



Quelle direction pour l'école du XXI^e siècle ?

RAPPORT À MONSIEUR
LE PREMIER MINISTRE

Frédéric Reiss
Député du Bas-Rhin
septembre 2010

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

*J'expérimente,
tu expérimentes,
il ou elle expérimente,
nous expérimentons,
vous expérimentez,
ils ou elles expérimentent.*

Monsieur le Premier ministre,

Par lettre du 17 mars 2010, vous m'avez nommé parlementaire en mission pour examiner la fonction et le statut d'un directeur d'école, le statut des écoles de grande taille et des regroupements d'écoles ainsi que la possibilité de mise en œuvre des écoles du socle commun. Je me suis attelé à la tâche avec beaucoup d'enthousiasme : la gouvernance de l'école est un sujet passionnant.

Notre école fonctionne sur des modèles fort anciens, que ce soit la loi Guizot de 1833 qui organise l'enseignement primaire au profit des classes populaires ou les lois de Jules Ferry de 1881-82 qui rendent l'école gratuite, l'instruction obligatoire et l'enseignement public laïc. Notre école a dépassé depuis belle lurette le stade des hussards noirs de la République qui instruisaient garçons et filles de 6 à 13 ans pour faire disparaître « l'inégalité d'éducation ».

Et pourtant, en y regardant de près, depuis la III^e République, après la révolution industrielle et technologique qui a structuré régions et territoires, la révolution numérique a bouleversé nos modes de pensée. Les enfants sont formatés aux technologies de l'information et de la communication, côtoyant quotidiennement le monde de l'image et du virtuel.

Pour faire de l'Union européenne l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive telle que déclinée dans la stratégie de Lisbonne, il faut commencer au commencement ! C'est-à-dire à l'école.

Le socle commun de connaissances et de compétences défini par la loi du 23 avril 2005 est, de ce point de vue, une révolution copernicienne dans la façon d'enseigner. Il est une réponse ambitieuse pour chaque élève.

La mise en œuvre du socle renvoie tout naturellement à la gouvernance de l'école, qui n'a guère évolué depuis le décret du 24 février 1989 qui définit les multiples responsabilités d'un directeur d'école. Ce dernier reste « un pair parmi ses pairs », même s'il en est le premier.

Les tâches du directeur se sont considérablement alourdies au fil des années et le régime de décharges selon la taille de l'école n'est sans doute plus une réponse satisfaisante. Sur le terrain, l'attente d'une évolution du métier de directeur vers un vrai statut est d'autant plus forte que l'école est grande.

Le seul combat qui vaille est une meilleure prise en compte de la difficulté scolaire ; cela passe par une direction d'école plus efficiente et une valorisation de la fonction de directeur.

La Cour des comptes s'est, elle aussi, intéressée à l'école. Le rapport thématique intitulé « L'Éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves » recommande notamment d'accroître la responsabilité des établissements d'enseignement, d'adapter l'organisation scolaire aux besoins des élèves, d'accroître la part des financements consacrée à l'école primaire et, plus généralement, d'améliorer le pilotage du système.

« Le statu quo n'est plus possible » est une réflexion maintenant partagée par tous les acteurs de l'école. Alors un statut, oui, mais lequel ? Pour le directeur ? Pour l'école ? Pour les deux ?

L'expérimentation de l'EPEP telle qu'elle était prévue dans la loi sur les libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 n'a jamais été suivie d'un décret d'application. C'est pourtant par là qu'il faudrait commencer. D'autant plus que l'article L. 401-1 du code de l'Éducation, un dispositif issu de l'article 34 de la loi d'orientation sur l'avenir de l'École, prévoit des expérimentations avec l'accord des autorités académiques. Le Haut conseil de l'Éducation m'a confirmé ce dispositif dont un tout premier bilan sera rendu au cours de l'année 2011. Dans le domaine de la gouvernance, je crois à l'exemplarité, à l'esprit d'initiative de nos enseignants : un observatoire des bonnes pratiques dans nos écoles serait sans doute utile et apprécié.

En règle générale, les directeurs d'école, déchargés entièrement ou non, courent après le temps. De plus, comme ils souhaitent pour la plupart garder le contact avec les élèves, un partage des responsabilités serait sans doute pertinent.

À l'heure d'Internet et, notamment, dans la ruralité, les actuels « regroupements pédagogiques intercommunaux » (RPI) peuvent être des solutions tout à fait viables. Qu'ils soient « concentrés » ou « dispersés », ils nécessitent cependant une existence légale s'appuyant au minimum sur des délibérations des conseils municipaux concernés. Comme vous l'évoquez dans votre lettre de mission, un statut devrait être proposé aux regroupements d'écoles. La compétence scolaire exercée par une structure intercommunale pourrait faciliter les choses, le président de l'établissement public de coopération intercommunal se substituant alors de plein droit aux maires.

Toujours est-il qu'un modèle unique ne pourra fonctionner ! Mes recommandations prennent en compte des situations démographiques et géographiques des écoles. La Cour des comptes, toujours dans son rapport de mai 2010, abonde en ce sens en relevant que « l'allocation des moyens d'enseignement s'effectue pour l'essentiel selon des critères correspondant à une offre scolaire pensée comme devant être uniforme sur tout le territoire ». Or l'école doit tenir compte des spécificités locales.

Je suis persuadé qu'une meilleure direction des écoles peut rendre ces dernières plus efficaces. Le directeur joue un rôle décisif pour l'ambiance de travail des enseignants et des élèves, ce qui par voie de conséquence génère de meilleurs résultats. Je crois à l'effet « chef d'établissement » qui influence indirectement sur la qualité des apprentissages.

Comment être un bon directeur ? Sans doute avec de la motivation, une bonne formation et une bonne dose d'expérience. Certes, le métier apporte des satisfactions personnelles,

mais, au-delà, il faut un plan de carrière – totalement inexistant aujourd’hui. De futures vocations sont à ce prix !

Comme souhaité par bon nombre de mes interlocuteurs, le directeur doit être un manager, un rassembleur : la mise en œuvre et le suivi pédagogique du projet d’école élaboré avec ses collègues sont essentiels pour faire progresser l’ensemble des élèves. On peut imaginer un véritable contrat éducatif, dont le projet pédagogique serait la clé de voûte.

Quel rôle sera alors dévolu aux inspecteurs ? Ils continueront à mettre en œuvre les politiques éducatives et pédagogiques nationales au sein de leur circonscription. Avec un nouveau statut des directeurs, les inspecteurs de l’Éducation nationale (IEN) devront toujours évaluer les enseignants et les écoles ou encore se consacrer aux jeunes enseignants qui arrivent de l’université. Un repositionnement des IEN sur leur mission pédagogique serait tout à fait envisageable.

Les dernières réformes ont mis l’accent sur les aides personnalisées aux élèves en difficulté : placés plus judicieusement dans le temps scolaire, ces moments privilégiés augmenteront plus encore les chances de réussite de chaque élève. De même qu’une meilleure déclinaison des cycles mis en place par la loi de 1989 pourrait être une arme efficace contre les redoublements trop nombreux et souvent inutiles. C’est particulièrement vrai dans le cycle d’observation, qui plaide en faveur d’un rapprochement école maternelle / école élémentaire.

C’est avec le même souci d’assurer une meilleure continuité du CM2 vers la 6^e que je m’interrogerai aussi sur la faisabilité d’écoles du socle commun, et pas seulement dans les réseaux ambition réussite (RAR). Celles-ci pourraient permettre aux élèves en difficulté, notamment, de mieux assimiler les bases indispensables à leur progression. Il faudra faciliter les échanges de services entre le premier et le deuxième degré.

Les thèmes abordés par ma mission sont loin d’être épuisés, d’autant plus que le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales finit de les placer dans le contexte d’une actualité on ne peut plus immédiate. Un véritable pacte éducatif entre services de l’État et collectivités donnerait un souffle neuf à l’école du XXI^e siècle.

Après ma mission auprès du ministre de l’Éducation nationale, Porte-parole du Gouvernement, j’ai l’honneur de vous faire part de huit recommandations. Celles-ci ont pour unique objectif de donner à chaque élève tous les atouts pour réussir sa scolarité.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier ministre, à l’expression de ma très haute considération.

Frédéric REISS



1. Revoir l'organisation territoriale du service public de l'éducation, notamment en consolidant les regroupements d'écoles

La taille critique nécessaire au bon fonctionnement de l'école primaire ne peut être éludée. La qualité de l'enseignement, si elle résulte avant toute chose de celle du geste pédagogique, dépend pour une grande part de l'organisation de l'action collective et de ses conditions d'exercice.

Les écoles de trop petite taille sont un frein à une gestion optimale des ressources humaines dans le premier degré. De plus, sans taille minimale, une direction d'école n'a que peu de sens.

Si les RPI participent de l'objectif ministériel d'un développement équilibré du territoire, ils sont aussi un lieu privilégié pour mieux coordonner les activités des écoles et des communes en matière d'éducation.

Créer la catégorie juridique des regroupements scolaires (RS)

Le regroupement scolaire serait à créer par convention entre l'autorité académique et la (ou les) commune (s) ou intercommunalité (s) concernée (s) après avis du conseil académique de l'Éducation nationale.

Le motif principal du regroupement a vocation à être pédagogique, l'objectif suprême restant l'amélioration des apprentissages.

Un décret donnerait une définition des RS et surtout conditionnerait leur existence à la volonté de mettre en œuvre un projet éducatif commun : pas de projet, pas de regroupement.

Les autorités académiques pourraient susciter des RS pour rendre plus rationnelle l'organisation du territoire, en améliorer la cohérence avec la carte des intercommunalités (EPCI à fiscalité propre) a fortiori celles ayant la compétence « établissements scolaires ». Personnalité juridique ou pas, un assouplissement de la gestion des personnels permettrait de nommer les enseignants dans le RS lui-même. Il n'y aurait qu'un seul directeur, un conseil d'école unique, un conseil des maîtres unique.

Les RS seraient des lieux privilégiés d'innovation.

2. Laisser expérimenter les établissements publics du primaire (E2P)

Depuis la loi du 13 août 2004, force est de constater que l'expérimentation des établissements publics d'enseignement primaire est une occasion manquée. Pour des écoles d'une certaine taille, l'intérêt pédagogique et organisationnel implique plus d'autonomie et davantage de rapprochement des différents temps de vie de l'enfant.

La solution de l'établissement public du primaire (E2P) pourrait être expérimentée dans les écoles de 14 classes et plus (le directeur y a une décharge totale). Il est recommandé de plutôt « labelliser » les expérimentations que les acteurs prêts à agir ont en projet, que d'imposer des modalités décidées en amont.

Un opérateur indépendant devrait conduire l'évaluation de ces expérimentations. L'hypothèse d'un directeur d'E2P soutenu par une structure administrative relevant de la commune ou de l'intercommunalité devrait figurer dans les protocoles d'expérimentation.

L'E2P doit disposer dès le départ d'un budget ; l'agent comptable de la collectivité locale deviendrait celui de l'E2P. Une dotation de fonctionnement incitative de l'État serait de nature à partager les efforts.

Huit modalités sont à examiner :

1. Des échanges de services à l'interne de l'E2P.
2. La mise en œuvre du « contrat éducatif ».
3. L'élargissement des prérogatives pédagogiques et de gestion au directeur.
4. Un soutien administratif au fonctionnement.
5. Un budget pour la mise en œuvre des décisions.
6. Une composition du CA adaptée au « terrain » selon un schéma :
le directeur + 1/3 + 1/3 + 1/3 (enseignants – élus locaux – parents).
7. Différentes modalités d'exercice de la présidence du CA.
8. Concertation avant l'adoption du contrat éducatif et présentation annuelle des résultats (élèves + établissement).

3. Placer le contrat éducatif au centre du pilotage de proximité

Un projet collectif donne du sens à l'action de groupe.

Confrontée à de multiples interlocuteurs, à des situations inédites et à divers intervenants, une école doit rendre sa politique lisible. Le « projet pédagogique », qui définit la manière dont l'équipe enseignante met en œuvre les tâches qui lui sont confiées, serait adopté en conseil des maîtres.

Un « contrat éducatif », incluant le « projet pédagogique », porterait sur l'ensemble des aspects d'intérêt commun pour la communauté éducative. Il s'élaborerait en concertation et devrait comporter des indicateurs de performance.

L'évaluation des enseignants par les inspecteurs prendrait en compte la réalisation du projet pédagogique et plus généralement du contrat éducatif.

4. S'appuyer sur les leaders pédagogiques, les directeurs d'école

Le directeur d'école n'occupe pas simplement une fonction : il exerce un métier à part entière. Il endosse des responsabilités d'ordre pédagogique, relationnel, administratif et managérial. Après sa mission première de fédérer autour du contrat éducatif, le directeur est l'interlocuteur privilégié des élus locaux et des parents d'élèves. Il devrait être recruté parmi les enseignants chevronnés ayant au moins trois ans d'ancienneté dans le premier degré.

Le directeur devrait pouvoir procéder lui-même à des recrutements de type EVS et avoir des marges de manœuvre en matière de formation continue pour lui-même et pour ses adjoints.

Le directeur devrait être le représentant de l'État dans l'école et représenterait l'école en toutes circonstances.

Le caractère spécifique des fonctions exercées implique un plan de carrière et une nette revalorisation de la rémunération indemnitaire.

Le statut juridique des directeurs d'école pourrait être celui d'un détachement dans le corps des personnels de direction ou dans un emploi fonctionnel. Enfin, pour les enseignants participant aux fonctions de direction, pourquoi pas un partage de décharge ?

5. Créer un observatoire des bonnes pratiques

Tout progrès dans la gestion du système éducatif sera annihilé si la pratique enseignante n'est pas performante.

Pour l'institution, il convient de savoir repérer les bonnes initiatives, d'en faire évaluer la qualité et de diffuser celles qui ont une influence bénéfique sur les résultats scolaires.

Un observatoire des bonnes pratiques compléterait la batterie d'outils du ministère ; il recenserait des situations remarquables dans les domaines didactiques, pédagogiques ou organisationnels comme autant de recettes utilisables par le plus grand nombre.

Les pilotages exemplaires des écoles primaires gagneraient eux aussi à une identification et une diffusion plus systématiques.

6. S'engager sans tarder dans la perspective de futures écoles du socle commun

L'école du socle commun est une réalité dans de nombreux pays. En France, le trop grand nombre d'enfants en difficultés à l'entrée en 6^e incite à étudier la pertinence d'un rapprochement école-collège. Le livret personnel de compétences est une avancée car il s'inscrit dans le continuum pédagogique de 6 ans à 16 ans.

Aujourd'hui, les mentalités ne sont pas prêtes pour l'école du socle commun ; pour les faire évoluer, une politique de petits pas s'impose. La continuité éducative au cours de chaque cycle et tout au long de la scolarité sera favorisée par des échanges d'enseignants entre le premier et le second degré. La maîtrise pour la formation des maîtres devrait les faciliter. Au-delà des RAR et des SEGPA, des petits collèges et les écoles de leurs secteurs de recrutement devraient expérimenter le dispositif, notamment pour l'apprentissage précoce des langues vivantes.

Le passage aux écoles du socle commun nécessitera le respect d'un cahier des charges administratif, juridique et financier d'une ampleur rien moins que considérable. Un débat au Parlement sur le sujet serait sans doute bienvenu.

7. Conclure un pacte éducatif entre services de l'État et collectivités

La juxtaposition des temps scolaires et périscolaires de l'enfant met en lumière l'imprécision des attributions entre communes, intercommunalités et État.

Si l'union fait la force, l'intuition comme l'analyse militent en faveur d'une synergie plus profonde entre les uns et les autres, sans doublons.

Mieux faire entrer la commune dans l'école, mieux faire vivre l'école dans la cité.

La mise en œuvre d'une démarche de partenariat fondée sur le développement de projets, la mise en cohérence des programmations, le partage d'une vision commune de l'école, pourraient faire consensus.

Un rapport annuel ou bisannuel consacré à l'effort public d'enseignement et d'éducation (État, collectivités publiques et autres administrations) devrait être communiqué au Parlement.

Les dotations de l'État et des communes aux écoles ou établissements pourraient s'envisager avec des financements supplémentaires privilégiant l'esprit d'entreprendre et les bonnes initiatives.

« Une école doit être rutilante ». Aussi, faudrait-il optimiser les investissements scolaires pour lui permettre de rester un temple du savoir et du savoir-être.

8. Améliorer le poste de pilotage en recentrant les inspecteurs de l'Éducation nationale sur leur cœur de métier

Le travail des IEN, chefs de circonscription, est celui de pilote de l'expertise pédagogique. Aux côtés des inspecteurs d'académie, ils animent et mettent en œuvre dans le département la politique éducative du ministère. À ce titre, le rôle des conseillers pédagogiques mérite d'être conforté. Les IEN sont également des évaluateurs et, parfois, jouent un rôle de super-directeur dont il faudrait qu'ils s'éloignent.

Un IEN doit avant tout inspecter et devrait s'affirmer davantage dans les relations école-collège. Le recrutement et la formation des personnels, la gestion de la carte scolaire restent leur apanage.

*J'évalue,
tu évalues,
il ou elle évalue,
nous évaluons,
vous évaluez,
ils ou elles évaluent.*

**Mission sur les écoles maternelles
et élémentaires et les directions d'école**

Décret du 17 mars 2010

Journal officiel du 19 mars 2010

Frédéric Reiss, député du Bas-Rhin,
maire de Niederbronn-les-Bains



Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 Paris 07 SP

freiss@assemblee-nationale.fr

Secondé par **Jean-François Bernadac-Duffau**,
ancien élève de l'École nationale
d'administration, administrateur civil
au ministère de l'Éducation nationale

Rapport intégral sur www.education.gouv.fr

Quelle direction pour l'école du XXI^e siècle ?

Pas de réponse unique mais
confiance aux acteurs de terrain
pour expérimenter : regroupements
scolaires, établissements publics du
primaire, écoles du socle commun.

Le rapport formule huit
recommandations pour progresser
dans l'objectif majeur de donner
à chaque élève de France tous les
atouts en mains pour réussir.

Le rapport propose un pacte
éducatif entre les services de l'État
et les collectivités territoriales et
chaque école mettrait en œuvre
un contrat éducatif, dont le projet
pédagogique serait la clé de voûte.
Directeur d'école est un vrai métier,
déterminant pour l'avenir de notre
jeunesse.