



177

NUMÉRO

Jeudi 3 juin 2003

## NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

**« CONTRIBUTION A LA  
PRÉPARATION DE LA LOI  
D'ORIENTATION SUR L'ÉCOLE »**  
(saisine gouvernementale)

RAPPORTEURE :  
MME CLAUDE AZÉMA  
AU NOM DE LA SECTION  
DES AFFAIRES SOCIALES  
PRÉSIDIÉE PAR  
PAULETTE HOFMAN

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE  
DES  
8 ET 9 JUIN 2004

La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 a 15 ans d'existence, exactement la durée correspondant au temps de formation d'un jeune depuis l'entrée en maternelle jusqu'à l'obtention du baccalauréat, premier titre de l'enseignement supérieur.

Quel bilan tirer aujourd'hui de cette loi ? Cette question avait déjà été abordée par le Conseil en octobre 2002 dans un avis intitulé : « *Favoriser la réussite scolaire* » et avait donné lieu à un constat encore d'actualité. En dépit d'une élévation évidente du niveau de qualification et d'une certaine réduction des inégalités, la loi de 1989, mal appliquée, n'a pas atteint pleinement ses objectifs. Le système éducatif peine à faire réussir davantage les élèves, la démocratisation reste très incomplète et particulièrement inopérante pour les familles dont les revenus sont les plus faibles.

Le Conseil économique et social a été saisi le 13 février 2004, par le Premier ministre, d'une contribution à la préparation d'une future loi d'orientation. Il a ainsi été chargé de donner un avis sur la première phase du Débat national sur l'école et sur les évolutions souhaitables de notre système éducatif, depuis les premiers temps de la scolarité jusqu'à l'orientation vers l'enseignement supérieur.

Pour fonder son avis, le Conseil, sans négliger ses travaux précédents, s'est intéressé, en premier lieu aux récents rapports des experts et des institutions qui apportent des dimensions nouvelles, économiques, sociales, et de gestion dans l'analyse de la situation de l'école. Il a examiné ensuite les enseignements fournis par le « *Miroir du débat* ». Il s'est appuyé enfin sur les avis des Conseils économiques et sociaux régionaux, afin de proposer des orientations et des axes d'action prioritaires pour construire une école d'avenir.

## **I - DES CONSTATS CONVERGENTS : LA DÉMOCRATISATION RESTE À ATTEINDRE**

### **Le rôle redistributif des dépenses d'éducation**

Généralement, il est assigné à l'école la mission de réduire par la culture les inégalités créées par la société. Deux études du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) « *Education et redistribution* » (2003) et « *Les enfants pauvres en France* » (2004) montrent que, si les dépenses publiques d'éducation redistribuent au niveau de l'enseignement primaire et secondaire en faveur des familles les moins aisées, la pauvreté surdétermine néanmoins l'écart déjà creusé par la catégorie sociale dans la réussite scolaire. Loin d'être un outil de promotion collective, l'école actuellement fait écho à l'inégalité des situations sociales.

### **Une gestion insatisfaisante des moyens alloués**

La Cour des comptes remarque dans « *La gestion du système éducatif* » (2003) que l'augmentation constante des moyens consacrés à l'enseignement scolaire, alors que les effectifs baissaient, n'a pas amélioré globalement la réussite. Des dysfonctionnements dans la gestion des ressources humaines, la superposition des niveaux de décision laissent peu de marge d'initiative aux projets d'établissements initiés par la loi de 1989 pour atteindre ses objectifs. L'évaluation de l'impact des pratiques pédagogiques sur la réussite scolaire reste insuffisante.

### **Un système enlisé**

Tous les constats convergent depuis dix ans : le système ne s'améliore plus, ni dans l'augmentation du nombre de bacheliers d'une classe d'âge, ni dans la réduction du nombre des sorties du système scolaire sans qualification.

## **II - CONSTRUIRE UNE ÉCOLE D'AVENIR AU SERVICE DE LA NATION**

### **Faire réussir tous les élèves : un impératif de justice sociale, une obligation de résultats**

L'ampleur du Débat national sur l'école, voulu par le Président de la République, et dont il faut saluer la réussite exemplaire en dépit de disparités dans l'organisation locale, a montré, au-delà du foisonnement des réflexions suscitées, le refus des filières de relégation et l'exigence collective fondamentale supplémentaire à l'égard des missions de l'école : ajouter au devoir d'assurer l'égalité des chances celui d'atteindre les résultats en faisant réussir tous les élèves. C'est cette demande fondamentale qui se dégage aussi des réflexions des conseils économiques et sociaux régionaux.

Non seulement la réussite de tous les élèves est un impératif de justice sociale mais elle s'avère une nécessité économique dans la stratégie européenne définie à Lisbonne de développement de la recherche et de l'innovation. Faisant siennes les propositions du Haut-Conseil de l'évaluation de l'école, le Conseil économique et social estime nécessaire de renforcer les objectifs énoncés en termes de « niveau » dans la loi d'orientation de 1989 en assignant les mêmes objectifs mais en termes d'obtention réelle du diplôme de niveau V ou IV lui-même.

**C'est une priorité absolue : aucun jeune ne devrait, à court terme, sortir du système éducatif sans un diplôme minimum CAP ou BEP opératoire pour l'emploi dans le secteur professionnel concerné.**

**En attendant, il est urgent d'instaurer un droit à une formation différée, financée par l'Etat pour tous les jeunes sortis du système éducatif sans une qualification reconnue.**

Par ailleurs, le fait qu'en France le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur long soit inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE implique un accroissement des flux de bacheliers de la voie générale.

### **Définir un socle commun d'acquisitions**

Pour faire réussir tous les élèves, il faut nécessairement que l'école soit construite pour tous, c'est-à-dire sur un socle commun de connaissances et de compétences accessibles à tous les élèves pendant la scolarité obligatoire. Il doit constituer le bagage commun et être construit de manière ascendante et progressive, en cycles qui tiennent compte des rythmes d'acquisition des élèves. Ce socle comprend les apprentissages fondamentaux, les langues, la formation aux TICE, ainsi qu'une culture technologique et artistique commune.

### **Utiliser une évaluation affinée**

Des évaluations diversifiées, notamment formatives, devraient prendre en compte le travail et les efforts des élèves et contribueraient à redonner le sens de l'effort et le goût d'apprendre. Une certification par unités capitalisables permettrait de construire des parcours plus individualisés et ferait contrepoids au principe du « tout ou rien », générateur trop souvent d'abandon de l'école et de rejet ultérieur de la formation continue.

### **Favoriser par l'orientation l'articulation formation initiale - formation tout au long de la vie**

Préoccupation majeure des parents et des élèves, au cœur de la problématique de l'échec scolaire,

l'orientation par défaut et l'orientation sexiste doivent être abandonnées au profit d'une éducation aux choix à laquelle participe le monde du travail. L'orientation ne devrait plus être strictement liée aux notes mais s'appuyer sur un véritable bilan de compétences établi par les conseillers d'orientations, dont l'avis pèserait davantage. Pour éviter l'orientation couperet, il faut permettre des choix réversibles, particulièrement la première année du second cycle, en fluidifiant les parcours de formation, en créant des passerelles entre les cursus avec des modules d'adaptation pour éviter de redoubler ou de repartir à zéro dans une autre filière de formation.

### **Construire un jeune citoyen avec une « co-éducation » et lutter contre la violence et les discriminations**

Un partenariat étroit avec les parents premiers responsables de l'éducation étant indispensable, le soutien aux activités de représentation des parents d'élèves devrait se traduire rapidement par des mesures concrètes. D'autre part, l'engagement des élèves dans des activités humanitaires ou des tâches collectives devrait être aidé et valorisé dans l'appréciation des performances scolaires. Une présence renforcée d'adultes à l'écoute des jeunes dans les établissements aide à prévenir les phénomènes de violence. L'enseignement de l'histoire des religions qui permet l'appréhension de l'altérité et des différentes cultures prémunit contre les tentations de repli communautariste. La lutte contre toutes les formes de discriminations devrait impliquer une politique volontariste d'insertion en milieu ordinaire des jeunes en situation de handicap.

### **III - CONSTRUIRE UNE ÉCOLE D'AVENIR EN AMÉLIORANT SON FONCTIONNEMENT**

#### **Porter une attention particulière au métier enseignant**

L'absence de gestion prévisionnelle de l'emploi conduit à piloter le système par l'offre de formation et non par la demande. La politique de recrutement des enseignants exige une programmation pluriannuelle tenant compte des projections démographiques. Il faut redéfinir le métier d'enseignant incluant dans le temps de service l'accompagnement des élèves, la concertation pour le travail en équipe, les relations avec l'extérieur. La formation initiale devrait être portée à deux ans et davantage professionnalisée, la formation continue, devenir obligatoire avec un caractère diplômant dans le

cadre de la validation des acquis de l'expérience. Il convient aussi de tirer parti de l'égalité de niveau de recrutement entre les enseignants du primaire et du secondaire pour favoriser les échanges, afin de faciliter pour les élèves la transition entre l'école et le collège. L'affectation des enseignants gagnerait à tenir davantage compte du profil des postes pour répondre à certaines situations.

#### **Instituer un mode de pilotage clair**

Hiérarchiser les priorités, définir les objectifs, attribuer les moyens humains et matériels mais laisser une marge négociée contractuellement de liberté pour atteindre les objectifs et évaluer ensuite les résultats et les méthodes, aboutiront à l'évolution d'une administration de gestion vers une administration de mission. L'entrée en vigueur en 2006 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit déjà une telle démarche.

### **IV - CONSTRUIRE UNE ÉCOLE D'AVENIR EN L'INTÉGRANT DANS SON ENVIRONNEMENT**

#### **Développer les partenariats**

La politique éducative ne peut se réaliser sans le développement de partenariats. Localement, l'école doit pouvoir s'insérer dans la construction d'un espace éducatif local garant du rôle démocratique de l'Etat. Tous les établissements quels qu'ils soient, doivent pouvoir fonctionner en réseaux permettant une mutualisation de leurs moyens pédagogiques et matériels, afin de constituer une formation plus riche et plus diversifiée dans les options d'enseignement comme dans les voies de formation et d'éviter la concurrence insidieuse existant déjà entre établissements. Cette organisation requiert un statut d'EPL pour les écoles, de véritables projets d'établissement, et la création de conseils de bassin qui assureraient la mixité sociale dans la carte scolaire.

#### **Définir de réels projets d'établissement**

L'existence d'un projet d'établissement, négocié entre tous les acteurs de l'éducation, reposant sur une politique globale et cohérente, inscrit dans la durée et se traduisant par un contrat d'objectifs et de moyens avec les autorités académiques et les collectivités territoriales compétentes, s'avère une condition indispensable à une autonomie accrue dans l'intérêt de tous.

#### **Enfin il appartient au Parlement d'apprécier quelle part du PIB doit être consacrée à l'investissement éducatif.**

**« CONTRIBUTION A LA PRÉPARATION DE LA LOI  
D'ORIENTATION SUR L'AVENIR DE L'ÉCOLE »**

(saisine gouvernementale)

**RAPPORTEURE : MME CLAUDE AZÉMA**

**NOTE FLASH**

Cinq orientations se dégagent de la réflexion du Conseil économique et social. Elles confortent la loi de 1989 et en renforcent la portée.

**I - Ajouter à l'obligation d'assurer l'égalité des chances, l'obligation de résultats.** Ceci suppose que l'école soit d'abord construite pour tous sur un socle commun d'acquisitions pendant la scolarité obligatoire.

**II - Conforter un service public d'éducation, creuset du futur citoyen, répondant à l'exigence de gratuité, de mixité sociale, de promotion des valeurs républicaines et d'ouverture sur l'Europe.**

**III - Poursuivre la démocratisation engagée en donnant la priorité à l'objectif que tous les jeunes acquièrent au moins un diplôme de niveau V opératoire dans les secteurs professionnels concernés et en renforçant l'objectif de réussite au baccalauréat dans l'ensemble des filières. Mener parallèlement de façon urgente une réflexion sur l'enseignement supérieur.**

**IV - Hiérarchiser clairement les objectifs du système éducatif, déclinés dans le cadre d'un pilotage par missions, planifier les moyens humains, financiers et matériels nécessaires, et corrélativement changer radicalement les méthodes.**

**V - Impliquer davantage les jeunes et leurs familles dans une démarche de « co-éducation ».**

**Pour mettre en œuvre ces principes, notre assemblée recommande les axes d'action suivants :**

- 1) **Faire aboutir d'urgence la réflexion sur les contenus du socle de formation nécessaire à tous ;**
- 2) **Faire réussir tous les élèves et reconnaître la diversité des talents avec une méthode d'évaluation enrichie et un allègement des procédures de certification ;**
- 3) **En finir avec l'orientation couperet fondée exclusivement sur les notes et mettre en œuvre une démarche progressive et réversible en fluidifiant les parcours ;**
- 4) **Instaurer un droit à une formation différée financée par l'Etat pour tous les jeunes sortis du système éducatif sans une qualification reconnue ;**
- 5) **Inscrire l'école dans son environnement à travers les contrats éducatifs locaux et la politique de la ville, afin de construire un espace éducatif local ;**
- 6) **Mettre en place une offre de formation cohérente et mutualisée s'appuyant sur le travail en réseau de tous les établissements ;**
- 7) **Innover avec pragmatisme et conférer plus d'initiative aux établissements à travers des projets d'établissement contractualisés pluriannuellement ;**
- 8) **Mettre en œuvre une politique planifiée de recrutement et de professionnalisation des personnels ;**
- 9) **Engager, dans la perspective de la mise en pratique de la LOLF, chaque année au Parlement, un débat approfondi et spécifique sur le budget de l'Education nationale, premier budget de la Nation ;**
- 10) **Poursuivre la démarche, impliquant l'ensemble de la société, engagée par le Débat national.**

Par ces propositions, le Conseil économique et social souhaite participer à la construction d'une école d'avenir dont l'ambition est d'assurer, autant que la réussite scolaire, l'épanouissement humain.

**Assemblée plénière**  
8des 8 et 9 juin 2004

**Claude AZÉMA**

Née le 4 septembre 1942 à  
Clermont-Ferrand (Puy-de  
Dôme)  
Mariée, un enfant

**Fonctions au CES**

Membre du CES depuis  
1994, au titre du Groupe de la  
Confédération française  
démocratique du travail

Membre de la section des  
Affaires sociales

Membre de la Délégation aux  
droits des femmes et à  
l'égalité des chances entre  
hommes et femmes

**Autres fonctions**

Professeur de lettres retraitée

Maîtrise de lettres modernes,  
CAPES de lettres modernes

Représentante du Conseil  
économique et social à la  
Mission interministérielle de  
vigilance et de lutte contre les  
dérives sectaires (Miviludes)

Membre du conseil  
d'administration de  
l'Université Paris-XII

Membre de la Commission  
nationale d'action sociale de  
l'Education nationale  
(CNAS)