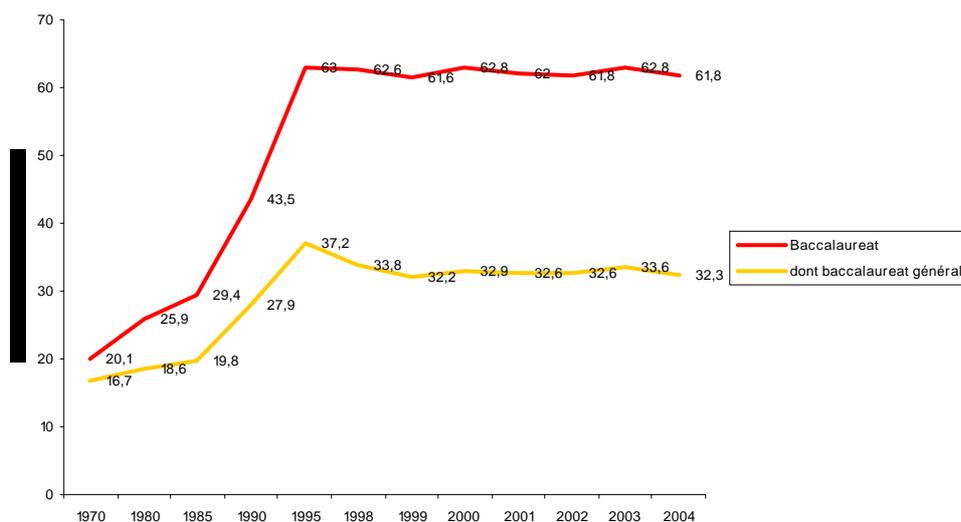
¹⁸ Au sein de ce marché, les succès commerciaux (et les stratégies publicitaires) des sociétés spécialisées sont incontestablement portés par la mesure d'abattement fiscal de 50 % dont les contribuables peuvent bénéficier, sur la base des rémunérations qu'ils versent et déclarent au titre des « emplois de services à la personne ».

¹⁹ « Le travail des élèves pour l'école, en dehors de l'école », Avis du HCéé n° 15, mai 2005, sur <http://cisad.adc.education.fr/hcee/documents/avis15.pdf>. Voir, dans le rapport du même titre, rédigé par Dominique Glasman en collaboration avec Leslie Besson, les pages 54 à 88, entièrement consacrées à une étude du phénomène des cours particuliers, ses raisons, son histoire et sa sociologie : http://cisad.adc.education.fr/hcee/documents/rapport_Glasman_Besson.pdf

3. Les investissements consentis dans les volumes horaires n'ont pas permis d'améliorer les performances des lycéens français

a) Une stagnation du taux d'accès au baccalauréat depuis dix ans

Evolution de la proportion de bacheliers dans une génération



Source : ministère de l'éducation nationale

D'autres indicateurs montrent la difficulté éprouvée par le système à progresser depuis une quinzaine d'années : forte proportion (10%) des 15-19 ans sortant du système sans diplôme, faible représentation des enfants issus des catégories sociales défavorisées et / ou d'origine étrangère au baccalauréat général, faible accès des filles aux filières scientifiques (source : *L'état de l'école*, octobre 2005, ministère de l'éducation nationale).

b) Des résultats décevants aux tests d'évaluation internationaux

Les performances réalisées sont moyennes dans l'ensemble : seizième rang sur quarante en mathématiques, dix-septième rang en compréhension de l'écrit, treizième rang en culture scientifique. Elles montrent une forte proportion d'élèves en situation de décrochage (16,6% d'élèves dans les catégories -1 et 1 en mathématiques, 17,5% en compréhension de l'écrit contre respectivement 6,8% et 5,7% en Finlande) et une faible proportion d'élèves au niveau maximal (3,5% en France contre 6,7% pour le pays classé premier).

Tableau 5 : Performances* des élèves dans les pays de l'OCDE en mathématiques, en compréhension de l'écrit et en sciences en fin de scolarité obligatoire (classe de troisième et / ou classe de seconde, suivant les élèves)

	Rang** au sein de l'OCDE	Échelle de compétences ***							Score moyen
		-1	1	2	3	4	5	6	
Mathématiques : performance globale									
France	16	5.6%	11%	20.2%	25.9%	22.1%	11.6%	3.5%	511
Finlande	1	1.5%	5.3%	16%	27.7%	26.1%	16.7%	6.7%	544
Compréhension de l'écrit									
France	17	6.3%	11.2%	22.8%	29.7%	22.5%	7.4%		496
Finlande	1	1.1%	4.6%	14.6%	31.7%	33.4%	14.7%		543
Culture scientifique									
France	13	-	-	-	-	-	-	-	511
Finlande	1	-	-	-	-	-	-	-	548

* Le rapport PISA traite également des méthodes et contextes d'apprentissage chez les élèves de 15 ans, d'après des entretiens réalisés auprès de chefs d'établissement, mais les données françaises « ont été exclues à la demande du pays concerné » (rapport, p.32).

** Le rang, sur un total de 40, est calculé d'après le pourcentage d'élèves de 15-16 ans aux niveaux 2, 3, 4, 5 et 6.

*** Les six niveaux (cinq pour la compréhension de l'écrit) représentent une échelle des connaissances et compétences exigibles chez les jeunes de 15-16 ans. Le premier niveau atteste qu'ils peuvent répondre à des questions de cours et reproduire ce qu'ils viennent d'apprendre. Le niveau optimal est atteint lorsque les jeunes sont en mesure de conceptualiser des notions complexes et de résoudre de véritables difficultés. Le niveau -1 indique que les fondamentaux ne sont pas maîtrisés.

En 2002, une évaluation des compétences linguistiques en anglais d'un échantillon représentatif d'élèves âgés de 15 à 16 ans de sept pays européens a montré que les élèves français réalisaient des **performances nettement inférieures à celles des élèves des six autres pays, dans tous les domaines évalués**. Les performances des élèves français marquaient par ailleurs un recul par rapport à celles de leurs prédécesseurs qui avaient participé à une évaluation similaire conduite en 1996²⁰.

Tableau 6 : Résultats de l'évaluation internationale des compétences en anglais des élèves de 15 à 16 ans (2002)

	Compréhension de l'oral	Compétence linguistique	Compréhension de l'écrit	Production de l'écrit
Danemark	64,8	54,0	78,3	46,2
Finlande	59,7	67,6	80,3	47,7
France	30,6	48	56,8	14,6
Pays-Bas	61,6	65	77,5	46,0
Norvège	73,3	66,4	82,0	56,3
Espagne	38,3	58,8	63,6	23,4
Suède	72,2	64,2	85,9	55,4

Source : Note Evaluation, Direction de l'évaluation et de la prospective, ministère de l'éducation nationale n°04.01, mars 2004

²⁰ Évaluation des compétences en anglais des élèves de 15 à 16 ans dans sept pays européens, Réseau européen des responsables des politiques d'évaluation des systèmes éducatifs, mars 2004.

c) *Un investissement continu dans le volume horaire (multiplication d'options, dédoublements de classe) alors que des études statistiques et pédagogiques montrent les limites de ce levier*

A ce « toujours plus » d'horaire et d'options répond un « toujours moins » d'élèves par groupe à travers l'éclatement du groupe-classe. Or, cet éclatement des divisions en groupes restreints (dédoublements, modules), à des seuils non fixés réglementairement, est une cause majeure de l'inflation de l'horaire-professeur, 45% des enseignements en lycée étant dispensés dans des structures accueillant moins de 20 élèves. Suivi depuis seulement trois ans, l'indicateur du nombre d'élèves par structures (E/S)²¹ s'établit en lycée entre 23 et 25 élèves.

Or, une étude de l'INSEE²² a chiffré l'impact sur la période 1983-1999 de la réduction de la taille des classes sur la qualité (indicateur de réussite défini par le passage dans la classe supérieure ou l'obtention du diplôme terminal à la fin du cycle) selon un modèle de « surcharge ». Les conclusions de cette étude montrent que l'effet obtenu est très limité.

Sur le plan pédagogique, après avoir rappelé les efforts que le ministère de l'éducation nationale a fait porter sur la réduction de la taille des classes à tous les niveaux du système et notamment au lycée (divisions à plus faibles effectifs, lesquelles sont fréquemment éclatées en sous-groupes), le premier avis rendu public par le Haut Conseil de l'évaluation de l'école, en mars 2001, indiquait : « Il semble exister un effet positif – mais faible – sur les progrès des élèves, effet observé presque uniquement dans les petites classes de l'enseignement primaire ». En rappelant qu'il était important d'adapter en conséquence les pratiques pédagogiques, **le Haut Conseil concluait à l'invalidité de « la pratique de réduction de la taille des classes au fil de l'eau ou délibérée, telle qu'elle a été réalisée ces dernières années en mettant à profit la baisse démographique ».**

Enfin, une étude du rectorat de Versailles réalisée en mars 2004, intitulée *Options en seconde et réussite scolaire*, montre **qu'il n'existe pas de corrélation entre le nombre d'options offertes par un établissement et les résultats au baccalauréat de ses élèves**. Au contraire, dans les Hauts-de-Seine et l'Essonne, les établissements qui réussissent le mieux au baccalauréat ont souvent un nombre d'options inférieur à la moyenne départementale.

4. Le coût budgétaire est très élevé

a) *La dépense moyenne par élève du second degré est nettement supérieure en France à la moyenne de l'OCDE, notamment en raison de la très forte progression des coûts des enseignements au lycée depuis 1990.*

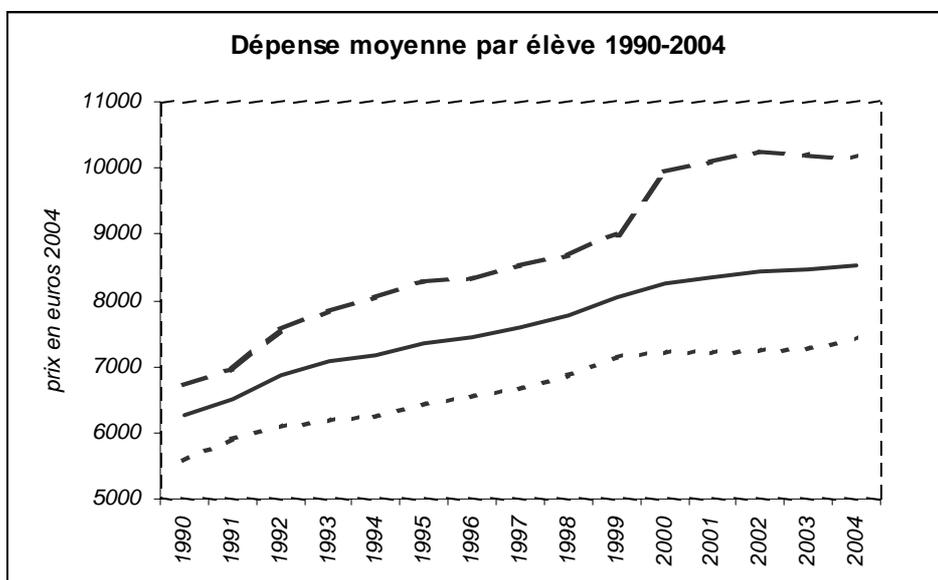
En 2004, la formation de l'année scolaire d'un lycéen coûtait en moyenne un peu plus de 10 000 € à la Nation, celle d'un collégien 7 400 €. Pour l'ensemble du cycle secondaire, la France consacre 20% de plus de ressources que la moyenne des pays de l'OCDE, avec un effort encore plus net en faveur du lycée dont le coût est supérieur d'environ 30% à la moyenne des pays de l'OCDE.

Depuis 1990, l'augmentation du budget de l'enseignement scolaire a été deux fois plus forte que celle de la moyenne des dépenses de l'État (source Direction du budget du ministère de l'économie et des finances).

²¹ Le terme structure désigne toutes les formations dans lesquelles sont dispensés les enseignements (classe, module, groupes).

²² Marc Beudaert, 2001.

En intégrant le changement de méthode de calcul de la dépense intérieure d'éducation intervenu en 1999, la dépense moyenne par lycéen a crû de 50% entre 1990 et 2004.



Légende :
 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire (collège) : - - - - -
 2nd cycle de l'enseignement secondaire général et technologique (lycée GT) : — — — —
 Ensemble du second degré (incluant le professionnel et l'apprentissage secondaire) : — · — · —

Source : Direction de l'évaluation et de la prospective, ministère de l'éducation nationale

Note : Un changement du périmètre du compte relatif à la dépense intérieure d'éducation est intervenu en 1999.

La mission aurait souhaité connaître l'évolution du coût moyen d'un lycéen par niveau de formation et par série. Faute d'outil de comptabilité analytique, cette requête n'a pu être honorée.

b) Des dépenses rigides, en forte hausse (99% de masse salariale, 98,5% d'enseignants titulaires) et dont l'État peine à supporter la charge.

Soumis aux nombreuses attentes, sollicitations et représentations de la Nation, le système éducatif a développé une réponse quantitative en augmentant le volume horaire des enseignements et en réduisant la taille des classes.

Cette approche quantitative s'est traduite par un accroissement du nombre d'enseignants jusqu'en 2002. Simultanément, pour réduire l'emploi précaire, la part des titulaires dans le nombre total des enseignants s'est accrue (99% du total des enseignants en 2005, source DPE), alors que l'organisation de leur travail restait fixée sur la base des obligations réglementaires de service définies par les décrets de 1950. La rigidité des conditions de leur emploi est une des causes essentielles de la difficulté que connaît le système éducatif pour adapter son offre de formation.

Tableau 7: Évolution de 1990 à 2005 du budget de l'enseignement scolaire, en M€

	1990	1995	2000	2005
Personnels enseignants du 2 nd degré	10 691	14 209	16 103	16 872
Personnels administratifs	2 011	2 572	2 902	3 201
Crédits pédagogiques	154	151	env. 170 * avec emplois jeunes : 333	non comparable. avec assistants d'éducation : 978
Total général	12 857	16 933	19 339	21 051

Source : Direction des affaires financières, ministère de l'éducation nationale

Note : En 1999, les crédits destinés à la rémunération de 60 000 emplois jeunes (162 M€) ont été inscrits sur le chapitre des « crédits pédagogiques ». Le montant indiqué dans le tableau isole ce changement de périmètre. En 2004, transfert des crédits destinés à la rémunération des 33 000 assistants d'éducation (492 M€) du chapitre 31-97 (rémunération des enseignants) vers les crédits pédagogiques.

L'analyse de l'évolution de la dépense intérieure d'éducation illustre l'effort significatif de la Nation en faveur de l'enseignement secondaire (+82% de 1980 à 2004) alors que dans le même temps le total des effectifs du second degré progressait de 4,3% (soit de 5,30 millions d'élèves à 5,53 millions). Elle montre aussi la part centrale de l'État qui décroît, alors que monte celle des collectivités territoriales.

Tableau 8 : Dépense intérieure d'éducation (DIE) pour le second degré, en Md€2004

	1980	1990	2000	2003	2004
DIE second degré, en milliard €	28,2	37,6	51,4	52,4	52,7
part dans la DIE totale	44,9 %	45,2 %	45,4 %	45,5 %	45,4 %
part de l'Etat			72,8 %	71,5 %	70,8 %
dont ministère de l'éducation			67,3 %	66,1 %	65,4 %
collectivités territoriales			15,1 %	16,0 %	17,0 %
autres administrations et Caisses d'allocations familiales			2,3 %	2,3 %	2,3 %
entreprises			1,8 %	2,1 %	2,1 %
ménages			8,0 %	8,1 %	7,8 %

Source : Direction des affaires financières, ministère de l'éducation nationale

Note : A partir de 1999, la dépense du second degré inclut l'apprentissage du niveau secondaire.

c) La part consacrée aux crédits pédagogiques (environ 1% du total) témoigne de l'effacement de l'État dans ce domaine pourtant considéré comme un facteur clé de performance (OCDE 2004 : What makes school systems perform?)

Contraint par une masse salariale particulièrement rigide, le ministère n'a que très peu de marges de manœuvre pour accomplir ses missions nouvelles, porter et accompagner le changement, moderniser les pratiques pédagogiques.

Les crédits pédagogiques ne constituent pas aujourd'hui une revendication de la part des acteurs du système car ils sont souvent peu utilisés et de ce fait sont régulièrement frappés par les mesures de régulation budgétaire.

Ces crédits pourraient pourtant donner une réalité au projet d'établissement (équipements modernes d'information et de télécommunication, de vidéo-projection, dotation du centre de documentation, équipements et projets linguistiques) ; le tableau précédent montre que ce sont les collectivités territoriales qui interviennent de plus en plus fréquemment, non seulement dans le domaine des dépenses d'investissement mais également dans celui du fonctionnement des établissements (manuels scolaires, équipements informatiques, abonnements à des revues et journaux, voyages linguistiques), voire dans le financement d'heures de soutien individualisé.

B. L'inflation horaire est la conséquence des insuffisances du pilotage du système éducatif

Une grille horaire du lycée lourde, coûteuse, rigide et peu performante : autant d'enseignements qui se dégagent des constats établis. Les facteurs explicatifs de cette situation sont tout aussi clairs : les défaillances du pilotage de l'offre laissent le champ libre aux surenchères de la demande.

1. De multiples pressions externes sont exercées sur le système éducatif

Les faiblesses de la gouvernance du ministère laissent le champ libre aux surenchères de la demande, de la part des différents partenaires institutionnels.

a) La grille horaire d'enseignement est trop souvent une variable de négociation sociale et politique

A lui seul, le cas des langues étrangères et régionales illustre l'incapacité du système français à réguler les innombrables interventions dont il fait l'objet dans le contexte international ou hexagonal. Sans doute s'agit-il d'établir de bonnes relations diplomatiques avec un pays influent ou de faire une place à l'expression des identités régionales. On peut à cet égard citer l'ensemble des langues qui peuvent actuellement être évaluées au baccalauréat même si toutes ne disposent pas d'un enseignement en milieu scolaire, ni même parfois de programmes :

- allemand, anglais, arabe, chinois, espagnol, hébreu, italien, portugais, russe, polonais, danois, grec moderne, japonais, turc, suédois, vietnamien, mais aussi (en épreuves facultatives) albanais, amharique, arménien, bambara, berbère (3 dialectes), bulgare, cambodgien, coréen, croate, finnois, haoussa, hindi, hongrois, indonésien-malaysien, laotien, lituanien, macédonien, malgache, norvégien, persan, peul, roumain, serbe, slovaque, slovène, swahili, tamoul, tchèque ;
- et, pour les langues régionales, basque, breton, catalan, corse, créole, langues d'Oc (auvergnat, gascon, languedocien, limousin, nissart, provençal, vivaro-alpin), tahitien et langues mélanésiennes (4), mais aussi (en épreuves facultatives), langues régionales d'Alsace, gallo, langues régionales des pays mosellans.

On pourrait trouver de nombreux exemples, comme celui des fluctuations subies par l'enseignement des travaux personnels encadrés (TPE), qui illustrent une utilisation de la grille horaire comme variable d'ajustement.

b) La pression des usagers pousse à une extension maximale de l'offre

Dans une situation de crise de l'emploi, où la détention d'un diplôme représente un capital social décisif, la réussite scolaire devient un enjeu essentiel pour les élèves et leurs familles.

Le désir d'optimiser les chances de réussite se traduit par une forte demande en faveur d'une diversification maximale de l'offre de proximité. Dans un marché au moins en partie concurrentiel, l'établissement, soucieux de garder ou d'étendre son public, est dès lors porté à sur-dimensionner son offre de filières et d'options, au détriment d'une gestion rationnelle de la carte des formations.

Dans le même souci d'accroître les chances de succès à l'examen, familles et élèves se montrent très demandeurs de matières « rémunératrices ». Le statut des épreuves facultatives, qui permet au candidat de concourir sans risque – puisque seuls sont pris en compte les points supérieurs à la moyenne – encourage cet utilitarisme, tout comme y conduit la sur-pondération de certaines options : le latin et le grec ont ainsi été récemment dotés d'un coefficient 3 (contre un coefficient 2 pour les langues vivantes). Le recensement des notes des candidats au baccalauréat général par la DEP montre d'ailleurs que certaines disciplines savent assurer leur attractivité par une notation particulièrement généreuse : de façon générale, la LV3 est bien notée avec une moyenne, toutes langues confondues, qui s'élève à 13/20. Par exemple, les 330 candidats qui ont présenté le portugais en LV2 ou les 1 001 candidats qui l'ont présenté en LV3 ont obtenu plus de 14 de moyenne en 2001.

2. L'organisation de l'administration du ministère de l'éducation nationale ne permet pas d'assurer la cohérence entre les pressions de la demande, les objectifs de l'offre de formation et les moyens mis en œuvre

a) L'administration centrale n'assure pas les conditions d'une cohérence pédagogique et budgétaire entre ses différentes directions

Le cadre théorique paraît simple : éclairé par les analyses de la Direction de l'évaluation et de la prospective et par les conseils de l'inspection générale, le ministre définit une politique pédagogique. Le maître d'œuvre en est la Direction des enseignements scolaires, travaillant avec la Direction des personnels enseignants et la Direction des affaires financières, celle-ci assurant le relais avec la Direction du budget du ministère de l'économie et des finances.

Dans les faits, le processus décisionnel n'est pas clairement défini et il n'existe pas de foyer de cohérence ni d'instance de coordination bien identifiés. La mission pourrait reprendre mot pour mot le constat établi par celle qui l'a précédée dans le cadre de l'audit de modernisation sur l'organisation des examens lorsqu'elle signalait « un pilotage faible, marqué par le cloisonnement entre “prescripteurs” et “gestionnaires” »²³.

b) La coexistence à tous les niveaux de deux chaînes distinctes est un obstacle à la recherche d'efficience

La réalité observée est celle d'un double réseau mal articulé : celui des pédagogues d'une part, celui des gestionnaires de l'autre. La coexistence, à tous les niveaux, de ces deux chaînes distinctes – la « chaîne fonctionnelle pédagogique » et la « chaîne hiérarchique administrative » – empêche un véritable management et favorise les surenchères.

²³ *L'organisation des examens de l'éducation nationale*, p.3, décembre 2005.

Dans ce champ mal maîtrisé en effet, un certain « patriotisme » disciplinaire peut se donner libre cours. S'il est ouvertement porté par les associations de spécialistes, constituées en groupes de pression et qui réclament une part toujours plus grande pour leur discipline, il n'épargne pas les corps d'inspection, eux-mêmes organisés en groupes disciplinaires dont chaque membre se montre, bien naturellement, soucieux de défendre et de promouvoir « sa » discipline.

c) Un tel type de fonctionnement induit un fort cloisonnement disciplinaire

Si le culte de l'entité disciplinaire est en lui-même un facteur inflationniste, qui tend à l'ajout de matières nouvelles ou au renforcement des matières existantes, il est aussi une source de rigidité puisqu'il néglige d'explorer les approches pédagogiques globales et les ressources de l'interdisciplinarité.

On retrouve, au sein des établissements, cette conception « atomiste » des matières dispensées. L'absence de véritables départements disciplinaires (réunissant les différents enseignants d'une même discipline) et plus encore interdisciplinaires, en est l'illustration. Les divers enseignements demeurent cloisonnés dans l'exercice de l'acte pédagogique comme dans la « grille » qui les sépare, en les nommant et les calibrant.

d) Ce cloisonnement constitue un facteur d'inertie et de résistance au changement

La rigidité disciplinaire explique pour partie que la pédagogie et la didactique évoluent peu et que les réformes innovantes aient du mal à se mettre en place ou se révèlent fragiles.

Ces dernières sont rarement bien préparées, expliquées, accompagnées puis évaluées. L'outil même qui permettrait une bonne gestion du changement fait souvent défaut : à de rares exceptions près (comme par exemple l'actuelle mise en place d'une certification en allemand), le système n'est pas à même de constituer des « équipes projet » transversales, capables de porter la réforme.

Sur le terrain, les innovations s'enlisent ou échouent dès lors qu'elles exigent un minimum de mise en commun des enseignements et de souplesse dans l'organisation de ces derniers. Ainsi en va-t-il de l'enseignement modulaire, des actions de soutien ou d'aide individualisée, des travaux personnels encadrés (TPE)²⁴ ou encore de l'enseignement par « groupes de compétences » en langues vivantes. Ce dernier cas est intéressant. Préconisée depuis cinq ans (circulaire d'août 2001), la nouvelle organisation, qui vise à faire entrer l'enseignement des langues dans la logique du cadre européen commun de références pour les langues (CECRL), en dépassant les notions de classe, de division, ainsi que le statut de LV1, LV2, LV3, est l'exemple même d'une bonne réforme qui peine à se déployer.²⁵

e) La tâche du chef d'établissement en est rendue plus difficile

Sur le terrain, c'est au proviseur que revient la délicate responsabilité d'« administrer la pédagogie ». Cette responsabilité s'exprime notamment dans la constitution des classes, l'élaboration de l'emploi du temps ou l'attribution des services d'enseignement. Mais le clivage persistant entre cette administration de la pédagogie et son exercice direct par les enseignants est un frein à l'évolution. L'autorité proprement pédagogique du proviseur n'est guère reconnue et la « liberté pédagogique » de l'enseignant est fréquemment opposée aux équipes de direction soucieuses de porter une réforme des organisations et des pratiques.

²⁴ L'histoire récente des TPE, salués à leur apparition comme un réel progrès pédagogique, et désormais réservés à la seule classe de première, montre d'ailleurs que les innovations sont les premières sacrifiées en situation de tension budgétaire.

²⁵ Seuls 52 lycées étaient, au 6 juin 2005, recensés par la DESCO comme étant engagés dans cette réforme. Voir liste à l'adresse suivante : http://eduscol.education.fr/D0067/liste_etab_pratiq_nv3_modes.pdf.

Cette autorité reste à conforter. Le chef d'établissement, en particulier, doit pouvoir s'appuyer sur le conseil pédagogique instauré par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Présidée par lui, cette instance « a pour mission de favoriser la concertation entre les professeurs, notamment pour coordonner les enseignements, la notation et l'évaluation des activités scolaires ». Or, elle tarde à se mettre en place²⁶.

3. Le pilotage est effectué par les moyens et non par les objectifs et les résultats

Les moyens consacrés à l'enseignement secondaire sont à 99% des moyens en personnel. Ces moyens sont répartis chaque année, en vue de la préparation de la rentrée scolaire, par la DESCO, selon les principes suivants :

La répartition des moyens d'enseignement et de suppléance est guidée à la fois par la dotation budgétaire et par le souci de rééquilibrer les dotations entre les académies en agissant d'une part, sur les dotations de base (les stocks) par des retraits de moyens dans les académies excédentaires au bénéfice des académies déficitaires et d'autre part, sur les flux liés aux évolutions démographiques²⁷.

Quatre éléments sont pris en compte :

- la démographie ;
- les caractéristiques sociales mesurées à partir d'un indicateur combinant le taux de chômage, le taux de RMIstes et le pourcentage de PCS défavorisées, et le poids de l'éducation prioritaire ;
- les caractéristiques territoriales telles que le poids des collèges accueillant moins de 300 élèves implantés dans les communes rurales au sens de l'INSEE ;
- des critères de structure liés aux coûts différenciés des formations, aux taux de remplissage des structures et à la fluidité des parcours.

Sur cette base est effectué un calcul des besoins théoriques d'enseignement qui permet de déterminer l'écart par rapport à la situation réelle. La principale fonction de l'administration centrale est donc de réduire les écarts entre la dotation théorique et la dotation réelle (cf. annexe IV consacrée à l'analyse des dotations de base en 2004 et en 2005 et à la situation relative des académies en moyens d'enseignement et de suppléance).

Cette méthode de gestion des moyens soulève deux difficultés.

En premier lieu, elle est incompatible avec les dispositions de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) qui prévoient que sont associés aux crédits spécialisés par programme « des objectifs précis, définis en fonction des finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation »²⁸.

²⁶ Cf. *Le conseil pédagogique dans les EPLE*, rapport de Ghislaine Matringe, IGEN, octobre 2005.

²⁷ « Les principes de répartition des moyens dans le second degré public », note interne de la Direction de l'enseignement scolaire (DESCO).

²⁸ Article 7 de la LOLF.

Le programme d'action prioritaire du projet de loi de finances (PLF) 2006 sur l'enseignement scolaire présente en apparence des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer la performance mais, par exemple, pour l'objectif n°1, « *taux d'accès au baccalauréat* », les objectifs cibles et les indicateurs ne sont pas ou que partiellement renseignés (7 indicateurs sur 15 n'ont ni objectif cible, ni information sur les performances passées ; 2 sont incomplets et 1 ne comporte pas d'objectif cible) ; de même pour l'objectif n°2, « *accroître la réussite scolaire des élèves en zone difficile et des élèves à besoins éducatifs particuliers* », 3 indicateurs sur 4 ne comportent ni objectif cible, ni information sur les performances passées. Pour certains indicateurs, le ministère signale que les informations seront disponibles pour le PLF 2009 ou pour celui de 2010.

Le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) avait observé en juin 2004²⁹ le trop grand nombre d'objectifs et leur caractère redondant. La DESCO n'a pas tenu compte de cet avis et des propositions qui étaient faites dans le rapport annexé à cet avis.

Ces objectifs et ces indicateurs n'ont pas été déclinés au niveau des académies et des établissements de telle sorte que les moyens n'ont pu être affectés en fonction des objectifs à atteindre par chaque responsable de budget opérationnel de programme (BOP). L'administration centrale, et la DESCO en particulier, n'a pas tiré toutes les conséquences qui s'imposaient de l'entrée en vigueur de la LOLF. Les décisions restent prises au niveau central, des instructions d'emploi de moyens sont données en cours de gestion par la DESCO aux académies. La marge d'initiative des recteurs reste faible en dépit des responsabilités budgétaires qui leur ont été confiées. Les recteurs et les chefs d'établissement n'ont donc aucune incitation à la performance, c'est-à-dire à l'optimisation de l'emploi des moyens en fonction des résultats. Leurs principales préoccupations restent de gérer au mieux les moyens dont ils disposent, moyens perçus comme de plus en plus rares compte tenu des rigidités qui pèsent sur les conditions de leur emploi et des objectifs généraux de réduction de la dépense. Une telle méthode a pour effet de perpétuer les défauts du système de gestion :

- course à la taille, chaque gestionnaire ayant intérêt à chercher plus de moyens ou à garder ceux qu'il a puisqu'il n'est pas intéressé à la performance ; c'est ainsi qu'un chef d'établissement ou un recteur aura tendance à employer coûte que coûte les moyens dont il dispose plutôt que de prendre le risque de mettre en inactivité certains enseignants ;
- stratégies non coopératives entre les établissements d'un même bassin de formation que rien n'encourage à mettre en commun leurs moyens et à réduire le nombre de structures à faibles effectifs.

En second lieu, les moyens sont répartis indépendamment des objectifs pédagogiques assignés au système. La DESCO ne définit pas d'orientations nationales destinées à optimiser l'utilisation de ces moyens et à conduire une stratégie éducative. La politique du redoublement, par exemple, facteur de coûts importants, est largement laissée à l'initiative de chaque établissement.

La préoccupation pédagogique n'apparaît que beaucoup plus tard dans le calendrier, à travers la circulaire dite « de rentrée », qui n'est généralement connue qu'une fois la préparation de la rentrée achevée.

Largement absent à l'échelon central, le pilotage par objectifs existe en théorie au niveau de chaque EPLE, au travers de son projet d'établissement, obligation inscrite dans la loi. Mais cette obligation légale est la plupart du temps satisfaite de manière purement formelle, par l'adoption en conseil d'administration d'un texte énonçant quelques objectifs généraux et annonçant des actions qui ne se mettent pas toujours en place. Ce document est faiblement reconnu par l'autorité académique qui, pour sa réalisation, ne délègue à l'établissement que quelques crédits résiduels.

²⁹ Avis sur le projet de programme « Enseignement scolaire public du second degré » du 11 juin 2004.

Enfin, et logiquement, l'évaluation des résultats demeure embryonnaire. Certes, la DEP conduit des études macroscopiques. Dans les rectorats, divers indicateurs sont suivis par les services statistiques et le service académique d'information et d'orientation (SAIO). En outre, des évaluations sont réalisées par les inspections générales et les corps d'inspection territoriaux, pour les premières, dans le cadre de l'évaluation de l'enseignement en académies qu'elles mènent depuis 1998 (22 académies ont été étudiées à ce jour, 5 le sont actuellement), pour les seconds, dans le cadre des évaluations d'EPL qu'ils conduisent sur initiative académique (inspections dites « croisées, globales, concertées, etc. »). Mais ces évaluations prennent rarement en compte, faute d'indicateurs, la performance réelle de l'établissement, des équipes et des individus.

Plus encore le système ne fait pas l'objet, comme par exemple au Royaume-Uni, d'une évaluation externe portant sur sa structure, son fonctionnement et la performance de ses acteurs. Cette insuffisance de l'évaluation du système éducatif a été très bien analysée dans un rapport récent de l'IGEN et de l'IGAENR qui rappelait que :

Aujourd'hui, la mise en place de la LOLF et de la loi d'orientation a conduit la DESCO à demander à la DEP de bâtir un dispositif d'évaluation des compétences de base des élèves à la fin de l'école primaire. Travail délicat dès lors que les programmes (notamment pour le second degré) ne sont pas systématiquement rédigés en termes de compétences, que les compétences dites « de base » ne sont pas précisément définies et que les contours du « socle » de fondamentaux demeurent encore flous [...].

Au-delà de la remontée d'informations et du simple constat, la substitution d'un pilotage par les résultats ou par le sens (celui qu'on donne à ces résultats) à une culture des moyens s'impose à tous les niveaux de responsabilité³⁰.

Les outils ne manquent pas ; ils sont au contraire pléthore. Mais certains sont trop rudimentaires pour permettre d'apprécier les acquis des élèves. D'autres, plus pointus, et sans doute plus adaptés, sont, en matière de pilotage, peu utilisés (et parfois ignorés) par une administration plus préoccupée des évolutions structurelles que de l'évaluation des acquis dans le système d'enseignement.

Par ailleurs, le comité interministériel d'audit des programmes avait déjà indiqué dans son avis précité que : *Au-delà de la mesure de l'activité des services qui est la mieux cernée, il conviendra de progresser sur la mesure du résultat des élèves et sur les systèmes d'informations 'ressources humaines', notamment sur la mesure de la compétence professionnelle des personnels enseignants et non enseignants.* Là également, l'avis du CIAP ne semble pas avoir été pris en compte par l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale.

³⁰ *Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'école ?* rapport de l'IGEN et de l'IGAENR, juillet 2005, p. 29, sur http://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/syst/igen/acquis_des_eleves.pdf.

II. UNE GESTION PLUS SOUPLE ET DECONCENTREE DE L'HORAIRE PERMETTRAIT D'ATTEINDRE DES OBJECTIFS PEDAGOGIQUES ET BUDGETAIRES PLUS EXIGEANTS

Les marges de manœuvre et les économies budgétaires dégagées par chacune des propositions du rapport sont détaillées dans l'annexe III.

A. Accélérer les réformes en cours dès la rentrée 2007

PRINCIPALES ORIENTATIONS

Renforcer l'équipe du projet « langues vivantes », en associant à la DESCO et à l'IGEN des compétences budgétaires et académiques. L'allègement des effectifs en classe de langues en première et en terminale ne pourra progresser qu'au rythme de la suppression des groupes inférieurs à 15 élèves.

Proposer à des académies pilotes une dotation de moyens globalisée pour développer la prise en compte personnalisée des besoins des élèves sous des formes différentes de celles des dédoublements systématiques.

Évaluer, dès juillet 2006, les premiers résultats pédagogiques et budgétaires de la réforme de la série Sciences et Techniques de Gestion entrée en vigueur à la rentrée 2005.

Lancer la réforme des séries Sciences et technologies Industrielles, Sciences et technologies de Laboratoire, Sciences médico-sociales qui modernise leurs enseignements tout en allégeant la charge horaire d'ensemble.

Veiller davantage à la qualité du processus de réforme des filières, des séries, des enseignements et des grilles horaires associées.

Allouer dès la rentrée 2007, les moyens d'enseignement aux académies et aux établissements en fonction d'une première série d'objectifs pédagogiques et de gestion, mesurés par une première liste d'indicateurs partagés et assujettis à une procédure d'évaluation des résultats.

Mobiliser les ressources qualifiées pour réussir l'application de la LOLF : renforcer la coordination au sein de l'administration centrale, mettre en place un véritable dialogue de gestion dans le respect des responsabilités des BOP, investir dans un outil informatique de gestion permettant le calcul des coûts et le contrôle de gestion.

1. Assurer les conditions d'un déploiement réussi du plan de rénovation de l'enseignement des langues

Des tests internationaux conduits en 1996 et en 2002 mettant en évidence un retard très préoccupant des élèves français de 15 à 16 ans dans la maîtrise de l'anglais ont été tirés plusieurs constats : statut de l'enseignement de la langue à l'école primaire, son usage en cours par les enseignants, et plus encore le rapport à la langue dans les contextes scolaires et extrascolaires.³¹

³¹ « Évaluation des compétences en anglais des élèves de 15 à 16 ans dans sept pays européens », Note Evaluation 04.01, mars 2004, DEP, sur [ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/dpd/noteeval/eva0401.pdf](http://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/dpd/noteeval/eva0401.pdf).

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'Ecole fait de l'amélioration de l'enseignement des langues vivantes une priorité nationale. La liste des mesures en cours de réalisation et de celles qui sont envisagées et leur impact budgétaire sont présentés dans l'annexe III.

L'un des axes majeurs du plan, **l'allègement des effectifs par structure en terminale et en première, a pour objectif de favoriser la pratique de l'oral en classe**. Cette mesure, présentée dans le rapport annexé à la loi, nécessite le recrutement de près de 6 000 enseignants ou assistants de langues supplémentaires entre 2006 et 2010. Le choix de ce levier parmi d'autres possibles (effort sur la formation des professeurs, généralisation de la mise en place de groupes de compétences linguistiques, modernisation des méthodes et des outils pédagogiques) n'a pas fait l'objet d'études d'opportunité et de faisabilité. Il ne résulte pas d'une préconisation du groupe des langues vivantes de l'IGEN, même si ce dernier se félicite de la mesure. Dans le même temps, les modes d'évaluation des compétences linguistiques au baccalauréat restent inchangés, à savoir, pour la quasi-totalité des candidats, des épreuves *écrites*³².

Faute d'un suivi en temps réel par le ministère de l'éducation nationale, la mission n'est pas à même de dresser un bilan à mi-parcours de cette mesure d'allègement des effectifs en terminale générale mise en œuvre à la rentrée 2005. Toutefois, une étude d'impact budgétaire permet d'identifier les leviers à retenir pour financer les phases suivantes de ce dispositif initialement prévu par la loi d'orientation.

Des discussions avec les équipes pédagogiques et avec le groupe des langues vivantes de l'IGEN, d'une part, des simulations budgétaires réalisées par la mission, d'autre part, il ressort qu'il serait nécessaire de **redéfinir le seuil d'allègement des classes de terminale et de première** : l'application d'une mesure de ce type ne devrait pas avoir pour effet de dédoubler *automatiquement* les classes au vingt-et-unième élève, mais devrait aboutir à la composition de **groupes de 20 élèves par structure, en moyenne**.

Dans le même temps, chaque établissement ou chaque réseau d'établissements – réunis dans un dispositif que l'on pourrait baptiser « Langues Inter Établissements », selon un vocable en usage dans certaines académies – doit résolument s'engager, pour les apprentissages de langues vivantes, dans la constitution de groupes d'élèves non plus selon leur seule appartenance à telle ou telle classe, filière, série ou groupe de LV1, LV2 ou LV3 mais en fonction de leur degré de maîtrise de telle ou telle compétence linguistique. A n'en pas douter, outre les évolutions et les progrès pédagogiques qu'elle permettra, une telle organisation est de nature à redonner aux structures d'une majorité d'établissements des tailles critiques satisfaisantes (en limitant le nombre de groupes de langues vivantes trop souvent inférieurs à 15 voire 10 élèves).

³² La réforme de la série STG verra l'introduction, à compter de la session 2007 du baccalauréat correspondant, d'une évaluation des candidats dans les domaines de la compréhension et de l'expression orales.

Il faudra veiller à ce que cette entreprise de réorganisation des enseignements de langues soit en accord avec la réflexion qui devrait s'engager au plus vite au sein des commissions académiques des langues vivantes : prévue pour octobre 2005, l'installation de ces commissions n'est effective que pour quatre d'entre elles à la date de la rédaction du présent rapport. Pour une mise en œuvre effective, durable et profonde des principes qui inspirent le plan de rénovation de l'enseignement des langues, il y aurait intérêt, également, à tenir compte des recommandations récemment formulées par l'IGEN et l'IGAENR en matière de pilotage, de cohérence et de diversité de la carte des langues. On ne soulignera ici qu'une des conclusions auxquelles les inspections générales sont parvenues en ce domaine : « [...] l'enseignement des langues souffre globalement d'une absence d'évaluation, qu'il s'agisse de celle concernant les compétences et les capacités des élèves ou de celle de l'ensemble des dispositifs particuliers d'enseignement³³ ».

Proposition 1 : Au niveau académique, l'allègement des structures à 20 élèves en moyenne en terminale générale et technologique en 2006, en première en 2007, devrait s'accomplir au rythme de la réduction du nombre de groupe de langues vivantes inférieurs à 15 élèves.

Appliquées de façon systématique, ces deux mesures permettent de déployer le plan de rénovation aux classes de première (voir chiffres annexe III).

Des simulations locales effectuées au niveau académique (Rennes, Limoges, Versailles) montrent que les gains envisagés sont importants si des établissements à forts effectifs sont mis en réseau et si un effort de rationalisation de l'offre d'options est entrepris. L'impact est plus faible pour les enseignements de langues à diffusion plus restreinte ou moins demandées.

D'autres propositions relatives à l'enseignement des langues vivantes sont présentées dans la suite de ce rapport.

2. Préférer aux dédoublements généralisés une dotation de moyens globalisée pour une meilleure prise en compte des élèves en difficulté

La prise en compte des besoins particuliers des élèves a jusqu'à présent conduit le ministère de l'éducation nationale à adopter des mesures générales, applicables sans discrimination à tous les élèves. Ces mesures, comme on l'a vu précédemment, n'ont pas apporté la preuve de leur efficacité. Sur la base du volontariat, des académies qui se sentent prêtes à développer une approche qualitative innovante pourraient se voir dotées de moyens globalisés permettant de financer des actions de soutien ou des études dirigées plus adaptées.

Proposition 2 : proposer dès la rentrée 2007 à des académies volontaires de réorienter les moyens consacrés à tout ou partie des dédoublements de classe systématiques en faveur de mesures de soutien personnalisé des élèves.

³³ *Pilotage et cohérence de la carte des langues*, IGEN / IGAENR, avril 2005, sur ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/syst/igen/rapports/pilotage_langue_2005.pdf.

3. Veiller à la qualité des processus de modification des grilles et des contenus des enseignements : l'exemple de la réforme STG

Le projet de réforme de la série Sciences et technologies du tertiaire (STT), créée en 1994, a été initié en 1999 par une enquête dans toutes les académies portant sur l'aptitude de la série à préparer ses élèves aux études supérieures. Cette enquête portait également sur l'adaptation des contenus des enseignements et des spécialités aux attentes des secteurs professionnels. Un rapport porté par le groupe économie et gestion de l'IGEN et la DESCO a été soumis au ministre de l'éducation nationale en mars 2003. L'application des nouvelles spécialités et grilles horaires a été effective pour la classe de première à la rentrée 2005 et le sera pour les terminales à la rentrée 2006. Le premier baccalauréat rénové STG sera délivré en juin 2007.

Cette réforme comporte de nombreuses avancées positives : les spécialités sont davantage conformes à l'ambition de la série, les enseignements technologiques sont rénovés, et la liste des enseignements facultatifs resserrée. Toutefois, l'économie horaire projetée ne porte que sur les modules en première et sur la suppression des enseignements facultatifs technologiques. Les matières d'enseignement général résistent à toute tentative d'allègement horaire, voire bénéficient d'horaires renforcés (mathématiques) ou de structures dédoublées (français).

Des échanges de la mission avec l'inspection générale d'économie et de gestion ainsi qu'avec la DESCO, il ressort que :

- la durée de huit années entre la décision de réformer cette série et sa validation au baccalauréat aurait pu être réduite de moitié par une meilleure coordination des administrations et de l'inspection générale, un cadrage précis des conditions d'intervention des représentants et spécialistes des disciplines concernés, une continuité des équipes décisionnelles ;
- les contraintes disciplinaire et budgétaire ont présidé aux arbitrages horaires finals, les enseignements les moins établis ou les plus novateurs résistant moins efficacement que les disciplines institutionnelles ou certains enseignements facultatifs sensibles comme les langues régionales, l'EPS et les enseignements artistiques ;
- le volet de reconversion des enseignants affectés par la disparition ou la mutation de leur discipline mériterait un plan spécifique associant l'ensemble des directions du ministère concernées ainsi que les services rectoraux.

Les économies de postes générées par la réforme (environ 400 ETP) devraient être mesurables dès 2006 car elles concernent le niveau de première et faire l'objet d'un plan de redéploiement et de recadrage des besoins de recrutement. Une évaluation de ces effets budgétaires doit être faite à l'issue de l'année scolaire 2006, clôturant ainsi une première étape de déploiement d'une réforme pertinente.

Proposition 3 : Assurer la qualité du processus de réforme des séries, des enseignements et des grilles horaires en définissant précisément les passages obligés et le rôle des acteurs.

Cette démarche de qualité couvre le rôle du prescripteur, l'application d'une méthodologie d'études d'opportunité et de faisabilité pédagogique et budgétaire, le respect de jalons incluant des évaluations régulières de l'attractivité de la filière et de ses équilibres financiers.

4. Appliquer la réforme des séries Sciences et technologies industrielles (STI), Sciences et technologies de laboratoire (STL) et Sciences médico-sociales (SMS)

Depuis maintenant plus de cinq ans, le groupe des sciences et techniques industrielles de l'IGEN et la DESCO travaillent sur un projet de rénovation des séries STI, SMS et STL, projet dont les objectifs ont été réaffirmés dans le rapport annexé à la loi d'orientation du 23 avril 2005.

Les enjeux de cette réforme sont d'abord pédagogiques : élargir le champ des possibilités de poursuite d'études supérieures, simplifier les séries en les rendant plus lisibles par les élèves, actualiser les contenus et consolider l'approche de la voie technologique qui valorise le caractère concret des enseignements.

Les documents de travail auxquels la mission a eu accès lui permettent de conclure qu'il existe bien dans le cas d'espèce une étude d'opportunité solide, une étude de faisabilité ainsi qu'un plan d'ensemble incluant les mesures d'accompagnement nécessaires. Ce dossier étant actuellement soumis à la décision politique, il n'est pas opportun d'en révéler dans le détail le dispositif.

Néanmoins, sur la partie de l'horaire d'enseignement, la rénovation proposée par l'IGEN propose une réduction de 10% de l'horaire de l'élève en STI, et d'environ 5% en SMS. La charge horaire d'ensemble se rapproche par conséquent des niveaux souhaitables (1 100 heures de classe par an, 1 400 heures au total), compte tenu du fait que la part du travail personnel n'excède pas en général 8 heures par semaine dans ces séries.

Il semble que le point de blocage soit le financement des moyens matériels dans les lycées, dont l'estimation par l'IGEN à 80 M€ sur trois, voire quatre années représente un effort financier important. Une contre-expertise fine des besoins d'investissement par série et spécialités pourrait être confiée, dans un délai très réduit, à un cabinet d'audit indépendant, afin de valider les estimations du ministère de l'éducation. Sur cette base un plan de financement pourrait être présenté dans le cadre du PLF 2008.

Proposition 4 : Sous réserve d'une validation indépendante des besoins d'investissements générés par la réforme, la mission recommande la création d'un baccalauréat technologique « sciences et technologies » à la rentrée 2007, simplifiant les spécialités actuelles et allégeant la charge horaire des enseignements.

5. Engager le ministère, dès la rentrée 2007, dans un pilotage par les objectifs et les résultats

La loi d'orientation du 23 avril 2005 fixe au système éducatif des objectifs pédagogiques quantifiés, recensés dans le rapport annexé. Sur la base d'une analyse des écarts de chaque Académie par rapport à ces objectifs, du profil des élèves scolarisés et d'un plan de progression négocié, une nouvelle dimension peut être donnée au dialogue de gestion entre l'administration centrale et les académies d'une part, entre les rectorats et les établissements d'autre part. Cette dimension est en parfaite cohérence avec l'esprit et la méthodologie de la LOLF.

Une fois cette démarche initiée, il reviendra aux directions centrales et aux rectorats de l'enrichir par une réflexion partagée sur les objectifs nationaux et académiques à retenir, sur le choix des indicateurs les plus pertinents et les méthodes d'évaluation les plus robustes et les moins coûteuses. Une approche contractuelle pourrait alors être envisagée, avec un horizon pluriannuel.

Proposition 5 : La rentrée 2007 doit marquer une nouvelle orientation dans l'affectation des moyens d'enseignement au ministère afin de tendre progressivement vers une gestion par les objectifs et les résultats.

6. Mobiliser d'urgence des ressources qualifiées pour réussir la mise en œuvre de la LOLF au ministère de l'éducation nationale

Dans son avis du 11 juin 2004 sur le projet de programme « enseignement scolaire public du second degré », le comité interministériel d'audit des programmes avait consacré d'importants développements aux questions du pilotage du programme (confié au Directeur de l'enseignement scolaire) et à sa déclinaison dans la gestion interne des services chargés de sa mise en œuvre.

Le comité soulignait que le Directeur était responsable à la fois du programme sus-cité, mais également du programme « enseignement public scolaire du premier degré » et du programme « enseignement privé du premier et second degré ». Surtout, il remarquait que les crédits du programme couvraient, pour leur écrasante majorité, des dépenses de personnel dont le Directeur n'a en charge ni le pilotage ni la gestion. Un effort majeur de coordination centrale était donc attendu sur ce sujet. Deux années après la publication de cet avis, peu de progrès peuvent être constatés sur ce point.

Le fait d'allouer des moyens d'enseignement aux académies sur une base qui est restée horaire, convertie en ETP, montre que la gestion déconcentrée de la masse salariale est un chantier qui n'est pas encore maîtrisé par le responsable du programme.

Enfin, sans système d'informatique de gestion moderne et partagé, il est impossible pour les directions centrales et les rectorats de développer des méthodes d'analyse de coûts et d'écarts, de suivi de budgets, de ré-estimations de l'exécution en cours d'année scolaire. Eu égard aux enjeux financiers significatifs des programmes de l'enseignement scolaire, cette lacune paraît inacceptable et doit faire l'objet d'un traitement prioritaire d'urgence. Le déploiement du système de gestion prévisionnel des effectifs « Prélude » mérite une attention toute particulière, attention devant être partagée avec la direction du budget du ministère de l'économie.

Proposition 6 : Accentuer l'effort de déploiement de la LOLF en donnant une priorité à la coordination des directions centrales, à la rénovation du dialogue de gestion et à la mise en place d'outils de gestion informatiques partagés (cf. avis du CIAP, op.cit.).

B. Piloter le système éducatif par les objectifs en faisant davantage confiance aux académies et aux établissements

PRINCIPALES ORIENTATIONS

Retrouver 36 semaines d'enseignement effectif en réformant l'organisation des examens de fin d'année (cf. audit de modernisation de décembre 2005). Ce temps reconquis permettra de mieux équilibrer les charges horaires hebdomadaires des élèves.

Concevoir dans sa globalité et son annualité l'horaire de l'élève, en prenant en considération non seulement les heures d'enseignement en classe, mais aussi les temps de préparation et d'approfondissement personnels. Le lycée public devrait se réappropriier ce temps de travail personnel, sauf à renoncer à sa finalité sociale.

Désamorcer les tensions portant sur l'horaire hebdomadaire en considérant que les arrêtés ministériels n'ont plus vocation à sanctuariser des volumes de services d'enseignants négociés entre disciplines, mais à offrir un référentiel national, un point de départ à partir duquel se construisent localement des projets adaptés aux attentes des élèves.

Un travail de fond sur la qualité et l'intelligibilité des contenus des programmes doit accompagner cette réforme.

Une approche plus flexible du temps autorise une gestion plus efficace et moins coûteuse des difficultés scolaires et notamment du redoublement. La classe de seconde, particulièrement affectée par ce dysfonctionnement, pourrait initier le changement et bénéficier par ailleurs de mesures de rationalisation de son offre d'options.

Enfin, la mise en place d'un véritable département de langues vivantes serait une condition de succès de la généralisation de l'enseignement en groupes de compétences et d'une carte de formation équilibrée.

1. Reconquérir 36 semaines d'enseignement effectif

L'année scolaire française est particulièrement réduite, notamment par la durée des vacances estivales. Cette rupture, l'une des plus longues en Europe, introduit des pertes de savoirs et de méthodes et oblige souvent les enseignants à reprendre une large partie du programme du niveau précédent lors de la rentrée de septembre.

Afin d'alléger la charge horaire hebdomadaire des lycéens et d'assurer une continuité dans l'apprentissage et la transmission des savoirs, une première solution pourrait simplement consister à allonger l'année scolaire de deux semaines. Une modification législative serait nécessaire.

Une seconde solution, privilégiée par la mission, serait d'appliquer les recommandations de l'audit de modernisation de décembre 2005 relatif à l'organisation des examens. L'application des propositions 27 à 39 est de nature à dégager dès l'année scolaire 2006-2007 deux semaines d'enseignement supplémentaires.

Une coordination est nécessaire entre les chaînes administratives et pédagogiques du ministère, ainsi qu'entre les échelons centraux et rectoraux. Il apparaît que ce chantier ne peut être géré en marche courante mais nécessite une organisation dédiée avec une équipe projet responsable.

Proposition 7 : Constituer une équipe projet transversale (administration centrale / rectorats) chargée de planifier la mise en œuvre des recommandations du rapport d'audit relatif à l'organisation des examens. L'objectif fixé est de reconquérir deux semaines d'enseignement effectif.

2. Redonner toute sa place au travail personnel de l'élève dans le cadre scolaire en plafonnant l'horaire annuel de classe du lycéen

Il peut paraître paradoxal de proposer un plafonnement de l'horaire annuel de classe du lycéen pour améliorer significativement la performance du système et de l'élève.

Pourtant, en posant cette contrainte sur l'horaire de classe, on redonne toute son importance au travail personnel : aujourd'hui peu encadré ou structuré, très sensible à l'environnement socio-économique de l'élève, il creuse les écarts au détriment des plus défavorisés. **Il semble important pour la mission que l'école se réapproprie cette composante essentielle de la formation et ne l'externalise plus.**

La contrainte du plafonnement a pour but explicite de provoquer des arbitrages entre, d'une part, une offre pléthorique d'options (options de distinction voire de dispersion), des dédoublements de classe systématiques (dévoiements de l'enseignement modulaire, adapté aux compétences des élèves), des blocs institutionnels intouchables et, d'autre part, des formes d'enseignement plus personnalisées, aujourd'hui peu valorisées : **soutien, études dirigées, ateliers de conversation en langues vivantes, approfondissement, études documentaires.** Le plafond proposé est plus élevé pour les séries technologiques compte tenu de la part plus importante du travail appliqué, réalisé en classe.

Le choix du cadre annuel et non plus hebdomadaire confère de la souplesse au système : une véritable coordination pédagogique peut donner corps à des cycles alternés, à des séquences plus intenses (par exemple en langues vivantes), à des travaux pluridisciplinaires, à de nouvelles pratiques pédagogiques.

Cette gestion souple de l'horaire a été expérimentée dans les établissements publics (cf. supra travaux d'Aniko Husi, ancien membre du conseil national des programmes) et donne actuellement des résultats intéressants dans certains établissements pilotes privés qui pratiquent l'horaire mobile ou aménagé.

Il est à cet égard intéressant de constater que les systèmes éducatifs les plus performants assurent aux lycéens des plages horaires suffisantes pour un travail personnel approfondi, souvent au sein de l'établissement et sous l'encadrement de l'équipe pédagogique et que l'horaire de référence y est annuel. Aux Pays-Bas, par exemple, le dispositif appelé « Maison d'études » se fonde sur un nombre d'heures dont l'élève a besoin pour assimiler une matière, à travers des enseignements magistraux, des études personnelles (individuelles et en groupe) dans l'établissement et à la maison.

Proposition 8 : Plafonner l'horaire annuel de classe du lycéen

	Rentrée 2007	Rentrée 2008	Rentrée 2009
Seconde générale et technologique	900 heures		
Premières générales		950 heures	
Terminales générales		950 heures	
Premières technologiques			1 100 heures
Terminales technologiques			1 100 heures

Le choix de ces plafonds est motivé par une reconstitution de ce que devrait être une charge équilibrée du travail du lycéen en fonction des niveaux et des filières, soit 1 400 heures annuelles (horaire annuel de classe + travail personnel estimé entre 400 et 500 heures en séries générales, à 300 heures en séries technologiques). Il permet de donner toute sa place aux études dirigées et au soutien individuel. Il s'inspire directement des exemples étrangers les plus performants.

3. Rendre des marges de manœuvre aux équipes pédagogiques

Les grilles horaires hebdomadaires consacrent davantage un rapport de forces disciplinaires qu'un projet cohérent et adapté d'offre de formation. Leur abandon peut permettre de désamorcer ces tensions.

Le rôle de l'Etat prescripteur doit se concentrer sur les définitions des filières, des séries, des programmes d'enseignement. Il doit en outre renforcer et préciser son niveau d'exigence sur les objectifs et les évaluer avec rigueur. Il doit savoir confier aux recteurs, aux chefs d'établissements et aux équipes pédagogiques la responsabilité d'opérateurs et la gestion de la contrainte coût / efficacité.

Dans cette perspective, ne réglant plus au quart d'heure près les volumes horaires de l'ensemble des enseignements, le ministère de l'éducation nationale pourrait fixer, pour chaque niveau et série, un seuil minimal obligatoire par discipline constitutive du parcours de formation, que ces disciplines soient obligatoires ou optionnelles (option A). Ou bien fixer un seuil minimal obligatoire pour les seules disciplines obligatoires et déléguer une enveloppe globalisée de moyens aux équipes déconcentrées (option B) pour donner corps à leur projet d'établissement (options facultatives choisies sur une liste nationale, allègements de structures, soutien, études dirigées, ateliers de langues, etc.).

Proposition 9 : Fixer un seuil minimal annuel par discipline et confier les marges de manœuvre dégagées (15 à 20% du total) aux équipes déconcentrées (académies et EPLE) pour bâtir des offres adaptées aux besoins des élèves et donner un sens aux projets des établissements.

Le risque encouru est de voir certains projets d'établissement limiter leur ambition à l'emploi des enseignants existants et solliciter des moyens supplémentaires pour développer leurs innovations. Le rôle du conseil d'administration de l'établissement (où sont notamment représentés les parents), celui du futur conseil pédagogique comme celui des services rectoraux sera déterminant pour valoriser les projets équilibrés et empêcher les dérives. La forte contrainte budgétaire centrale mettra, en toutes hypothèses, le système en mouvement.

Exemple d'un référentiel horaire de la classe de seconde générale et technologique (Option A)

	Rentrée 2007
Français	100 heures
Histoire et géographie	80 heures
2 langues vivantes	140 heures
Mathématiques	100 heures
Sciences physiques	70 heures

Sciences de la vie et de la Terre	40 heures
ECJS	10 heures
EPS	70 heures
1 option de détermination	70 heures
1 option facultative	70 heures
Sous-total	750 heures
Total	900 heures

Le chef d'établissement et son équipe pédagogique peuvent décider de ne pas proposer d'option facultative et récupérer les 70 heures pour renforcer les enseignements communs. Ils disposent en outre de 150 heures non affectées (900 heures moins 750 heures) qu'ils peuvent allouer librement entre les disciplines obligatoires (heure de classe, dédoublement, renforcement), optionnelles ou à des dispositifs pédagogiques personnalisés.

Exemple d'un référentiel horaire de la classe de Première ES (Option B)

	Rentrée 2008
Sciences économiques et sociales	140 heures
Histoire et géographie	100 heures
2 langues vivantes	140 heures
Mathématiques	100 heures
Enseignement scientifique	40 heures
ECJS	10 heures
EPS	70 heures
1 enseignement obligatoire au choix	70 heures
Travaux personnels encadrés	70 heures
Sous-total enseignements obligatoires	740 heures
Sous-total déconcentré	210 heures
Total	950 heures

Dans ce cas de figure, plus de 20% de l'horaire est laissé à l'appréciation des équipes administratives et pédagogiques.

Enfin, le recteur pourrait décider d'appuyer le projet d'établissement en octroyant par exemple un volume de l'ordre de 25 heures annuelles par élève scolarisé pour soutenir les projets de qualité. Ces aides pourraient être orientées en priorité aux dispositifs de soutien, aux ateliers de conversation en langues vivantes, à l'approfondissement, aux études dirigées, à la méthodologie. Ces catégories d'aides entrant dans le travail personnel, elles échapperaient au plafonnement des heures dites de « classe ».

La proposition a un impact sur l'organisation actuelle à plusieurs niveaux : tandis que l'offre d'options doit être rationalisée, les enseignements communs doivent trouver une nouvelle place dans le projet d'établissement. Les dédoublements de classe automatiques doivent être ré-examinés en fonction de leur efficacité pédagogique et de leur efficience (rapport coût / résultat). En proposant un seuil consolidé pour les deux langues vivantes, comme le fait déjà la série STG, un nouveau champ de coopération s'offre aux linguistes qui souffrent de ne pas pouvoir varier les modes d'exposition de leurs élèves aux langues et cultures étudiées.

4. Accompagner la réforme par un travail de fond sur les contenus et les

exigences des programmes

La mission ne peut que reprendre à son compte l'une des principales conclusions du rapport de juillet 2005 de l'IGEN et de l'IGAENR intitulé *Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'école ?* :

*Aux divers responsables du système éducatif – direction du ministère, rectorats, inspections académiques, directions d'écoles et d'établissements – s'impose aujourd'hui une délicate mission : substituer à un pilotage traditionnel par les moyens et par les normes, un pilotage par les résultats rapportés aux objectifs, c'est-à-dire par la performance. Cette démarche suppose l'existence d'outils adaptés et la volonté d'en exploiter le produit. Or, malgré l'ampleur apparente de l'appareil d'indicateurs dont dispose le système éducatif, on perçoit rapidement un manque : **celui d'instruments simples de connaissance des résultats des élèves, fondés sur des protocoles partagés, permettant une approche analytique, des conclusions fiables et des comparaisons incontestables.** Quand l'outil existe, c'est l'usage qui fait défaut, chez des responsables soumis aux exigences de la gestion et plus préoccupés, de ce fait, de mouvoir des flux que d'analyser la construction des savoirs.*

Les efforts de rationalisation des programmes d'enseignement doivent être repris pour que les différents partenaires du système connaissent de façon simple et compréhensible les objectifs fixés au service public d'éducation. L'Etat ne peut définir ces objectifs en l'absence de données fiables sur les acquis des élèves.

La mission d'audit recommande donc que soient mises en œuvre sans délai les propositions de ce rapport des inspections générales.

Proposition 10 : Reprendre les efforts de rationalisation des programmes dans l'esprit de la « Charte des programmes de 1992 », en respectant les exigences définies dans le rapport des inspections générales cité supra.

5. Assurer un traitement spécifique de la classe de seconde

La classe de seconde concentre les tensions du système : elle représente le vivier des filières (générale et technologique) et des séries du cycle terminal et cette caractéristique détermine son rôle d'étape de détermination. Elle est d'abord dans les faits un sas de sélection, comme en témoignent ses forts taux de sortie et son taux de redoublement (15%). Elle est aussi souvent une préfiguration de l'orientation finale, comme en témoigne la profusion d'options « marquées » pédagogiquement et socialement³⁴.

Une nouvelle approche des horaires permet de répondre, au moins en partie, aux problèmes spécifiques de ce niveau.

Dans son avis n°14 de décembre 2004, le Haut Conseil de l'évaluation de l'école (Hcéé), se fondant sur des travaux d'experts et sur des comparaisons internationales, observait que le redoublement est lié à une « conception rigide et uniforme du rythme des apprentissages ». Selon lui, loin de représenter une chance pour les élèves, le redoublement « leur est généralement nuisible du point de vue de leurs progrès cognitifs, de leur motivation à l'égard de l'école et de leur orientation ». Il est en outre souvent inéquitable : si ce sont bien les élèves les plus faibles d'une classe qui redoublent, cette « faiblesse » est relative au niveau d'ensemble de la classe qu'ils fréquentent.

³⁴ Voir *Éducation et formation* n° 70, décembre 2004.

Un ajustement des rythmes et des contenus d'enseignement doit pouvoir être organisé, avant la « sanction » du conseil de classe du troisième trimestre. Une détection précoce des situations fragiles permettra aux équipes enseignantes de s'adapter et de mettre en place des solutions de soutien.

Proposition 11 : La seconde doit être le premier niveau où s'applique l'aménagement du mécanisme actuel de redoublement. Une gestion plus souple des horaires doit permettre aux élèves dont les compétences sont jugées insuffisantes dans deux matières principales au maximum de bénéficier en classe de première de solutions de rattrapage, sous la forme de crédits d'heures.

Proposition 12 : Rétablissement, dès la rentrée 2006, d'une évaluation nationale à l'entrée en classe de seconde. Conduite systématiquement, elle nourrira le projet d'établissement, conditionnera le niveau des aides individualisées et permettra de mieux apprécier la valeur ajoutée apportée par les équipes pédagogiques à leurs élèves en fin de cycle.

Les options proposées aujourd'hui aux élèves sont difficilement lisibles, et introduisent beaucoup de complexité dans le système. Leur refonte se heurte au fait qu'elles sont parfois l'émanation de matières principales (mesures physiques et informatique, SES) ou clairement marquées par leur vocation technologique (SMS). Enfin, le statut ambigu de l'option de seconde langue vivante, retenue par 90% des élèves, a été souligné dans le rapport annexé à la loi d'orientation du 23 avril 2005.

Proposition 13 : La seconde langue, retenue par 90% des élèves en option de détermination, doit devenir un enseignement obligatoire. Ce changement de statut permet de simplifier les combinaisons possibles et de mieux structurer les emplois du temps. En conséquence, chaque élève n'aurait à choisir qu'un seul enseignement de détermination.

L'absence d'autorité de régulation au niveau de l'administration centrale pénalise les élèves non initiés et alourdit considérablement la tâche des gestionnaires d'emploi du temps.

Ce problème est identifié au sein du ministère ; il existe (conçus par l'IGEN, par exemple) des projets détaillés de simplification et de regroupement des options de détermination qui prévoient un recentrage progressif sur 8 options au lieu de 16 actuellement. Cette simplification touche notamment les options technologiques, qui pourraient être modernisées et simplifiées dans le même mouvement de réforme concernant le cycle terminal mentionné supra.

Proposition 14 : Demander à la DESCO et l'IGEN de mettre en forme un projet de réduction significatif du nombre d'options de détermination en classe de seconde, cohérent avec la rénovation des filières technologiques.

6. Organiser en département, dans chaque établissement, l'enseignement des langues vivantes

L'adoption du cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL) ouvre des perspectives dont les répercussions, en termes d'objectifs, n'ont probablement pas encore été pleinement mesurées. L'horizon à atteindre n'est plus celui d'un illusoire bilinguisme, ni celui de la formation de futurs linguistes spécialistes de la langue étudiée. Plus conforme à l'attente des familles, l'objectif est désormais celui-ci : amener les élèves à tel ou tel niveau de compétences de compréhension et de communication, à l'écrit et à l'oral, dans telle ou telle situation d'échange, plus ou moins complexe, avec un interlocuteur étranger. Pourtant inscrite depuis longtemps dans les programmes scolaires, l'acquisition des compétences de communication en langue étrangère n'est actuellement que très imparfaitement, très partiellement évaluée au baccalauréat. Le fait que le plan de rénovation de l'enseignement des langues prévoit en ce domaine la mise en place « à compter de la rentrée 2007 » d'une certification « offerte aux élèves à chaque étape de leur scolarité [et] préparée en étroite relation avec l'organisme international choisi à cet effet pour chaque langue » pose à très court terme la question des pratiques des enseignants, de leur formation et, surtout, de leur capacité à s'impliquer, collégialement, dans les nouveaux modes d'organisation qu'exige un travail plus clairement ciblé sur les acquis linguistiques *communicationnels* des élèves. La création, dans chaque lycée, d'un véritable département des langues, lieu de partage des projets, des démarches, des matériaux documentaires et des équipements devient une urgente nécessité.

Pour ce qui est de la future mesure des acquis des élèves en langue étrangère, seul a été fixé pour l'instant un niveau en fin de scolarité obligatoire, l'indicateur de performance retenu étant le niveau B1 de l'échelle du CECRL³⁵. Mais il est à noter qu'aucun objectif chiffré n'a encore été arrêté. Quant à la fin de la scolarité en lycée, entré en vigueur à compter de la présente année scolaire 2005-2006, le nouveau programme de l'enseignement des langues vivantes en classe terminale des séries générales et technologiques³⁶ propose, dans son « Cadre général », un tableau de « niveaux attendus » – niveaux variables (A2, B1, B2, C1) selon la compétence (compréhension de l'oral, interaction orale, expression orale, compréhension de l'écrit, expression écrite) et selon la traditionnelle distinction entre LV1, LV2 et LV3 (une distinction qui serait en passe de devenir obsolète dans l'organisation des apprentissages). Au niveau du cycle terminal du lycée comme à celui de la fin de scolarité obligatoire, se posera à très court terme la question des objectifs chiffrés. Se posera en outre celle du lien entre certification et baccalauréat. Les deux référentiels peuvent-ils coexister ? Sont-ils superposables ? L'un ne risque-t-il pas de l'emporter sur l'autre ? Faut-il davantage les faire correspondre, au-delà du tableau à géométrie variable placé en exergue d'un programme tout récemment rénové ?

Proposition 15 : Fixer aux élèves et aux professeurs un objectif ambitieux à la fin des études du second degré – à l'horizon 2010, 100% des lycéens français doivent pouvoir obtenir une certification de niveau B2 dans au moins une langue vivante étrangère.

³⁵ A savoir « utilisateur indépendant, niveau seuil », capable de comprendre les points essentiels quand un langage clair et standard est utilisé à propos de choses familières dans le travail, à l'école, dans la vie quotidienne.

³⁶ BO hors-série n°5 du 9 septembre 2004.

Ce n'est pas seulement en allégeant les effectifs qu'un tel objectif sera atteint mais en faisant porter l'effort sur les méthodes d'enseignement : constitution de groupes de compétences linguistiques ; utilisation intensive et souple des laboratoires de langues, des salles multimédia, des « espaces langues » ; organisation d'ateliers de pratique de la langue ; demi-journées ou journées, voire semaines d'« immersion linguistique » ; collaboration entre les différentes langues enseignées dans l'établissement autour de la gestion du temps, des méthodes, des thèmes transculturels ; réflexion sur l'exposition des élèves aux langues et cultures étrangères en dehors du temps et du cadre scolaire, etc.

Si elle est effectivement proposée « à chaque étape de la scolarité », la certification aura très certainement pour les usagers du lycée une toute autre lisibilité que celle qu'ont pour l'instant les notes obtenues (parmi bien d'autres notes) aux épreuves de langue(s) vivante(s) du baccalauréat. Si l'on fait jouer dans toute sa logique le principe de la certification, pourquoi ne pas conditionner à l'atteinte de tel ou tel niveau du CECRL l'offre d'un enseignement de complément (littérature, histoire, arts, culture et civilisation, etc.) dans la langue en question ? Et, de la même façon, pourquoi ne pas proposer aux lycéens certifiés au niveau B2 dans une langue (éventuellement dès la seconde pour certains élèves) de consacrer plus de temps qu'ils ne peuvent actuellement le faire à une autre, voire deux autres langues ?

Proposition 16 : Afin de porter avec succès le plan de rénovation des langues vivantes et d'assurer aux horaires d'enseignement toute l'efficacité attendue, un département unifié de langues vivantes devrait être mis en place dans chaque lycée.

CONCLUSION

L'organisation horaire des enseignements ne peut pas être abordée uniquement sous l'angle technique. Certes, des améliorations peuvent être apportées à l'organisation actuelle. Ce rapport en propose principalement deux, l'une, aller jusqu'au bout des logiques qui sous-tendent le plan de rénovation de l'enseignement des langues (en particulier, création dans chaque lycée d'un département des langues et organisation de la formation linguistique des lycéens par groupes de compétences) et, l'autre, préférer au dédoublement *systematique* des classes une allocation d'heures pour organiser les enseignements selon les formules les plus adaptées aux besoins des élèves dans chaque établissement.

Mais l'amélioration des performances du lycée général et technologique qui est attendue d'une réforme de la grille horaire de ses enseignements ne saurait être obtenue sans une transformation profonde des objectifs assignés au système et des modalités de sa régulation.

La charge horaire a un lien direct avec le programme de chacune des disciplines et avec le coefficient qui lui est affecté au baccalauréat. L'organisation disciplinaire et les modalités d'évaluation de ce que l'on devrait considérer comme les véritables acquis des élèves sont aujourd'hui le principal obstacle à une organisation horaire différente des enseignements et du travail personnel de l'élève.

L'histoire du lycée au cours des dernières décennies est celle de la juxtaposition et de l'addition des séries et de leurs enseignements sans restructuration ni allègement de l'ensemble. Chaque discipline a ses représentants, qui en défendent l'horaire et le coefficient au baccalauréat, faisant ainsi obstacle à toute organisation pluridisciplinaire et à toutes les innovations visant à laisser à la discrétion des établissements des horaires libres d'emploi dans l'organisation des enseignements³⁷.

Le baccalauréat, dans sa forme actuelle, ne peut plus être considéré comme un outil satisfaisant d'évaluation des acquis des élèves. Le taux d'échec dans les premières années universitaires de ceux qui ont obtenu ce diplôme montre que les compétences acquises sont, au moins dans certaines filières, insuffisantes. L'une des raisons de cet état de fait est que les programmes d'enseignement ne définissent pas de façon suffisamment précise les objectifs à atteindre en termes de compétences à maîtriser à la fin du second cycle et que l'examen n'évalue pas les acquis réels, tels qu'un récent rapport des inspections générales de l'éducation nationale les a clairement définis.³⁸

Ces difficultés sont bien identifiées tant en interne par les différents corps d'inspection qu'en externe par les nombreux chercheurs qui s'intéressent aux politiques d'éducation mais leurs propositions sont rarement mises en oeuvre en raison des résistances que rencontre toute tentative de changement du mode de régulation du système éducatif.

³⁷ Au collège, par exemple, un arrêté de 1984 organisant les classes de sixième et de cinquième avait introduit dans l'horaire une marge de souplesse en créant, à côté des horaires fixés pour chaque discipline (pour un total de 22h30), 3h laissées à la libre affectation des établissements. Dans les faits, ces heures ont rapidement été reconquises, à travers le choix même des collèges, par les trois disciplines jugées « majeures » (français, mathématiques, LV1).

³⁸ *Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'école ?* IGEN / IGAENR, juillet 2005.

Confrontés à la complexité croissante des demandes qui sont adressées à leur système d'enseignement, de nombreux pays dans le monde en ont fait évoluer les modalités de pilotage. Selon le chercheur Christian Maroy, « on assiste, depuis quinze ans dans les pays industrialisés, à des changements de modes de régulation des systèmes d'éducation dans au moins trois directions : le pilotage du système, la conception de l'établissement et la « professionnalité » des enseignants »³⁹.

La France, pour sa part, montre une difficulté particulière à entreprendre cette évolution.

En 40 ans, cependant, l'enseignement secondaire a profondément évolué : mixité des filles et des garçons en 1962, amputation en 1967 du premier cycle du vieux lycée napoléonien et fusion avec l'enseignement primaire supérieur dans un nouvel établissement – le CES – scolarisant l'ensemble des adolescents, unification du collège en 1975, renouvellement permanent des diplômes de l'enseignement professionnel, enfin transformation des lycées, création de nouveaux baccalauréats et accueil de la quasi-totalité des jeunes dans le second cycle à partir de 1985⁴⁰.

Mais ces réformes n'ont pas bénéficié de la continuité nécessaire à une bonne mise en œuvre, elles ont très rarement fait l'objet d'une évaluation avant qu'une autre réforme soit mise en chantier et les moyens pour les mettre en œuvre ont souvent fait défaut. Les usagers sont perplexes et les acteurs du système éducatif doutent de la capacité des mesures annoncées à améliorer la réussite des élèves.

*On n'a pas assez pris conscience de l'ampleur des changements demandés à l'institution depuis vingt ans et, surtout, des transformations que ces changements impliquaient pour les enseignants*⁴¹.

Au pilotage par les normes et procédures qui était la règle jusqu'à la fin des années 1980, les pouvoirs publics ont décidé que devait être substitué un pilotage par les objectifs et les résultats, orientation mise en œuvre dans la plupart des pays industrialisés mais qui reste fortement contestée dans notre pays.

Il s'agit d'une contestation idéologique de la part de ceux qui assimilent un pilotage par les objectifs et les résultats à des « méthodes et des valeurs surtout présentes dans l'univers privé⁴² ». Dans un plaidoyer pour la confiance qu'il faudrait accorder aux enseignants, Jean-Pierre Obin, inspecteur général de l'éducation nationale, écrit à propos du pilotage par les résultats et les objectifs : « Nous visons-là l'hégémonie actuelle, notamment dans la fonction publique, du paradigme systémique et d'une sociologie des organisations fascinée par le modèle de l'entreprise ». Et, pour marquer la spécificité qu'aurait l'éducation au sein du service public, Jean-Pierre Obin écrit par ailleurs : « La systématisation, dans la fonction publique, de la culture d'objectifs et de résultats a sans doute été une bonne chose, mais s'est-on jamais interrogé sur la pertinence de son transfert à l'éducation ? »

La nécessité, pour le service public d'éducation, d'être géré de façon performante et d'obtenir des résultats à la hauteur des moyens qui lui sont consacrés par la collectivité nationale, est loin de réunir un consensus, que ce soit chez les enseignants ou chez les parents d'élèves. L'idée que l'on pourrait obtenir de meilleurs résultats avec moins de moyens n'est pas comprise, quand elle n'est pas fortement contestée par principe. L'enjeu est cependant la qualité

³⁹ *Les évolutions du travail enseignant en Europe. Facteurs de changement, incidences et résistances.* Christian Maroy, *Les Cahiers de Recherche en Education et Formation* n°42, juillet 2005.

⁴⁰ Chronologie tirée de *Enseigner, un métier pour demain*, Jean-Pierre Obin, rapport au ministre de l'éducation nationale, mars 2002.

⁴¹ Ibid.

⁴² Christian Maroy, op.cit.

du service public, un service public qui garantisse à chacun un accès équitable à l'éducation – enjeu d'autant plus important qu'il s'agit, pour les auteurs du présent rapport, de redonner sa place au sein du service public d'éducation à ce temps de l'étude individuelle et à cet accompagnement du travail personnel de l'élève qui sont de plus en plus abandonnés à une sphère par nature bien mal partagée, la sphère privée du milieu familial et des entreprises de soutien scolaire.

Les résistances au changement s'expliquent également par l'importance des évolutions demandées aux enseignants dans l'exercice de leur métier. L'une des principales difficultés à la mise en œuvre des différentes réformes est la sous-estimation de l'impact qu'ont ces réformes, en particulier et paradoxalement celles tendant à accroître l'autonomie des établissements, sur le métier d'enseignant.

En dépit de ces évolutions, l'organisation du travail des enseignants n'a guère évolué depuis deux siècles. Si certains aspects de ce métier sont demeurés stables, d'autres plus nouveaux sont apparus : on n'attend plus uniquement des professeurs qu'ils s'adaptent à l'évolution des connaissances dans les domaines techniques, psychologiques et pédagogiques mais on leur demande de s'impliquer davantage dans des tâches administratives et de gestion scolaire, d'utiliser les technologies de l'information et de la communication, de promouvoir les droits humains et l'éducation civique et de former les élèves à apprendre tout au long de leur vie. « Être un bon professeur n'est dès lors pas seulement un composé de connaissances et d'habiletés professionnelles, mais aussi une capacité d'empathie et de relation ⁴³ ». De plus, la distinction entre établissements difficiles et établissements favorisés a amené plusieurs auteurs à formuler l'hypothèse selon laquelle on assisterait à une différenciation des conditions d'exercice du métier d'enseignant, voire à l'apparition de métiers pratiquement différents. Interrogés sur les grandes évolutions qui ont marqué la profession depuis leurs débuts, les enseignants qui ont quinze à vingt ans de métier citent de façon unanime des élèves plus difficiles, puis l'accumulation des tâches, une image sociale dégradée et un défaut de reconnaissance par l'institution⁴⁴.

Par ailleurs, le pilotage par les objectifs et les résultats est perçu uniquement sous l'angle de l'efficacité et des injonctions adressées aux agents pour les amener à cette efficacité, non sous l'angle du projet et de la liberté qu'il donne. Ce nouveau mode de régulation, qui accorde une plus large place à l'autonomie des établissements, est souvent vécu, paradoxalement, comme une atteinte à la liberté de pratiques professionnelles *individuelles*, remises en cause par la nécessité d'un plus grand travail en équipe et d'une redéfinition du rôle d'encadrement des chefs d'établissement.

Les changements nécessaires pour obtenir une amélioration de la performance ne pourront pas faire l'économie d'une prise en compte de ces objections. Créer les conditions de ces changements en traitant les obstacles réels que constituent ces appréhensions est au moins aussi important que de mettre au point telle ou telle nouvelle réforme qui se limiterait au champ technique de l'organisation.

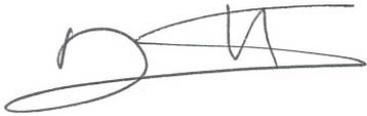
Ces considérations ne sont pas secondaires car la mission partage l'une des conclusions du rapport *Enseigner, un métier pour demain* selon laquelle le principal gisement de productivité de l'éducation nationale ne se situe sans doute pas dans des mesures politiques ou techniques (réduction des doublages, réduction des heures enseignées, transfert des emplois ou annualisation des services des enseignants) mais dans le degré de mobilisation des établissements. Encore faut-il pour cela que tous les partenaires du système éducatif acceptent de sortir de leurs postures institutionnelles pour avoir une réflexion dépassionnée sur les objectifs et l'évaluation des résultats, en un mot sur la performance du système.

⁴³ *Is the effective compromising the affective?*, E. Mc Ness, P. Broadfoot et M. Osborn, *British Educational Research Journal*, 29, 2, 243-257, cité par Christian Maroy.

⁴⁴ *Enseigner, un métier pour demain*, Jean-Pierre Obin, rapport au ministre de l'éducation nationale, mars 2002.

A Paris, le 10 avril 2006

L'inspecteur général des Finances



Pierre LEPETIT

L'inspecteur général de l'Administration
de l'Éducation Nationale
et de la Recherche



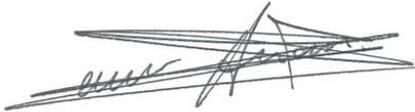
Alain DULOT

L'inspecteur général de
l'Éducation Nationale



Daniel CHARBONNIER

L'inspecteur des Finances



Antonin BEURRIER

**RÉPONSE DU MINISTÈRE
ET OBSERVATIONS DE LA MISSION**

Paris le 9 octobre 2006

Secrétariat général

Direction générale
de l'enseignement
scolaire

SG/DC
n°2006-241

Affaire suivie par

Danielle Coquard
Téléphone
01 55 55 34 09
Fax
01 55 55 35 49
Mél.
danielle.coquard
@education.gouv.fr

110 rue de Grenelle
75007 Paris 07 SP

Le ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur
et de la recherche

à

Monsieur le chef du service de l'inspection
générale des finances

A l'attention de Madame Martine Sutra
Bureau des rapports
139, rue de Bercy
Télédoc 335
75572 PARIS CEDEX 12

Objet : Rapport d'audit sur la grille horaire des enseignements au lycée général et technologique.

Vous m'avez adressé le rapport d'audit sur la grille horaire des enseignements au lycée général et technologique, établi par M. Pierre Lepetit, inspecteur général des finances, M. Antonin Beurrier, inspecteur des finances, M. Alain Dulot, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et M. Daniel Charbonnier, inspecteur général de l'éducation nationale.

Je vous prie de bien vouloir trouver, dans le document ci-joint, les observations que les différentes propositions du rapport appellent de ma part. Ce document vous est simultanément adressé sous forme électronique.

Le directeur général
de l'enseignement scolaire

Roland Debbasch

Le secrétaire général

Dominique Antoine



**Observations du ministère de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche
relatives au rapport d'audit sur la grille horaire des enseignements
au lycée général et technologique**

Le constat que dresse le rapport d'audit rejoint l'analyse du ministère chargé de l'éducation nationale, quant aux marges de progrès en matière de performance et d'équité dans les établissements du second cycle.

Un certain nombre de propositions du rapport s'inscrivent dans une perspective d'évolution à moyen terme de la réglementation des enseignements. Tel est le cas de celles portant sur le dédoublement des classes, le plafonnement de l'horaire annuel du lycéen, les référentiels horaires nationaux et la création d'un département de langues vivantes au sein de chaque établissement.

Cette dernière mesure s'inscrit dans la nouvelle organisation de l'enseignement des langues vivantes, reposant sur la gestion de groupes de compétences et d'activités variées d'exposition à la langue. Elle relève de l'autonomie pédagogique et administrative de l'EPL et sa mise en place est déjà effective dans un certain nombre d'établissements.

S'agissant des objectifs en matière de certification, le ministère a d'ores et déjà retenu parmi les indicateurs de performance figurant à son budget celui de la maîtrise du niveau B2 en fin de lycée.

Les autres propositions appellent les observations suivantes.

Proposition relative au plan de rénovation des langues vivantes

Cette proposition, qui consiste à financer le nouveau besoin par la suppression des groupes de moins de quinze élèves, risquerait de conduire à la disparition de l'enseignement de toutes les langues, à l'exception de l'anglais et de l'espagnol.

Les engagements internationaux qu'a pris la France pour favoriser la diversité linguistique¹ semblent peu compatibles avec une telle mesure.

Par ailleurs, la France, dans sa relation privilégiée avec l'Allemagne, s'est donné pour objectif de développer l'apprentissage de l'allemand. Deux indicateurs de performance ont été créés en ce sens dans les programmes du premier et du second degrés. La décroissance de la demande des familles risquerait d'avoir un effet négatif pour l'apprentissage de cette langue.

La fixation d'un seuil limite mérite un examen. Depuis plusieurs rentrées scolaires, les recteurs d'académie, dans un souci de retour à l'équilibre budgétaire, se sont montrés défavorables à la constitution de groupes d'élèves restreints, sans toutefois aller jusqu'à définir un seuil limite.

¹ Stratégie de Lisbonne 2000, Sommet de Barcelone 2002, notamment.



Proposition relative aux séries technologiques

Cette proposition s'inscrit dans le processus, déjà bien engagé, de rénovation de la série « Sciences et techniques de gestion » (STG), qui sera achevée à la session 2007 du baccalauréat.

La rénovation de la série « Sciences médico-sociales » (SMS) devrait intervenir en classe de première à la rentrée 2007.

Le projet de rénovation des séries « Sciences et technologies industrielles » (STI) et « Sciences et technologies de laboratoire » (STL) est en cours. Une attention particulière doit être portée au volet pédagogique afin d'éviter l'apparition de surnombres dans certaines disciplines et de besoins de recrutement non satisfaits dans d'autres.

Proposition relative au pilotage du système

Cette proposition, qui consiste à allouer les moyens aux académies et aux établissements en fonction de leurs objectifs et non de leurs besoins, nécessite un examen complémentaire.

Sa mise en œuvre impliquerait l'abandon des critères actuels de répartition des moyens fondés sur l'évolution des effectifs à scolariser dans le souci de rééquilibrage des dotations entre académies et de répondre à la diversité des situations académiques au regard des difficultés sociales ou de la ruralité.

La possibilité de retirer des moyens à une académie en situation de croissance démographique, mais qui ne parvient pas à atteindre les objectifs ministériels, ne paraît pas avérée.

Proposition relative à la mobilisation de ressources qualifiées pour réussir l'application de la LOLF

Le déploiement du système « Prélude » de gestion prévisionnelle des effectifs fait l'objet d'une attention toute particulière du ministère, en liaison avec la direction du budget. Ce nouvel outil qui devrait être opérationnel vers mars 2007, permettra aux services académiques de déterminer, au plan local, leurs besoins en matière d'enseignement.

S'agissant de la coordination préconisée par le rapport au sein de l'administration centrale, il convient de signaler à cet égard la mise en place d'un secrétariat général, dont l'une des missions est de « veiller à la cohérence de l'action ministérielle en assurant la coordination administrative entre les directions générales »¹.

En ce qui concerne la mise en place d'un véritable dialogue de gestion dans le respect des responsabilités des BOP, des réunions stratégiques avec chacun des recteurs d'académie sont organisées sur la période octobre-novembre 2006.

¹ Décret n° 2006-572 du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche



Proposition relative à l'amplitude effective de l'année scolaire

Le projet de rétablissement des trente six semaines légales d'enseignement devrait être soumis à un test de faisabilité sociale.

Le report au mois de juillet des examens de fin d'année scolaire, actuellement organisés dans la deuxième quinzaine de juin, semble difficilement envisageable. La clôture de la session, symbolisée par les résultats du second groupe d'épreuves du baccalauréat et intervenant mi-juillet, serait reportée au 31 juillet. Une telle mesure serait susceptible de soulever des réticences de la part des parents d'élèves et des enseignants, de même que des organisations professionnelles du tourisme.

Propositions relatives à la classe de seconde

Les propositions formulées sont à l'étude. Elles s'intégreront dans une réflexion plus générale conduite par le ministère sur le sujet.

*
* *
*

Un certain nombre de propositions du rapport d'audit mériterait un approfondissement d'une part sur leurs incidences financières et de gestion de ressources humaines et, d'autre part, sur la faisabilité de leur mise en œuvre. Ainsi, à titre d'exemple, peuvent être évoqués :

- l'impact d'une limite d'élèves sur le maillage territorial et sur la distance à parcourir par les élèves pour accéder à la formation de leur choix. Une telle occurrence supposerait la fixation corrélative d'une taille maximale des structures d'accueil ;
- la remise en cause du caractère hebdomadaire de l'obligation réglementaire de service des professeurs, constituerait un véritable bouleversement à la fois pédagogique et structurel, dont la mise en œuvre reposerait sur une décision politique forte, entreprise sur la durée et qui devrait tenir compte de négociations et de consultations importantes, notamment des enseignants, des chefs d'établissement et des fédérations de parents d'élèves ;
- les marges de manœuvre significatives laissées aux établissements dans la définition de leur besoin d'enseignement ne sembleraient pouvoir se concevoir qu'accompagnées d'un fort accroissement de la part relative des professeurs contractuels ;
- dès lors que les établissements disposeraient de possibilités de choix très importantes sur la nature des enseignements qu'ils délivrent, se pose la question des modalités du choix des usagers parmi les différents parcours ainsi offerts.

Observations de la mission en cours

A N N E X E S

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE I :	LETTRE DE CADRAGE	55
ANNEXE II :	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	59
ANNEXE III :	ENJEUX BUDGETAIRES DE LA LOI D'ORIENTATION DU 23 AVRIL 2005 ET CHIFFRAGE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT	64
ANNEXE IV :	LES DOTATIONS DE MOYENS D'ENSEIGNEMENT PAR ACADÉMIES EN 2005	75
ANNEXE V :	LES HORAIRES D'ENSEIGNEMENT EN EUROPE EN 2005.....	78
ANNEXE VI :	SOURCES DOCUMENTAIRES	83

ANNEXE I :

LETTRE DE CADRAGE



DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

PARIS, LE 10 FEV. 2006

TÉLÉDOC 282

SERVICE DE LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE
Département des audits de modernisation

Affaire suivie par : PHILIPPE DEBROSSE
☎ : 01.53.18.73.17
✉ : 01.53.44.
E : philippe.debrosse@dame.finances.gouv.fr

N° MGP4-06-673

LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE

à

Monsieur Daniel CHARBONNIER
Inspection générale de l'éducation nationale

Monsieur Alain DULOT
Inspection générale de l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

Monsieur Pierre LEPETIT
Monsieur Antonin BEURRIER
Inspection générale des finances

- Objet** : **Audit de modernisation relatif à la grille horaire des enseignements au lycée.**
Réf. : **Note du directeur de cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat du 17 janvier 2006.**
P.J. : **- Lettre de cadrage de l'audit ;**
- Calendrier prévisionnel des réunions de clôture des missions d'audit.

Suite aux dispositions arrêtées lors de la réunion du 25 janvier 2006, vous m'avez transmis la lettre de cadrage de l'audit cité en objet et je vous en remercie. Je vous confirme qu'elle répond aux objectifs fixés dans la lettre du directeur de cabinet citée en référence.

Vous trouverez dans le document joint une proposition de date de réunion de clôture de votre mission d'audit. Vous voudrez bien, si possible deux jours avant cette date, transmettre au département des audits de modernisation ainsi qu'au ministère (secrétaire général) une synthèse de l'audit, comportant les éléments saillants du rapport (constats / enjeux financiers / propositions avec leur chiffrage), la remise du rapport définitif étant prévue pour le 17 mars.

Le département des audits de modernisation se tient à votre disposition pour tout complément d'information.

Pour le Ministre et par délégation,
Le Directeur Général de la Modernisation de l'Etat



Frank MORDACQ

Copies : Monsieur François PERRET, Inspection générale de l'éducation nationale
Monsieur Thierry BOSSARD, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
Monsieur Jean-Pierre JOUYET, Inspection générale des finances
Monsieur Roland DEBBASCH, directeur de l'enseignement scolaire
Monsieur Dominique ANTOINE, directeur des personnels, de la modernisation et de l'administration

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Paris le 1^{er} février 2006

Mission d'audit de modernisation relatif à la grille horaire
des enseignements au lycée

L'organisation horaire des enseignements au lycée d'enseignement général et technologique (LEGT) présente un horaire hebdomadaire et un horaire annuel parmi les plus lourds de tous les pays de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), une offre d'options très diversifiée qui nuit à la lisibilité de l'offre de formation et un mode d'organisation rigide qui constitue un frein à l'innovation pédagogique et à l'introduction de nouveaux modes d'apprentissage ou de nouvelles façon d'enseigner.

La mission d'audit cherchera à repérer les leviers permettant d'agir sur l'horaire global de formation du lycéen et de renforcer l'autonomie pédagogique de l'établissement par une gestion plus souple de cet horaire et une meilleure organisation du temps scolaire. Elle évaluera les marges de manœuvre budgétaires dégagées par cette nouvelle organisation notamment pour financer les mesures de la loi d'orientation sur l'école.

A. Périmètre de l'audit :

La mission étudiera les horaires des lycées d'enseignement général et technologique, à l'exclusion de ceux des lycées d'enseignement général agricole et des lycées professionnels qui mériteraient une investigation spécifique.

Les lycées professionnels représentent un vrai sujet de finances publiques, dont le traitement paraît néanmoins plus pertinent sur la base d'une analyse de la carte des formations et des implantations territoriales qu'à travers les grilles horaires.

B. Enjeux :

1. Sur le plan pédagogique :

Quelle architecture horaire définir afin d'améliorer la réussite de tous les élèves au baccalauréat en maintenant un haut niveau d'exigence sur les savoirs (l'indicateur de réussite de 80% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat réaffirmé dans la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École du 23 avril 2005), diminuer les échecs scolaires (sorties sans qualification ni diplômes, redoublements) et la discrimination sociale (taux d'accès des CSP défavorisées aux qualifications et diplômes, excessive sélection des élèves par les options et les filières) ?

Les grilles horaires sont un élément de réponse à cet enjeu pédagogique car leur instabilité et leur complexité déroutent les élèves et leurs parents, particulièrement les non initiés ; surtout, elles additionnent une multitude de prescriptions qui font perdre à l'institution sa mission première d'éducation aux savoirs fondamentaux et spécialisés et, partant, son efficacité.

Les constats et les propositions sur l'architecture horaire décomposeront :

Les horaires hebdomadaires, mensuels, cycliques, annuels ; les horaires collectifs, au niveau d'une classe, d'un groupe inférieur à la classe, horaire individualisé ; les horaires par discipline, par groupe de disciplines, les horaires hors d'un champ disciplinaire ; les horaires obligatoires, optionnels obligatoires, optionnels facultatifs ; enfin, la cohérence entre les horaires prescrits au niveau national et ceux appliqués par les établissements.

2. Sur le plan budgétaire :

L'inflation horaire en forte croissance depuis 20 ans n'a pas permis de tendre vers les objectifs pédagogiques recensés supra, voire a empêché de les atteindre. L'alourdissement des horaires des matières fondamentales, la multiplication des options et du nombre de choix offerts, **les dédoublements de classe** dans des matières autres que les langues vivantes et les sciences expérimentales ont un impact budgétaire considérable et récurrent car il concerne essentiellement des charges de personnel. Cet impact n'est évalué qu'après la mise en œuvre des réformes, ce qui montre que **les logiques budgétaires et pédagogiques suivent des chemins strictement parallèles dans le système.**

La mission s'appuiera sur les études nombreuses des corps d'inspection de l'IGEN et de l'IGAENR pour montrer l'absence de corrélation entre les moyens alloués et les résultats obtenus, et étayera son analyse par des éléments de comparaison internationale.

Seront réalisés dans le cadre de cet audit :

– une estimation du coût des réformes du lycée depuis 1993, en ce qui concerne les ajustements horaires et les offres d'options, sur la base d'un indicateur de coût par élève par niveau et par matière enseignée ;

– une estimation du coût de la mise en place des mesures nouvelles induites par la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École du 23 avril 2005 ;

– une expertise, si possible par discipline ou par groupe de disciplines, des chiffrages des économies en ETP induites par une réduction d'horaire sur les enseignements obligatoires, optionnels obligatoires, optionnels facultatifs ; une des difficultés sera d'évaluer les possibles compensations de ces allègements par les surnombres et les dédoublements de classe ;

– un chiffrage des propositions d'une nouvelle architecture horaire.

3. Sur le plan de la gouvernance et du management par objectifs du ministère et de ses personnels

La mission examinera les modalités de prescription de l'offre de formation ainsi que sa régulation pour déterminer la part que prennent ces modalités dans les fluctuations internes et dans la croissance globale de l'horaire hebdomadaire.

Une importance particulière sera apportée aux conditions de succès à remplir pour assurer une application pérenne et intelligente des allègements horaires.

C. Méthodologie

La mission s'appuiera sur les données statistiques, les analyses et évaluations des directions centrales du ministère, sur les nombreux rapports produits par les corps d'inspection de l'éducation nationale et rencontrera plusieurs rectorats et chefs d'établissement à Paris et en Province. Le directeur de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a été désigné en qualité de chef de projet ministériel pour cette mission d'audit pour laquelle les conclusions seront remises le 24 mars 2006.

Daniel Charbonnier	Alain Dulot	Pierre Lepetit	Antonin Beurrier
Inspecteur Général de l'Éducation Nationale	Inspecteur Général de l'Administration de l'Éducation Nationale et de la Recherche	Inspecteur Général des Finances	Inspecteur des Finances

ANNEXE II :
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Administration centrale du ministère de l'éducation nationale

Cabinet du ministre

M. Bernard Thomas, directeur adjoint du cabinet du ministre
M. Pierre-Laurent Simoni, conseiller budgétaire

Direction des personnels, de la modernisation et de l'administration

M. Dominique Antoine, directeur
Mme Elisabeth Arnold, sous-directrice de la décentralisation et de la modernisation

Direction de l'enseignement scolaire (DESCO)

M. Roland Debbasch, directeur
M. Bernard Colonna d'Istria, chef du service des établissements
M. Jean-Marc Goursolas, chef du service des formations-
M. Jean-Luc Bénéfice, sous-directeur des enseignements des écoles et des formations générales et technologiques des collèges et lycées
Mme Agnès Desclaux-Ferra, chef du bureau des lycées
Mme Martine Garcia, chef du bureau des emplois
Mme Maryannick Malicot, chef du bureau de la formation professionnelle et initiale
M. Roland Degabriel, direction de l'enseignement scolaire
M. Yves Hassan, direction de l'enseignement scolaire
M. Benoît Deslandes, chargé de mission pour les langues

Direction des affaires financières

M. Michel Dellacasagrande, directeur des affaires financières
Mme Catherine Gaudy, sous-directrice des affaires statutaires, des emplois et des rémunérations

Direction des personnels enseignants (DPE)

M. Pierre-Yves Duwoye, directeur
M. Thierry Le Goff, chef du service de gestion des ressources humaines, adjoint au directeur
Mme Thérèse Filippi, sous-directrice des études et de la gestion prévisionnelle

Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP)

M. Jean-Michel Durr, sous-directeur des études statistiques
Mme Chantal Brutel, chef du bureau des études statistiques sur l'enseignement scolaire
M. Alain Lopes, chef du bureau des études statistiques sur les personnels
Mme Michèle Jacquot, chef du bureau du compte de l'éducation

Haut conseil de l'éducation

M. Bruno Racine, président
M. Pierre Maurel, secrétaire général

Inspections générales

M. Thierry Bossard, chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

M. François Perret, doyen de l'inspection générale de l'éducation nationale

M. Jacques Saraf, doyen du groupe Économie et gestion

M. Alain Hébrard, doyen du groupe Éducation physique et sportive

M. Jean-Paul Delahaye, doyen du groupe Établissements et vie scolaire

M. Michel Hagnerelle, doyen du groupe Histoire et géographie

M. François Monnanteuil, doyen du groupe Langues vivantes

Mme Annie Dyckmans, inspectrice générale, groupe Lettres

M. Jacques Moisan, doyen du groupe Mathématiques

M. Christian Souchet, doyen du groupe Philosophie

M. Jean Étienne, doyen du groupe Sciences économiques et sociales

M. Gilbert Piétrik, doyen du groupe Sciences physiques et chimiques, fondamentales et appliquées

M. Jacques Perrin, doyen du groupe Sciences et techniques industrielles

Mme Annie Mamecier, doyenne du groupe Sciences de la vie et de la Terre

M. Hélène Belletto-Sussel, inspectrice générale d'allemand

M. Jean-Georges Kuhn, inspecteur général d'allemand

Mme Geneviève Gaillard, inspectrice générale d'anglais

Mme Mireille Golaszewski, inspectrice générale d'anglais

Mme Annie Lhérété, inspectrice générale d'anglais

M. Bruno Levallois, inspecteur général d'arabe

M. Joël Bel Lassen, inspecteur général de chinois

M. Jacques Badet, inspecteur général d'espagnol

M. Émilien Sanchez, inspecteur général d'espagnol

M. Jacques Kessous, chargé de mission d'inspection générale en hébreu

Mme Myriem Bouzaher, inspectrice générale d'italien

M. Jean Salles-Loustau, inspecteur général de langues régionales

Mme Françoise Duchêne, inspectrice générale de russe

Secrétariat général de l'enseignement catholique

M. André Blandin, secrétaire général adjoint

Rectorats

Rectorat de Limoges

M. le Recteur Patrick Hetzel

M. Jean-Marie Pelat, secrétaire général

M. Raymond Blanchon, chef de la division des moyens et de l'organisation scolaire (DIMOS)

Mme Gisèle Soleilhavoup, DIMOS 1 (organisation scolaire et moyens du 2nd degré public)

M. Joël Ravaille, chef du département d'analyse de gestion et d'administration de données

Mme Martine Linol, IA-IPR d'anglais, coordinatrice académique pour les langues vivantes

Rectorat de Versailles

M. le Recteur Alain Boissinot

M. Xavier Turion, secrétaire général

Mme Line Boursier, secrétaire générale adjointe

Rectorat de Rennes

M. Bernard Pouliquen, secrétaire général
Mme Marie-Claire Garçon, secrétaire générale adjointe
Mme Isabelle Amara, chef de la division de l'organisation scolaire (DOS)
M. Jean-Pierre Malenfant, DOS 1 (moyens d'enseignement des établissements publics)
Mme Marie-Jeanne Robin, DOS 2 (moyens des établissements scolaires privés sous contrat)
Mme Françoise Le Corvec, DOS 3 (structures pédagogiques des établissements publics et privés)
M. Philippe Ermenault, chef du service des études, de la prospective et du pilotage

Lycées d'enseignement général et technologique

Académie de Limoges

M. Michel Augéard, proviseur, lycée Suzanne Valadon, Limoges
M. Philippe Debray, proviseur, lycée Auguste Renoir, Limoges
Mme Patricia Gauthier, proviseur adjoint, lycée Raoul Dautry, Limoges
M. Bernard Montibus, proviseur adjoint, lycée Gay-Lussac, Limoges
Michel Mazeran, proviseur, lycée Léonard Limosin, Limoges
Mme Viviane Soin, proviseur adjoint, lycée Léonard Limosin, Limoges
M. Régis Vétillard, proviseur adjoint, lycée Suzanne Valadon

Académie de Paris

Lycée Montaigne, 75006 Paris

Mme Chantal Collet, proviseur

Un groupe d'élèves (classes de seconde, de première ES, L, ES et de terminale ES, L, ES)

Collège Stanislas, 75006 Paris

M. Daniel Chapellier, directeur

Lycée Jacques Decour, 75009 Paris

M. Jean-Pierre Lorenzati, proviseur

Mme Jacqueline Bensamoun, proviseur adjoint

Mme Martine Sauvaget, principal adjoint

Lycée Janson de Sailly, 75016

Mme Anny Forestier, proviseur

M. Michel Payen, proviseur adjoint

Académie de Rennes

Lycée Saint-Martin, Rennes

M. Jean-René Guilbert, directeur

Mme Armelle Piel, directrice adjointe et responsable des études (filiale ES)

M. Michel Honoré, responsable des études (filiales L, SMS, STG, sections européennes et classes de seconde)

Mme Béatrice Philippe, responsable des études (filiale scientifique et classes de seconde)

M. Marcel Fily, conseiller principal d'éducation (classes de terminale)

Mme Karen Poulain, conseillère principale d'éducation (classes de première)

M. Jean Jouatel, conseiller principal d'éducation (classes de seconde)

Un groupe d'élèves (classes de seconde, de première et de terminale ES, L, ES, SMS, STG)

Académie de Créteil

Lycée Marcel Cachin, Saint Ouen

M. André Richaud, proviseur

Mme Marie-Hélène Violette, proviseur adjoint

Un groupe d'élèves (classes de seconde, de première et de terminale SI, SMS, STI)

Organisations représentatives des parents d'élèves

FCPE

M. Georges Dupon-Lahitte, président

M. Faride Hamana, secrétaire général

PEEP

Mme Josette Daniel, présidente

M. Christophe Lambomez, secrétaire général adjoint

UNAPEL

M. Eric Raffin, président

M. Christophe Abraham, délégué national

Organisations syndicales

Mme BARBIER, déléguée nationale, SE-UNSA

Mme BRUNET, secrétaire générale, SN-FO-LC

M. FAYEMENDY, secrétaire national, SNEP-FSU

M. FOUQUET, secrétaire national, SNEP-FSU

M. FOURGEAUD, secrétaire national, SNUEP-FSU

M. GAUTHERON, secrétaire national, UNSEN-CGT

M. HUBERT, secrétaire national, SNES-FSU

Mme KREPPER, conseillère technique, SE-UNSA

M. LAGE, secrétaire national, SNETAA

M. PARIS, secrétaire national, SN-FO-LC

Mme PERRET, secrétaire nationale, UNSEN-CGT

Mme PIECUCH, SGEN-CFDT

M. PORTZER, secrétaire national, SNALC-CSEN

Mme ROLET, co-secrétaire générale, SNES-FSU

M. TRILLON, secrétaire national, SGEN-CFDT

Ministère de l'économie et des finances

M. Frédéric GUIN, sous-directeur, direction du budget

Mme Armelle DEGENEVE, chef de bureau, direction du budget

ANNEXE III :

**ENJEUX BUDGETAIRES DE LA LOI D'ORIENTATION DU 23 AVRIL 2005
ET CHIFFRAGE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT**

I. ESTIMATION DE L'IMPACT BUDGETAIRE DES MESURES NOUVELLES PREVUES PAR LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMME POUR L'AVENIR DE L'ECOLE DU 23 AVRIL 2005

A. Hypothèses initiales

1. La loi d'orientation affiche une mobilisation de moyens significative

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 contient en elle-même peu de mesures ayant un impact direct sur les finances publiques ; elle renvoie à un rapport annexé plus détaillé qui a fait l'objet d'une invalidation par le conseil constitutionnel (décision 2005-512DC du 21 avril 2005). Même si ce rapport représente toujours un référentiel pluriannuel important pour la mise en œuvre de la loi, il est triplement affecté par cette invalidation juridique, le principe d'annualité budgétaire et le caractère macroscopique de ses chiffrages.

L'étude des documents de préparation de la loi d'orientation et des conférences budgétaires permet néanmoins d'obtenir les ordres de grandeur suivants pour le programme couvrant l'enseignement scolaire secondaire public et privé.

Tableau 1 : Estimation par le ministère de l'éducation nationale du coût en emplois et en crédits des mesures de la loi d'orientation du 23 avril 2005

	2006	2007	2008	2009	2010	2006-2010
Coût en ETP						
Contrat individuel de réussite collège	12 140	-	-	-	-	12 140
Apprentissage	112	112	112	112	112	560
2 ^e LV en 5 ^e	3 220	-	-	-	-	3 220
Allègement des groupes LV en Term.	2 166	339	-	-	-	2 505
Allègement des groupes LV en 1 ^{ère}	-	-	3 174	1 348	-	4 522
Total	17 638	451	3 286	1 460	112	22 947
Coût en crédits en M€						
Contrat individuel de réussite	400	-	-	-	-	400
Apprentissage	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	1,5
2 ^e LV en 5 ^e	98	-	-	-	-	98
Allègement des groupes en terminale	88	-	-	-	-	88
Allègement des groupes en 1 ^{ère}	-	-	96	41	-	137
Bourses au mérite	24	17	17	0	0	58
Mesures catégorielles	430	62	0	0	0	492
Total	1 040,3	79,3	113,3	41,3	0,3	1274,5

Source : Direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale.

Note : Ces chiffrages n'incluent pas les mesures couvrant l'école primaire (10 000 ETP), le plan Technologies de l'information (4 M€), le programme vie scolaire (1 520 ETP, 223 M€), les classes relais et UPI (3 500 ETP et 145 M€).

Le coût de mise en œuvre de la loi d'orientation dans l'enseignement secondaire, sur la période 2006 – 2010, s'élève à 22 947 ETP et 1 274 M€

2. Une concentration peu réaliste des besoins en 2006

Le tableau précédent concentre les effets en ETP sur l'année 2006 alors même que les mesures « contrat individuel de réussite ou Programme personnalisé de réussite scolaire » en collège doivent s'étaler sur trois années et que l'introduction de la seconde langue vivante en cinquième n'interviendra au mieux qu'à la rentrée 2007.

Dans le cadre des discussions budgétaires relatives au projet de loi de finances 2006, ont été présentées par le ministère de l'éducation nationale les mesures suivantes :

Tableau 2 : Projet de budgétisation des mesures de la loi d'orientation du 23 avril 2005 présenté par le ministère de l'éducation nationale

	ETP PLF 2006	Coût en crédits PLF 2006	Coût en crédits année pleine
TOTAL	10 182	404,61	867,82
Programme personnalisé de réussite éducative (PPRE)	6 149	66,386	199,158
1 ^{er} degré public	2 777	29,717	89,151
2 nd degré public	3 372	36,669	110,007
Privé	1 229	13,090	39,270
Plan langues	2 000	22,229	43,009
Allègement des groupes en terminale générale	1 916	18,288	35,278
Parité enseignement privé	84	3,941	7,731
Aide aux élèves (bourses)	0	7,500	22,500
Enseignants (remplacements courte durée, droits individuels de formation.)	0	238,18	394,886
Vie scolaire	304	47,748	142,994
Classes relais	300	4,467	13,000
Unités pédagogiques d'intégration	200	4,000	12,000
Plan TICE		1,000	1,000

Source : Direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale.

Le rapport annexé précisait un rythme de création de 2 000 ETP d'enseignants en langues vivantes par an, de 2006 à 2010, soit au total 10 000 ETP (inférieur de 247 ETP à la somme des besoins recensés dans le tableau 1).

B. Réserves méthodologiques et retraitements

1. Pour l'évaluation des coûts en année pleine et des gisements d'économies, le ministère de l'éducation nationale souffre de trois handicaps :

Une absence de coordination au niveau de l'administration centrale qui rend impossible le pilotage de la réforme en mode projet : études d'opportunité et de faisabilité, simulations avec les échelons déconcentrés, jalonnement et suivi de la progression du déploiement, évaluations pédagogique et budgétaire continues.

Une absence d'outils de comptabilité analytique et de contrôle de gestion (pilotage de la masse salariale par exemple) et **une obsolescence des modèles de prévision pluriannuels des effectifs d'enseignants et d'élèves par discipline**. Un nouveau logiciel de prévision des besoins en personnels enseignant du second degré, appelé Prélude, est en cours de test. Développé par la direction des personnels enseignants et la direction de l'évaluation et de la prospective, il n'a pas associé la direction des affaires financières à sa conception.

Un nombre insuffisant d'experts au sein de l'administration centrale ; la mission a pu constater que les chiffrages et les évaluations de moyens reposaient sur un nombre très réduit de fonctionnaires de qualité (peut-être cinq entre toutes les directions), très sollicités par les échelons déconcentrés et les interventions externes multiples.

2. Retraitement de l'estimation des besoins budgétaires du plan de rénovation de l'enseignement des langues vivantes

Partant du constat selon lequel les mesures de financement des programmes personnalisés de réussite éducative devraient être couvertes par une réallocation de moyens déjà existants au sein du système (RASED), assimilable à un changement de périmètre, et que le financement du plan « Ambition Réussite » serait couvert par la reprise d'une heure d'enseignement non affectée aux collèges (30 minutes en cinquième, 30 minutes en quatrième), la mission a concentré ses efforts sur les conditions de financement du plan de rénovation de l'enseignement des langues vivantes.

Ce plan illustre les tensions au sein d'un système qui souhaite évoluer, sous la pression des tests et référentiels internationaux, vers la performance et les dysfonctionnements chroniques de sa structure :

a) Davantage de moyens, mais des jalons et des objectifs encore imprécis

Alors que sur l'ensemble de leur scolarité, les élèves français bénéficient de 882 à 972 heures de langue vivante 1 et de 450 heures de langue vivante 2 (source *Repères et références statistiques*, 2005), les tests internationaux montrent que leurs compétences, notamment à l'oral, ne sont pas satisfaisantes (voir rapport central tableau n°6).

Le plan de rénovation consacre des innovations majeures, comme l'adoption du cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL), mais bloque une nouvelle fois sur la question de la pédagogie et des méthodes, comme l'atteste la lenteur avec laquelle se mettent en place les enseignements par groupes de compétences, pourtant proposés dès 2001 et, depuis, régulièrement encouragés par chaque circulaire de rentrée ; il met donc l'accent sur l'allègement des structures (mesure coûteuse en heures professeurs), nécessaire en anglais et en espagnol (voir tableau infra), mais dont l'efficacité dépendra surtout de la capacité des enseignants à saisir cette opportunité pour développer les capacités des élèves à s'exprimer et à communiquer. Sans réformer les épreuves finales du baccalauréat qui, pour l'immense majorité des candidats, évaluent uniquement des compétences écrites, le système risque cependant de ne pas progresser au niveau espéré.

Tableau 3 : évolution du nombre d'élèves par structure en langue vivante : France métropolitaine + DOM - Public

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Anglais	22,6	22,2	22,3	22,3	22,4
Allemand	17,3	16,9	16,6	16,4	16,6
Espagnol	22,6	22,3	22,3	22,5	22,6

Sources : Direction de l'évaluation et de la prospective, Direction de l'enseignement scolaire

b) Un chiffrage des besoins à réévaluer

L'analyse du plan fait apparaître quatre faiblesses :

- une surestimation du besoin en enseignants en lycée ;
- une sous-estimation du même besoin en collège ;
- une sous-estimation des mesures d'accompagnement ;
- une absence de pilotage exigeant.

Pour les lycées, le calcul est effectué sur la base d'une photographie des compositions de structures supérieures à 20 élèves sur l'année 2004.

Tableau 4 : Carte des langues en première et terminale générale et technologique

	Groupes 1 heure	Groupes 2 heures	Groupes 3 heures
TERMINALE			
Structures inf. à 15 élèves	9 696	6 142	3 454
De 15 à 20 élèves	4 396	4 137	2 472
Supérieures à 20 élèves	6 495	7 097	8 788
PREMIERE			
Structures inf. à 15 élèves	9 409	6 097	3 700
De 15 à 20 élèves	5 027	4 010	2 388
Supérieures à 20 élèves	5 797	7 943	8 642

Source : Direction de l'enseignement scolaire 2005

On dénombre 22 830 groupes supérieurs à 20 élèves en terminale dont 6 495 en classe d'une heure, 7 097 en classe de 2 heures et 8.788 en classe de 3 heures, soit au total un besoin de 2 614 ETP d'enseignants, si l'on prend l'hypothèse la plus favorable, celle de 18 heures d'enseignement par ETP.

Mais au lieu de multiplier par deux automatiquement l'horaire professeur au 21^{ème} élève, le calcul aurait pu se faire au prorata du nombre d'élèves en sus du seuil cible.

Si l'on prend l'exemple de deux divisions de 30 élèves, 1 heure de LV « élève » pour chaque division génère quatre heures professeurs devant quatre groupes de 15 élèves (méthode Education Nationale).

Mais pour ces mêmes deux divisions de 30 élèves, 1 heure de LV « élève » pourrait devenir 1 heure « professeur » devant un groupe de 20 élèves de la division A, 1 heure professeur devant un groupe de 20 élèves de la division B et 1 heure professeur devant un troisième groupe composé des 10 élèves restants de la division A et des 10 élèves restants de la division B, ce qui donne un total de 3 heures professeur, soit 25 % de moins que le chiffrage officiel et automatique.

En pratique, le cloisonnement des enseignements de langues étrangères par classes, niveaux et séries et les contraintes imposées par les vœux personnels des professeurs limiteraient – a-t-on expliqué à la mission – une telle optimisation. Ces obstacles sont une raison supplémentaire pour évaluer au préalable l'impact de toute mesure de dédoublement ou d'allègement des effectifs, en pleine concertation avec les échelons déconcentrés.

Selon la mission, le besoin a été majoré d'environ 500 ETP en terminale, et de 500 ETP en première par cette méthode de calcul. En revanche, il est intéressant de noter que l'allègement des groupes de langues est également prévu pour la filière professionnelle en 2007 et que les hypothèses de calcul ne l'ont pas intégrée.

Pour l'introduction de la seconde langue au collège, le chiffrage retenu résulte de l'opération suivante :

- 32 526 divisions de 5^e x 2 heures = 65 052 heures hebdomadaires ; rapportées aux 18 heures de service d'un enseignant, on obtient 3 614 ETP public + privé ;

- 3 614 - 390 (assistants) = 3 224, arrondi à 3 220 (voir tableau 1).

Le coût retenu est minimal car il suppose que le nombre de groupes de langues sera identique à celui des divisions. En pratique, du fait des choix possibles entre les différentes langues, le besoin sera supérieur. La DESCO l'évalue à **4 200 ETP** (public + privé).

Les mesures d'accompagnement de la réforme paraissent sous-estimées à la mission sur les sujets de la formation des enseignants, du financement des certifications offertes aux élèves à partir de 2007 et des opérations «Ecole ouverte en langues». Le recrutement des assistants de langue se heurte à des contraintes matérielles d'organisation et de délais. 670 assistants de langues devaient être recrutés en 2005, 830 à la rentrée 2006, soit une croissance en deux ans de 25 % de l'effectif total.

Un pilotage paraît insuffisamment exigeant comme l'attestent les deux exemples suivants :

- en mars 2006, il n'est pas possible de connaître l'application de la circulaire de rentrée 2005 sur l'allègement des groupes de première langue en terminale générale ;
- les commissions académiques des langues vivantes étrangères devaient en principe être toutes installées en octobre 2005 ; au début de mars 2006, quatre le sont effectivement.

Plus fondamentalement, alors que l'Etat investit massivement sur le sujet des langues étrangères (apprentissage dès le CE1 d'une langue étrangère en 2007, d'une seconde langue en 5^e en 2007, allègement des structures en terminale en 2005-2006 et 2006-2007, puis en première à la rentrée 2007), le seul indicateur de performance retenu dans le projet de loi de finances est la proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau B1 (utilisateur indépendant) du cadre de référence en fin de collège. De surcroît, on prévoit que **cet indicateur sera pleinement disponible en 2010.**

Le décret du 22 août 2005, s'il fixe le niveau B2 (compréhension du contenu essentiel de sujets concrets ou abstraits dans un texte complexe ou une discussion technique) en fin d'études au lycée, n'indique pas la proportion d'élèves devant atteindre ce niveau, ni d'échéances précises.

C. Conclusion sur les besoins budgétaires « bruts ».

La mission confirme le besoin brut de 10 000 ETP sur cinq années pour assurer à la fois l'introduction de la seconde langue vivante en cinquième (4 200 ETP) et l'allègement des groupes de langue à 20 élèves en moyenne (et non pas un dédoublement au 21^e élève).

S'agissant des mesures d'accompagnement de la réforme, une attention toute particulière doit être portée à la question des certifications et à celle de la formation des enseignants. La mission n'a pas pu avoir les assurances selon lesquelles les crédits budgétaires nécessaires à ces actions seront effectivement disponibles.

II. EVALUATION DES MESURES D'ECONOMIES PERMETTANT NOTAMMENT DE FINANCER LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMME POUR L'AVENIR DE L'ECOLE

A. Rappel des propositions du ministère de l'éducation nationale

Tableau 5 : Estimation par le ministère de l'éducation nationale des économies en emplois et en crédits permettant de financer les mesures de la loi d'orientation du 23 avril 2005

	2006	2007	2008	2009	2010	2006/2010
Economies en ETP						
Redéploiement des RASED	-10 000	-	-	-	-	-10 000
Suppression itinéraire découverte 5e	-3 600	-	-	-	-	- 3 600
Reprise des heures non affectées DGH	- 7400	-	-	-	-	- 7 400
Suppression des moyens de remplacement pour la formation	-1 000	-1 000				
Total	-22 000	-1 000	-	-	-	-23 000
Economies de crédits en M€						
Redéploiement des RASED	-321	-	-	-	-	-321
Suppression itinéraires de découverte 5e	-110	-	-	-	-	-110
Reprise des heures non affectées DGH	- 225					-225
Mesures catégorielles :		-	-	-	-	
Suppression des moyens de remplacement pour la formation	-30	-30	-	-	-	-60
Total	-686	-30	-	-	-	-716

Source : Direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale

Le redéploiement des RASED est en réalité un simple changement de périmètre.

La suppression des itinéraires de découverte en 5^e a été calculée de la manière suivante : 2 heures x 32 526 divisions = 65 052 heures, soit 3 614 ETP public / privé ; cette suppression est censée intervenir en 2007 au moment où serait introduite la seconde langue vivante. Introduits à la rentrée 2002 en 5^e, les IDD sont un temps d'enseignement interdisciplinaire, dont le contenu est en lien avec les programmes du cycle central. Ils peuvent être utilisés pour une aide individualisée. Leur suppression ne couvre pas la totalité des besoins identifiés pour l'introduction d'une seconde langue vivante en cinquième (4 200 ETP).

2 heures en classe de 6^e, 1 heure en classe de 4e et de 3^e ne sont pas affectées, ce qui représente 133 200 heures ou l'équivalent de 7 400 ETP. En reprenant 30 minutes non affectées en cinquième et en quatrième, ce qui dégage 1 400 ETP, le ministère finance le plan « Ambition réussite ».

Pour financer le plan de rénovation de l'enseignement des langues vivantes, le ministère prévoyait également de mobiliser ses sur-effectifs disciplinaires en 2005 : 950 en anglais, allemand et espagnol, 200 en portugais, russe, arabe (source DPE, note concours du 16 janvier 2006), 1 000 au total selon la DAF (documents de conférence budgétaire, mars 2005). Les allègements concernant essentiellement l'anglais et l'espagnol, et compte tenu des contraintes générées par l'absence de mobilité géographique, la mobilisation de la ressource enseignante a sans doute eu un impact limité concrètement.

Il n'a pas été possible à la mission de faire un point précis sur les recrutements des assistants de langue réalisés pour la rentrée 2005, ni sur le paiement des heures supplémentaires nécessaires pour assurer l'allègement des structures des terminales générales.

Au total, il apparaît que les étapes 2006 et suivantes de la réforme du plan de rénovation de l'enseignement des langues vivantes ne sont pas autofinancées.

Selon la mission il manque 5 400 ETP et il existe une incertitude sur le financement des mesures d'accompagnement de la réforme (formation, certification).

B. Estimation des mesures d'économies mentionnées dans le rapport annexé à la loi d'orientation et de programme

1. Un traitement des sujets mentionnés dans le rapport annexé à la loi d'orientation et de programme permettrait au ministère non seulement de financer les mesures prévues mais aussi de dégager des économies structurelles

Le rapport annexé à la loi d'orientation prévoit expressément l'étude et la mise en œuvre d'adaptation de sa structure et de son offre d'enseignement. La mission d'audit sur la grille horaire des lycées et celle sur les décharges de service des enseignants en ont retenu cinq, dont l'impact est détaillé ci dessous :

a) Décharges spécifiques désormais non justifiées

Compte tenu des travaux qu'il implique, le plan de transformation proposé ne pourra vraisemblablement pas entrer en vigueur avant la rentrée scolaire 2007.

La suppression du caractère automatique des décharges et leur recentrage sur les priorités du système éducatif sont les vecteurs d'économies significatives. En tenant compte des grandes masses que représentent les heures de première chaire et de pondération STS, il paraît possible d'estimer les gains potentiels un peu au-dessus de 10 000 ETP.

Tableau : Gains potentiels

	Heures	ETP 18 heures
Première chaire	118 500	6 580
Pondérations STS	74 000	4 100
Association sportive (1)	14 500	800
Décharges obsolètes	2 000	100
ARA et ARE injustifiées	3 000	160
Total	211 000	11 740

(1) Impact du passage à un taux d'encadrement de 30 licenciés par animateur d'association sportive pour un nombre identique de licenciés et d'animateurs d'AS à 2004-2005.

La réduction des décharges pourrait donc atteindre 40 % par rapport à la situation de 2004-2005. Cependant, les rigidités du système limitent fortement les gains immédiats.

Sauf dans les cas de régularisation des affectations et des prêts à des organismes d'accueil dotés de la personnalité juridique, la suppression d'un volume de décharges a pour conséquence immédiate de créer des surnombres disciplinaires dans un système déjà saturé en ressource enseignante. La DPE évalue ainsi les surnombres budgétaires à 4 600 ETP en 2005, essentiellement en lettres (1 100), en langues (950), en EPS (850), en génie électrique (300), en philosophie (210) et en langues rares (200). Ces personnels sont parfois affectés dans les académies sans support budgétaire. Il revient alors aux recteurs en tant que responsables de BOP de les prendre en charge sur leur enveloppe.

La réduction mécanique des surnombres provient des départs en retraite et de la maîtrise drastique des postes ouverts aux concours externes. Cependant, le mouvement des départs s'est fortement ralenti dans les deux dernières années sous l'effet de la réforme du mode de calcul des retraites à taux plein dans la fonction publique.

Ces contraintes quasi-structurelles sont des éléments forts à prendre en compte pour conduire le changement avec succès.

b) Plafonnement de l'horaire maximal de classe du lycéen

A condition que soit garanti un enseignement effectif sur 36 semaines par année scolaire et non 33 ou 34 semaines (comme observé actuellement, notamment en raison de l'organisation des examens), la mission préconise les plafonds suivants, permettant à l'élève d'approfondir sa formation reçue en cours magistraux par un travail personnel plus régulier et plus conséquent, compris entre 10 et 15 heures par semaine dans la filière générale, entre 5 et 10 heures hebdomadaires dans la filière technologique.

- 900 heures annuelles en classe de seconde, soit entre 35 et 40 heures par semaine.
- 950 heures annuelles en classes de premières et terminales générales.
- 1 100 heures annuelles en classes de premières et terminales technologiques.

Sur la base des données de la direction de l'évaluation et de la prospective ainsi que de la direction de l'enseignement scolaire, permettant de calculer l'horaire moyen des élèves par niveaux et séries en fonction des options suivies, on obtient pour les séries générales :

Tableau 6 : Périmètre public et privé, simulation d'économies en ETP par un plafonnement de l'horaire annuel de l'élève sur la base de données 2004-2005

Plafonnement horaire annuel élève	effectifs	divisions	heures élèves	heures professeurs	ETP mobilisés	ETP économisés
Seconde générale et technologique	524 109	17 088	49 5552	688 817	38 268	
Hypothèse 900 heures			427 200	593 808	32 989	5 278
Première S	167 428	5 826	171 867	218 271	12 126	
950 heures			153 690	195 186	10 844	1 282
Première ES	96 355	3 599	105 451	120 214	6 679	
950 heures			94 942	108 233	6 013	666
Première L	55 420	2 364	66 192	72 811	4 045	0
950 heures			62 362	68 599	3 811	234
Terminale S	159 495	5 676	165 739	222 091	12 338	
950 heures			149 733	200 642	11 147	1 192
Terminale ES	99 643	3 658	99 863	114 843	6 380	0
950 heures			96 498	110 973	6 165	215
Terminale L	59 253	2 440	69 540	81 362	4 520	0
950 heures			6 4367	75 310	4 184	336
Total général						9 203

Source : Direction de l'évaluation et de la prospective ; calculs IGF.

Ces marges de manœuvre dégagées permettent de construire une nouvelle offre de formation, plus adaptée aux besoins personnalisés des élèves : soutien, études dirigées, travail en petits groupes de compétence, tutorat, rattrapage, immersion en atelier de langue vivante, etc.

La question de la gestion de ces marges dépasse le cadre de la mission ; elle recommande néanmoins que le quart des moyens dégagés soit affecté à l'échelon déconcentré pour porter, accompagner et motiver les projets d'établissement innovants.

c) Réexamen des dédoublements de classe, dans les disciplines autres que les langues vivantes, les sciences expérimentales et les enseignements technologiques

Le réexamen de ces dédoublements doit se faire au niveau déconcentré tout en s'appuyant sur une réelle investigation pédagogique des corps d'inspection. Il est en effet étonnant de constater le peu de suites données à l'avis rendu sur le sujet par le Haut Conseil de l'évaluation de l'école en mars 2001, fondé sur un rapport scientifique du professeur Meuret.

Cet avis recommandait de n'envisager cette politique de réduction des tailles des classes que de façon très sélective et uniquement après s'être posé la question de savoir si les sommes qui y seraient consacrées ne pourraient pas être mieux utilisées autrement.

Dans un cadre horaire annuel plafonné, il paraît évident qu'une réévaluation des dispositifs de dédoublement systématiques s'imposera, en particulier en français, en mathématiques, et en histoire et géographie.

**Tableau 7 : Suppression des dédoublements
(sauf pour les langues vivantes, les sciences expérimentales et les enseignements technologiques)**

Suppression dédoublements	effectifs	divisions	heures élèves	Heures professeurs	ETP mobilisés	ETP économisés
Seconde générale et technologique	524 109	17 088	495 552	688 817	38 268	
			495 552	592 185	32 899	5 368
Première S	167 428	5 826	171 867	218 271	12 126	
			171 867	194 210	10 789	1 337
Première ES	96 355	3 599	105 451	120 214	6 679	
			105 451	112 833	6 268	410
Première L	55 420	2 364	66 192	72 811	4 045	0
			66 192	69 502	3 861	184
Terminale S	159 495	5 676	165 739	222 091	12 338	
			165 739	193 915	10 773	1 565
Terminale ES	99 643	3 658	99 863	114 843	6 380	0
			99 863	107 353	5 964	416
Terminale L	59 253	2 440	69 540	81 362	4 520	0
			69 540	75 451	4 192	328
Total général						9 609

En supprimant la moitié des dédoublements et en plafonnant l'horaire des élèves aux niveaux recommandés par la mission, on obtient une économie totale de 17 689 ETP (le cumul des deux mesures ne s'additionne pas directement).

d) Rationalisation des cartes d'options

Pour ce qui est des langues vivantes, le système ne peut plus supporter la charge budgétaire de structures inférieures à 15 élèves. Elles représentaient en 2004 19 292 structures en terminale mobilisant 1 801 ETP, et 19 206 structures en première mobilisant 1 816 ETP.

En appliquant le principe selon lequel les structures de langues vivantes ne devraient pas être inférieures à 15 élèves et viser 20 élèves en moyenne, une économie supérieure à 3 000 ETP pourrait être réalisée.

e) Rénovation des séries technologiques

La rénovation des séries STG a permis d'alléger les horaires en classe de première : 441 ETP économisés à la rentrée 2005 (source DESCO).

La rénovation des séries technologiques STI, STL et SMS (note IGEN du 16 mai 2005) permettrait d'économiser 565 ETP.

f) La mission a concentré ses préconisations de rénovation sur la classe de seconde, sur les axes suivants :

Aménagement du dispositif de redoublement

Parmi les 524 109 élèves de seconde à la rentrée 2004, plus de 78 000 redoublaient ce niveau. A la forme actuelle du redoublement couvrant à l'identique de l'année précédente l'ensemble des enseignements, une gestion plus personnalisée et souple des parcours pourrait par exemple permettre à l'élève de rattraper en première jusqu'à deux matières où ses compétences étaient insuffisantes.

L'estimation du gain en emplois de cette mesure dépend du nombre d'élèves qualifiables et de la nature des enseignements à rattraper. En retenant l'hypothèse que la moitié des redoublants actuels pourraient bénéficier de cette réforme et qu'ils suivraient en première des crédits de 200 heures (rattrapage de deux matières principales), l'économie nette en emploi serait de **2 282 ETP**.

Simplification des options de détermination

La mission recommande de diminuer de moitié le nombre d'options de détermination en classe de seconde (**passage de 18 à 9 options**). Avec des structures mieux remplies, des combinaisons simplifiées d'autant que la seconde langue vivante serait intégrée dans le tronc commun, cette mesure permettrait aux équipes pédagogiques et administratives de bâtir des emplois du temps plus homogènes (moins d'heures de permanence) et moins coûteux.

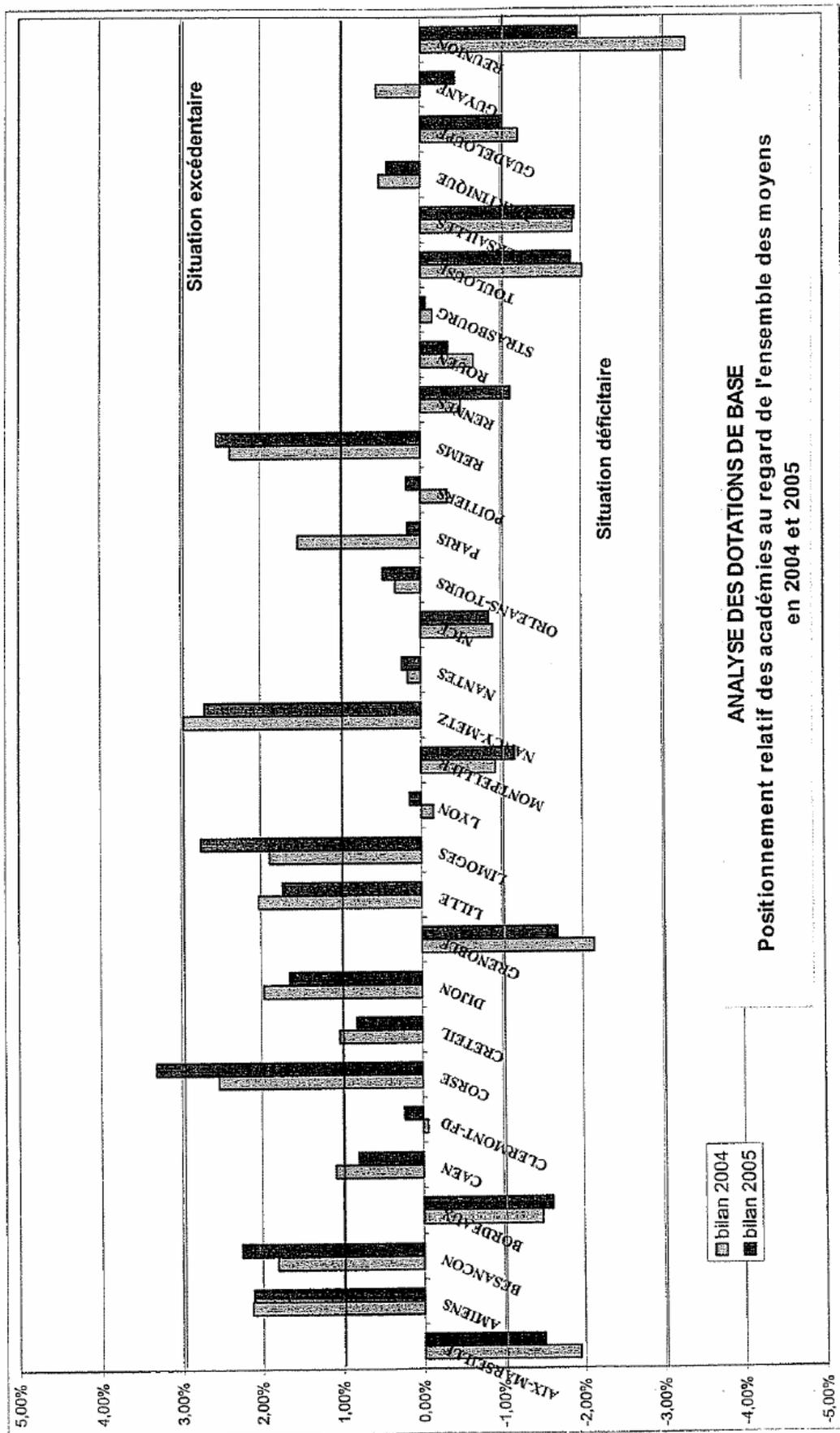
Le chiffrage de l'impact de cette mesure nécessite des simulations académiques.

CONCLUSION

Au total, l'application des recommandations de la mission permettrait de dégager près de 24 000 ETP, sans compter les économies générées par une révision du système des décharges. Une partie de ces marges de manœuvre supporterait le coût de déploiement de la loi d'orientation, une autre partie permettrait de piloter le système en redéployant des moyens en fonction d'objectifs pédagogiques exigeants, et enfin une partie représenterait des gains de productivité qu'un plan de gestion des ressources humaines adapté pourrait concrétiser pendant la période 2006-2010.

ANNEXE IV :

**LES DOTATIONS DE BASE EN MOYENS D'ENSEIGNEMENT,
PAR ACADEMIE,
ANNEE SCOLAIRE 2005 – 2006**



ANNEXE V :

LES HORAIRES D'ENSEIGNEMENT EN EUROPE EN 2005

Les temps d'enseignement dans les pays de l'UE Contribution des postes diplomatiques français en Europe

Italie : charge horaire des élèves de l'enseignement secondaire général (en horaire annuel)

	Seconde		Première		Terminale	
	classique	scientifique	classique	scientifique	classique	scientifique
Italien	120	120	120	90	120	120
LV1		90		90		120
Histoire	90	60	90	60	90	90
Histoire de l'art	30		30		60	
Mathématiques	90	90	60	90	60	90
Sciences nat., chimie, géographie	120	90	90	60	60	60
Physique	0	60	60	90	90	90
Education sportive	60	60	60	60	60	60
Enseignement rénové, optionnel ¹	90 à 150	90 à 150	90 à 150	90 à 150	90 à 150	90 à 150

¹Filière classique : il existe deux options au choix, l'option linguistique (l'on choisit une LV1,2 ou 3), l'option socio-psychopédagogique (LV renforcée). Filière scientifique : l'on choisit entre un enseignement de mathématiques, de physique ou de chimie.

La scolarité dans l'enseignement secondaire supérieur général dure en moyenne cinq ans. Durant les deux premières années qui constituent en quelque sorte une période d'observation, les élèves italiens sont invités à réfléchir à leur projet professionnel. Elles correspondent à la troisième et à la seconde dans le système éducatif français. Ensuite, ils doivent choisir entre le lycée dit « classique », filière orientée vers la culture et la formation humaniste et le lycée dit « scientifique », filière davantage tournée vers les mathématiques et les sciences de l'ingénieur. Pour l'année scolaire 2002-2003, 2 627 069 élèves fréquentaient l'école secondaire supérieure durant environ 30 semaines, à raison de 28h à 35h de cours par semaine.

Luxembourg : charge horaire des élèves de l'enseignement secondaire général (en horaire annuel)

	Seconde			Première			Terminale		
LV1 ¹	540A	468alii		720A	324alii		720A	324DG	216BCEF
Histoire		72			72			72	
Géographie	72G	0alii		72DG	0alii		72G	0alii	
Mathématiques	108AEFG	216B	180CD	252B	180CD	108GEF	288B/216C	180D	108EFG
Physique	90BCF	54ADEG		144BC	72F		144BC	0alii	
Chimie	90BCE	54ADEG		144BC	72E		144BC	0alii	
Education sportive	36			36			36		

¹Le luxembourgeois, langue nationale, n'est pas enseigné. Le français est la langue véhiculaire de l'enseignement secondaire supérieur.

La scolarité dans l'enseignement secondaire supérieur appartient au cycle de spécialisation. L'enseignement commun au lycée est donc largement complété par des cours à option. Il dure trois ans, à raison de 36 semaines par an et offre six filières différentes : A lettres/langues, B mathématiques, C biologie, D économie, E arts plastiques, F musique, G sciences humaines/sociales.

Finlande : charge horaire des élèves de l'enseignement secondaire général

	Modules obligatoires		Modules approfondis	
Langue nationale 1 ¹	6 soit	171h	6 soit	171h
Langue nationale 2	5 soit	142,30h	2 soit	57h
LV 1	6 soit	171h	2 soit	57h
Histoire	4 soit	114h	2 soit	57h
Géographie	2 soit	57h	2 soit	57h
Mathématiques	6/10 soit	171/285 ² h	2/3 soit	57/85,30 ² h
Sciences physiques	1 soit	28,30h	7 soit	199,30h
Chimie	1 soit	28,30h	4 soit	114h
Education sportive	2 soit	57h	3 soit	85,30h

¹ Les élèves finlandais doivent suivre à la fois des cours de finnois et de suédois

² Possibilité de suivre un module court et un module long

Le lycée finlandais se caractérise par une grande modularité : depuis la combinaison d'enseignements jusqu'à la durée souhaitée (trois ans en principe, deux ou quatre ans parfois), le choix est obligatoire. La séparation par classe d'âge n'est pas pertinente, puisque les élèves sont incités à déterminer eux-mêmes l'ordre des modules qu'ils doivent suivre. Un module est constitué de 38 séances de 45 minutes. Pour avoir le baccalauréat, il faut avoir réussi au moins 75 modules, dont au moins 47 obligatoires, et au moins 10 approfondis. L'année scolaire dure 190 jours. Le volume horaire global minimum au lycée est de 950 séances par an, ce qui correspond à environ 712,5 heures par an.

Espagne : charge horaire des élèves de l'enseignement secondaire général

	Seconde ¹	Première	Terminale
Langue nationale	140	140	140
LV1	105	105	105
Histoire Géographie	175		140
Mathématiques	140		
EPS	70	70	
Philosophie		105	105
Religion/Activités d'études	70	70	
Options diverses	280 ²	560 ³	561 ³
Tutorat	35	35	35

¹ Le deuxième cycle de l'enseignement secondaire en Espagne n'inclut pas la Seconde. Celle-ci est rattachée à l'éducation secondaire obligatoire.

² L'élève doit choisir deux des cinq matières proposées : Biologie/ Physique-Chimie/Arts plastiques/Musique/Technologie ; ainsi qu'une option supplémentaire.

³ L'élève doit choisir trois matières : Arts ou Sciences de la nature et de la santé en Première, et Sciences humaines et sociales ou Technologie en Terminale.

L'année scolaire en Espagne comprend en moyenne 35 semaines, à raison de 30 heures hebdomadaires. Il existe quatre types de baccalauréat : arts, sciences naturelles et santé, humanités et sciences sociales, technologie. La langue espagnole, la langue officielle de la communauté autonome, l'histoire, la philosophie, une langue étrangère et l'éducation physique sont des matières obligatoires pour tous les élèves. Les Communautés autonomes d'Espagne peuvent statuer sur l'orientation de certains enseignements, conjointement avec le ministère de l'éducation nationale : le programme principal, du ressort de l'Etat, peut être adapté par les communautés autonomes.

Le Royaume-Uni, un système très souple

Le système éducatif britannique diffère radicalement de celui des autres pays européens. Les élèves ont en effet toute latitude pour choisir les matières qu'ils vont étudier au cours de leur scolarité, et aucune d'entre elles n'est obligatoire. En seconde, les seules matières obligatoires au programme de l'examen du GCSE (*General Certificate of Secondary Education*) se limitent à l'anglais, aux mathématiques et aux sciences. On ne compte pas en revanche, les matières optionnelles. Dans les classes de première et de terminale, rien n'est imposé. Les élèves choisissent leurs cours, en vue de l'obtention des *A-Levels* et en fonction de leur projet professionnel. Ces deux années sont donc consacrées à la préparation de l'examen terminal : le GCE (*General Certificate of Education*). Les élèves sont libres de ne choisir qu'un seul *A-Level* ou bien plusieurs, comme l'exigent certaines universités prestigieuses.

Allemagne : charge horaire des élèves de l'enseignement secondaire général

Les contenus d'enseignement

Champ linguistique-littéraire-artistique		Champ des sciences humaines		Champ des mathématiques, sciences naturelles et techniques	
Allemand	3	Une matière au choix	3	Mathématiques	3
LV1	3			Biologie/Physique/Chimie	3
Musique/Arts plastiques	3			Religion	3
LV2	3			Sport	3

Les matières

	Cours de base	Cours renforcés
Allemand	3	5
Langue étrangère	3	5
Histoire	3	5
Géographie	3	5
Mathématiques	3	5
Physique	3	5
Chimie	3	5
Sport	2	

Le cursus des élèves allemands est particulièrement souple. Trois champs de matières forment l'essentiel de la scolarité : le champ linguistique-littéraire-artistique, le champ des sciences humaines, le champ des mathématiques, sciences naturelles et techniques. Chacun de ces trois champs doit être suivi durant les trois années précédant l'examen de l'Abitur. La répartition des matières est rigoureuse : en 11^{ème}, l'équivalent de notre Seconde, l'élève doit suivre au minimum 9 *Grundkurse*, « cours de base », de trois périodes hebdomadaires de 45 minutes chacun. En 12^{ème} et en 13^{ème}, l'élève doit suivre au minimum 6 *Grundkurse*, et 2 *Leistungskurse*, « cours renforcés », de 5 périodes de 45 minutes chacun. En 11^{ème}, l'emploi du temps hebdomadaire comprend en règle générale 30 heures de cours. En 12^{ème} et en 13^{ème}, il comprend 28 à 31 heures.

En Suède : charge horaire des élèves de l'enseignement secondaire général

Pr. « Sciences naturelles »	1 ^{ère} année	2 ^{ème} année	3 ^{ème} année
Langue nationale	100	100	0-50
Langue étrangère	100	100	0-100
Histoire Géographie	100	0-100	100-150
Mathématiques	150	200	0-50
Sciences Physiques	150	200	150-300
Education sportive	50	50	0-50
Activités artistiques	50		
Education religieuse			50

Pr. « Sciences humaines »	1 ^{ère} année	2 ^{ème} année	3 ^{ème} année
Langue nationale	100	100	0-50
Langue étrangère	100	100	0-100
Histoire Géographie	100	100-150	100
Mathématiques	150	0-100	0-100
Sciences sociales	100	100-150	100
Philosophie			50
Psychologie		50	
Education sportive	50	50	0-50
Activités artistiques	50		
Education religieuse			50

L'enseignement en Suède se décline selon 17 « Programmes nationaux ». Chaque programme national correspond à un total de 2 500 points ou crédits à réunir pour obtenir le certificat de fin d'études. On peut compter environ 2 200 heures pour les « Programmes » d'enseignement général. L'enseignement obligatoire, quelle que soit la filière choisie, comprend l'anglais, les disciplines artistiques, l'éducation physique, les mathématiques, les sciences naturelles, les sciences sociales, le suédois et l'éducation religieuse. Ce tronc commun représente 750 points ou crédits, auxquels s'ajoutent environ 1 450 points ou crédits correspondant aux matières obligatoires de chaque programme.

Aux Pays-Bas : charge horaire des élèves de l'enseignement secondaire général

VWO (équivalent du lycée français)	Seconde	Première	Terminale
Langue nationale	160	160	160
LV1	130	130	130
LV2	160	160	160
Instruction civique	40	40	40
Education artistique	52	52	52
Education sportive	52	52	52
Sciences naturelles	40	40	40
Mathématiques	178	178	178
Biologie/Economie/Histoire/Chimie	160	160	160

Il existe aux Pays-Bas quatre profils différents qui déterminent l'orientation future de l'élève : le profil 1 s'intitule « nature et technique », le profil 2 « nature et santé », le profil 3 « économie et société », le profil 4 « art et culture ». A partir d'un socle d'enseignements obligatoires présentés dans le tableau, les élèves choisissent des enseignements optionnels de spécialisation, comme la philosophie, l'informatique, les arts, etc. L'année scolaire aux Pays-Bas comprend 40 semaines de cours, et environ 40 heures, incluant l'apprentissage en dehors des heures de classe proprement dites (études, travail collectif, devoirs à la maison).

ANNEXE VI :

SOURCES DOCUMENTAIRES

- Page 2** - *L'emploi du temps des élèves au lycée*, rapport au ministre de l'éducation nationale de Dominique Borne et François Perret, inspecteurs généraux de l'éducation nationale novembre 2001, sur www.education.gouv.fr.
- *La profession enseignante en Europe : profil, métiers et enjeux*, rapport III, page 33, Conditions de travail et salaires, Eurydice, Bruxelles, 2003.
- 3** - *La dynamique du temps scolaire*, Aniko Husti, Hachette Education 1999, page 11.
- Rapport annexé à la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989.
- *Les évolutions du travail enseignant en Europe. Facteurs de changement, incidences et résistances*. Christian Maroy, Les Cahiers de Recherche en Education et Formation n°42, juillet 2005.
- 4** - Rapport au ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche n°2005-022, *L'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances dans les académies de Bordeaux et de Rennes*, avril 2005.
- 8** - Voir les rapports de l'IGEN, *L'aménagement des rythmes scolaires à l'école primaire* (janvier 2000) et *Organisation du temps scolaire dans le premier degré : les effets de la semaine de quatre jours* (mai 2002).
- 10** - « Une approche de la sélectivité et de l'attractivité des lycées généraux et technologiques à l'entrée en seconde », note Information DEP, n°05.36, décembre 2005. Voir également : « Les 390 façons d'être un lycée », note Évaluation DEP, n°04.02, mars 2004.
- 12** - « Les aides aux devoirs en dehors de la classe », Note Information 06.04, février 2004, DEP, sur <ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/dpd/ni/ni2006/ni0604.pdf>.
- « Le travail des élèves pour l'école, en dehors de l'école », Avis du HCcé n° 15, mai 2005, sur <http://cisad.adc.education.fr/hcee/documents/avis15.pdf>. Voir, dans le rapport du même titre, rédigé par Dominique Glasman en collaboration avec Leslie Besson, les pages 54 à 88, entièrement consacrées à une étude du phénomène des cours particuliers, ses raisons, son histoire et sa sociologie : http://cisad.adc.education.fr/hcee/documents/rapport_Glasman_Besson.pdf
- 14** - *Évaluation des compétences en anglais des élèves de 15 à 16 ans dans sept pays européens*, Réseau européen des responsables des politiques d'évaluation des systèmes éducatifs, mars 2004.
- 21** - *Le conseil pédagogique dans les EPLE*, rapport de Ghislaine Matringe, IGEN, octobre 2005.
- 22** - Avis du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) sur le projet de programme « Enseignement scolaire public du second degré » du 11 juin 2004.
- 23** - *Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'école ?* rapport de l'IGEN et de l'IGAENR, juillet 2005, p. 29, sur ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/syst/igen/acquis_des_eleves.pdf.
- 24** - « Évaluation des compétences en anglais des élèves de 15 à 16 ans dans sept pays européens », Note Evaluation 04.01, mars 2004, DEP, sur <ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/dpd/noteeval/eva0401.pdf>.

- 25 - *Pilotage et cohérence de la carte des langues*, IGEN / IGAENR, avril 2005, sur ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/syst/igen/rapports/pilotage_langue_2005.pdf.
- 34 - Voir *Éducation et formation* n°70, décembre 2004.
- 35 - BO hors-série n°5 du 9 septembre 2004.
- 37 - *Les acquis les élèves, pierre de touche de la valeur de l'école ?* IGEN / IGAENR, juillet 2005.
- 38 - *Les évolutions du travail enseignant en Europe. Facteurs de changement, incidences et résistances*. Christian Maroy, *Les Cahiers de Recherche en Education et Formation* n°42, juillet 2005.
- Chronologie tirée de *Enseigner, un métier pour demain*, Jean-Pierre Obin, rapport au ministre de l'éducation nationale, mars 2002.
 - Christian Maroy, op.cit.
- 39 - *Is the effective compromising the affective?*, E. Mc Ness, P. Broadfoot et M. Osborn, *British Educational Research Journal*, 29, 2, 243-257, cité par Christian Maroy.
- *Enseigner, un métier pour demain*, Jean-Pierre Obin, rapport au ministre de l'éducation nationale, mars 2002.