Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Haut Conseil de l'Education

L'école primaire

Bilan des résultats de l'École - 2007

AVANT-PROPOS

Aux termes des dispositions de la loi du 23 avril 2005, le Haut Conseil de l'Éducation *"établit chaque année un bilan des résultats obtenus par le système éducatif"*.

Pour 2007, le Haut Conseil a porté son attention sur le moment des apprentissages fondamentaux et de leur approfondissement, c'est-à-dire sur l'école primaire. Des responsables publics, des acteurs de terrain et des chercheurs ont été entendus. Des études ont été demandées à plusieurs instituts et laboratoires de recherche spécialisés. Enfin, le Comité consultatif auprès du Haut Conseil a été réuni trois fois pour recueillir l'avis des représentants des personnels enseignants, des parents d'élèves et des lycéens.

Le Haut Conseil de l'Éducation s'est appuyé sur ces différentes contributions pour présenter son bilan.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 7

I. L'AVENIR SCOLAIRE DES ENFANTS SEMBLE DÉTERMINÉ TRÈS TÔT 9

1. Les élèves obtiennent des résultats très contrastés à l'issue du primaire 9
- 60 % obtiennent des résultats acceptables ou satisfaisants 9
- 25 % ont des acquis fragiles 9
- 15 % connaissent des difficultés sévères ou très sévères 10

2. Les difficultés, identifiées dès le début de la scolarité, s'aggravent avec le temps 11
- Le niveau à l'entrée au CP pèse très fortement sur les chances d'un cursus scolaire régulier 11
- Le problème s'amplifie tout au long du parcours scolaire 12

II. LES DISPOSITIFS ET LES OUTILS PÉDAGOGIQUES SONT INADAPTÉS OU MAL UTILISÉS 14

1. Le redoublement précoce est inefficace et contraire à l'égalité des chances 14

2. Les cycles n'ont pas vraiment été mis en œuvre 16

3. Les outils d'évaluation sont insuffisamment utilisés 19

III. L'ÉCOLE MATERNELLE NE MET PAS TOUS LES ENFANTS DANS LES CONDITIONS DE RÉUSSIR À L'ÉCOLE ÉLÉMENTAIRE 21

1. Les premiers apprentissages jouent un rôle déterminant 21

2. Il existe un écart entre les textes officiels et les pratiques 22

IV. LE PILOTAGE NATIONAL MANQUE DE PRISE SUR LA RÉALITÉ 25

1. Les décisions sont appliquées très lentement 25
2. Certaines ressources humaines sont mal réparties 26
3. La formation initiale et continue des maîtres est inadaptée aux besoins 27

V. LE PILOTAGE DE PROXIMITÉ EST TRÈS INSUFFISANT 29

1. L'organisation de l'école primaire pénalise aujourd'hui son efficacité 29
   - Des écoles très dispersées 29
   - Une direction d'école sans véritable statut 30
2. Le rôle des inspecteurs de l'Éducation nationale est à redéfinir 31

CONCLUSION 35

ÉTUDES 37

COMPOSITION DU HAUT CONSEIL DE L'ÉDUCATION 38

INTRODUCTION

Chaque année, quatre écoliers sur dix, soit environ 300 000 élèves, sortent du CM2 avec de graves lacunes : près de 200 000 d'entre eux ont des acquis fragiles et insuffisants en lecture, écriture et calcul ; plus de 100 000 n'ont pas la maîtrise des compétences de base dans ces domaines. Comme la fin du CM2 n'est plus la fin de l'école obligatoire, leurs lacunes empêcheront ces élèves de poursuivre une scolarité normale au collège. De tels résultats expliquent pour une grande part l'ampleur des controverses sur les méthodes d'apprentissage, notamment de la lecture, qui ont conduit à la mise en place de nouvelles instructions en ce domaine à la rentrée de 2006. Ils sont d'autant plus préoccupants que l'école primaire a un rôle irremplaçable à jouer afin que les élèves acquièrent la maîtrise du socle commun au terme de leur scolarité obligatoire au collège.

Si le collège, considéré par beaucoup comme le "maillon faible", a suscité depuis vingt ans débats et polémiques, l'école primaire [1] a beaucoup moins attiré l'attention. Certaines enquêtes internationales auraient pourtant dû donner l'alerte : au regard de ces enquêtes - en particulier PIRLS *(Progress in International Reading Literacy Study)*, évaluation faite à l'issue des quatre premières années de la scolarité obligatoire dans la majorité des pays développés -, notre école primaire se porte moins bien que l'opinion publique ne l'a cru longtemps. En particulier, elle ne parvient pas, malgré la conscience professionnelle de son corps enseignant, à réduire des difficultés pourtant repérées très tôt chez certains élèves et qui s'aggraveront tout au long de leur parcours scolaire.

1. C'est-à-dire l'école maternelle et l'école élémentaire, qui forment un tout : *"La loi d'orientation de 1989 a rappelé les places respectives de l'école maternelle et de l'école élémentaire dans l'enseignement primaire. Le décret du 6 septembre 1990 en a précisé l'organisation en trois cycles pédagogiques : "le cycle des apprentissages premiers, qui se déroule à l'école maternelle" ; "le cycle des apprentissages fondamentaux, qui commence à la grande section dans l'école maternelle et qui se poursuit pendant les deux premières années de l'école élémentaire [CP et CE1]" ; "le cycle des approfondissements, qui correspond aux trois dernières années de l'école élémentaire et débouche sur le collège [CE2, CM1 et CM2]"."* (Programmes de 2002)

Les chances d'accomplir une scolarité sans heurt et conduisant à une qualification réelle sont très fortement liées au niveau initial des compétences au cours préparatoire (CP). Les enfants qui bénéficient à la maison d'un environnement favorable aux premiers apprentissages réussissent nettement mieux que les autres. La scolarité préélémentaire ne compense pas ces disparités sociales : l'institution scolaire semble ainsi valider des acquis préalablement transmis au lieu de rendre possible la réussite de tous.

L'école primaire peine à prendre en compte les différences de rythme individuel et les difficultés d'apprentissage. Elle semble adaptée aux quelque 60 % des élèves qu'elle prépare correctement à la poursuite des études. Elle paraît en revanche s'être résignée à l'échec des élèves qui accumulent les insuffisances et elle se révèle globalement incapable de mettre en place un soutien et un rattrapage efficaces.

Avec la prolongation de la durée de la scolarité obligatoire et l'instauration du collège unique, la finalité de l'école primaire a changé : il s'agit non seulement de former les enfants, de porter chacun au maximum de ses possibilités, mais aussi de les mener tous au collège. Or les conséquences de ce changement de finalité sur l'organisation de l'école, la formation de ses maîtres, son pilotage n'ont pas toutes été tirées. Il en résulte que, en dépit des proclamations contraires, l'école primaire est loin de donner à tous les moyens adéquats et suffisants d'accéder à la réussite scolaire. Une telle situation est d'autant moins acceptable que ces constats ne sont pas nouveaux : depuis une quinzaine d'années, les rapports sur ce sujet se sont multipliés, mais, faute d'avoir été largement diffusés, ils n'ont pas contribué à une prise de conscience générale.

Le but du présent rapport est de souligner combien il est urgent d'agir.

I. L'AVENIR SCOLAIRE DES ENFANTS SEMBLE DÉTERMINÉ TRÈS TÔT

1. Les élèves obtiennent des résultats très contrastés à l'issue du primaire

■ 60 % ont des résultats acceptables ou satisfaisants

Ces élèves pourront accéder à la classe de troisième du collège sans redoublement, pour 90 % d'entre eux. Ils parviendront tous au lycée général et technologique et effectueront des études supérieures. Si leur niveau est réputé suffisant, même les meilleurs d'entre eux ont des faiblesses. Plusieurs constats récents ont ainsi noté la baisse de leur maîtrise de l'orthographe et de la grammaire.

> En ce qui concerne la lecture [2], 10 % des élèves comprennent finement le contenu d'un texte, peuvent en reconstituer le sens implicite ou explicite et justifier une argumentation ; 21 % sont capables de repérer et d'utiliser les principales règles du langage et peuvent dégager les idées essentielles d'un texte pour le résumer ; 29 % sont seulement capables d'identifier et de comprendre les informations explicites d'un texte et ne reconnaissent les règles d'accord que dans les exercices d'application.

Le Haut Conseil ne s'est pas penché cette année sur les acquis de ces 60 % d'élèves qui, selon les statistiques scolaires, réussissent. Il lui a paru plus urgent, dans un premier temps, de concentrer son attention sur les faiblesses ou les échecs des autres.

■ 25 % ont des acquis fragiles

Pour ces élèves, les acquis ne sont pas stabilisés en fin de CM2 et de nombreuses capacités sont encore en cours d'acquisition : tous les élèves n'arrivent pas à la fin de l'école primaire pourvus des capacités

2. *Note "Évaluation"*, n° 04/10, octobre 2004, MEN - DEPP.

de lecture et de calcul qui leur permettront d'accéder à l'autonomie. Ils ne sont pas encore des lecteurs assez entraînés pour assimiler le contenu de livres scolaires, ou même pour les utiliser. Les professeurs de sixième constatent qu'ils lisent trop lentement parce qu'ils déchiffrent mal, ou bien qu'ils déchiffrent correctement mais ne comprennent que très partiellement ce qu'ils lisent, faute des connaissances linguistiques (lexique, grammaire) et culturelles suffisantes. En calcul, ils ne maîtrisent pas les opérations de base. Ces élèves aux acquis fragiles sont condamnés à une scolarité difficile au collège et à une poursuite d'études incertaine au-delà.

Tant en mathématiques qu'en français, les exercices les moins réussis sont ceux pour lesquels l'élève doit justifier sa réponse en s'appuyant sur le texte ou le support proposé après avoir compris l'énoncé et la consigne. Cette incapacité à prélever ou à utiliser des informations est une source majeure des difficultés rencontrées par les élèves et montre que les enseignants doivent faire travailler prioritairement la lecture et la compréhension, à l'oral comme à l'écrit.

15 % connaissent des difficultés sévères ou très sévères

Leurs lacunes sont diverses : lexique très limité, difficultés de compréhension, repères méthodologiques et culturels très insuffisants. Dans le meilleur des cas, ces élèves déchiffrent, mais ne sont pas capables de comprendre l'ensemble du sens du texte qui leur est soumis ni d'en déduire quoi que ce soit ; dans le pire des cas, ils ne déchiffrent même pas. Ces lacunes rendent impossibles aussi bien un réel parcours scolaire de collège [3] qu'une formation qualifiante.

Une étude réalisée par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale (DEPP) à la demande de l'Observatoire national de la lecture a analysé les comportements de lecteur des 15 % d'élèves les plus en difficulté à l'évaluation nationale de sixième, en 1997 :
– 3 % ont acquis la reconnaissance des mots, mais ils éprouvent des difficultés

3. La grande majorité de ces élèves seront scolarisés en Section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA).

à comprendre le sens complet de ce qu'ils lisent et en particulier les énoncés ;
– 8 % sont handicapés par une extrême lenteur dans toutes les tâches et notamment dans la reconnaissance des mots ;
– 4 % ont de très grandes difficultés de lecture (ils font nettement plus d'erreurs dans la reconnaissance des mots que la moyenne des élèves en difficulté, même si la moitié d'entre eux a développé par ailleurs des techniques de compréhension minimale).

Une proportion aussi élevée d'élèves en difficulté ou en très grande difficulté n'est pas une fatalité : les enquêtes internationales (PIRLS) montrent que certains pays, tels la Suède et les Pays-Bas, parviennent à la faire baisser à moins de 5 % à la fin du primaire.

2. Les difficultés, identifiées dès le début de la scolarité, s'aggravent avec le temps

■ Le niveau à l'entrée au CP pèse très fortement sur les chances d'un cursus scolaire régulier

Le ministère de l'Éducation nationale a identifié cinq domaines dans lesquels des compétences sont jugées utiles pour entamer la scolarité élémentaire dans de bonnes conditions :

1. les connaissances générales : reconnaissance de personnages, d'instruments de musique, de contes, de monuments… ; culture technique : classement d'objets suivant leur fonction (indiquer l'heure, couper…), identification d'un intrus dans un ensemble d'outils… ;
2. les compétences verbales et la familiarité avec l'écrit : compréhension orale, connaissance de l'aspect du livre, repérage de l'incohérence d'une histoire, connaissance de l'alphabet, reconnaissance auditive de mots, de phonèmes en différentes positions, discrimination entre des messages corrects et des messages incorrects sur le plan de la morphologie ou de la syntaxe, écriture du prénom, écriture de lettres dictées, ajout de lettres manquantes, mémorisation et reproduction de lettres et signes… ;
3. les compétences logiques et la familiarité avec le nombre : écriture de chiffres et de la suite des nombres, comparaison de collections, ajout et retrait, reconnaissance de chiffres, de nombres et de figures géométriques… ;

4. les concepts liés au temps et à l'espace : maîtrise du vocabulaire lié à ces concepts, repérages… ;
5. les comportements et l'attention : image de soi dans le cadre des rapports avec les autres enfants ou seul face à un problème, capacité à écouter et à mémoriser une histoire tout en effectuant une tâche de reproduction de signes variés.

Il existe une forte corrélation entre le niveau de compétences à l'entrée du CP et l'accès en sixième à l'âge normal.

Des tests fondés sur ces cinq domaines ont été proposés à un échantillon d'élèves de CP constitué par la DEPP en 1997. Ils étaient construits pour observer des activités mesurables et repérer le plus clairement possible, et de la manière la plus uniforme, ce qui relevait respectivement des acquisitions scolaires, de la socialisation et du développement de l'enfant. À ces tests, sur les 15 questions posées, les élèves obtiennent en moyenne 6 réponses positives ; un peu moins de 10 % en obtiennent 14 ou 15 et 20 % n'en obtiennent qu'une ou zéro. Des observations effectuées à l'entrée en sixième sur le même échantillon d'élèves, cinq ans plus tard, ont montré une corrélation très forte entre les niveaux observés au CP et à l'entrée en sixième.

Ainsi, les élèves qui sont en difficulté dès leur entrée au CP le sont toujours, dans leur quasi-totalité, par la suite : l'école élémentaire ne permet pas, en général, de réduire les difficultés repérées au début de la scolarité obligatoire.

Le problème s'amplifie tout au long du parcours scolaire

À partir de la classe de sixième, la lecture autonome devient le support principal des apprentissages. Une part importante de ceux-ci relève du travail personnel de l'élève, qui n'est plus accompagné pas à pas par l'enseignant comme il en avait l'habitude à l'école primaire. Une telle rupture se révèle difficile pour les élèves les moins solides. Même les meilleurs jeunes lecteurs, qui ont automatisé le processus d'identification des mots, qui disposent d'un lexique correct et qui savent traiter instantanément les formes syntaxiques les plus fréquentes, n'ont pas encore parfaitement acquis cette autonomie dans les apprentissages à la fin de l'école primaire. En sixième - au moment où la multiplication des professeurs ne favorise pas l'accom-

pagnement individualisé des élèves -, l'absence de consolidation des acquis [4] des élèves les plus fragiles aggrave leurs lacunes initiales.

> L'enquête *Program for International Student Assessment* (PISA) [5] évalue les compétences des élèves de 15 ans, en compréhension de l'écrit, mathématiques et culture scientifique. À partir de ces résultats, on peut observer les différences de performances de nos élèves en fonction de leur scolarité. Environ la moitié d'entre eux n'ont jamais redoublé et sont en seconde ou en première, ils obtiennent des résultats qui sont tout à fait comparables, voire supérieurs, à ceux qui sont observés dans les pays les plus performants. S'ils ont redoublé une fois et se trouvent en troisième, leurs résultats sont alors médiocres. S'ils se situent dans les 15 % qui ont redoublé deux fois ou bien s'ils ont été orientés dans des structures *ad hoc*, ils apparaissent à un niveau extrêmement bas, comparable à celui qui est observé dans les pays de l'OCDE les plus en difficulté. Ces constats doivent être reliés à ceux qui sont faits en France en fin de CM2 [6] : la quasi-totalité des élèves qui obtiennent des résultats satisfaisants à la fin du primaire sont ceux qui, à 15 ans, se situeront à un niveau élevé dans les comparaisons internationales, alors que ceux qui sont en difficulté en fin de cycle 3 apparaîtront à des niveaux médiocres, voire très faibles, dans ces mêmes comparaisons.

Par la suite, durant la scolarité secondaire, les lacunes initiales ne sont pas davantage comblées. Ces scolarités chaotiques conduiront à de nombreux échecs au collège et à des orientations non désirées ou à des sorties sans diplôme ni qualification. Cet état de fait est confirmé par les évaluations de lecture dans le cadre de la "Journée d'appel de préparation à la défense" (JAPD), qui concerne tous les jeunes Français, garçons et filles, âgés de 17 ans. Celles-ci montraient en 2006 que, si près de 80 % des participants étaient des lecteurs efficaces ou simplement corrects, 10 % étaient des lecteurs médiocres, 6 % rencontraient de sérieuses difficultés de compréhension, et 4 % des difficultés considérables, voire rédhibitoires. Environ 20 % de cette génération ne maîtrise donc pas la lecture à 17 ans, soit une proportion comparable, voire supérieure, à celle qui est observée à l'issue du primaire.

4. Cette consolidation est l'un des objectifs des programmes de sixième.
5. *Note "Évaluation"*, n° 04/12, décembre 2004, MEN - DEPP.
6. *Note "Évaluation"*, n° 04/10, octobre 2004, MEN - DEPP.

II. LES DISPOSITIFS ET LES OUTILS PÉDAGOGIQUES SONT INADAPTÉS OU MAL UTILISÉS

1. Le redoublement précoce est inefficace et contraire à l'égalité des chances

Même si le redoublement à l'école primaire a fortement diminué en France depuis cinquante ans (à la fin du CM2, on est passé de plus de 50 % d'élèves ayant redoublé à moins de 20 %), notre pays reste celui qui le pratique le plus en Europe, alors que d'autres pays l'ignorent ou le refusent, comme le Danemark, la Finlande, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède.

Or il semble avéré que le redoublement précoce est inefficace [7]. Son but est de remettre les élèves à niveau, mais il n'y parvient pas, comme deux enquêtes effectuées à plus de vingt ans d'intervalle l'ont montré.

> Le suivi de plus de mille élèves scolarisés en CP en 1979 a fait apparaître que le redoublement ne conduit pas, en moyenne, à des évolutions aussi favorables pour les élèves redoublant le CP que pour les élèves faibles pourtant passés en CE1 de justesse, en particulier en français. Vingt-cinq ans après, en 2004, l'IREDU (Institut de recherche sur l'éducation) aboutit à des constats semblables en comparant dans quatorze exercices les performances de redoublants de CP et de "promus de justesse" de CE1. Les écarts de performance sont spectaculaires : du simple au double parfois sur les cinq exercices de français par exemple ; en mathématiques, les écarts sont moins pénalisants pour les redoublants, mais ils existent également, à leur détriment.

Les élèves qui redoublent le CP le répètent en général à l'identique sans améliorer leurs performances en français ni en mathématiques, à la différence de leurs camarades passés en CE1 de justesse. De plus, quand

7. Le Haut Conseil, qui s'est concentré sur l'école primaire, ne se prononce pas ici sur l'efficacité des redoublements qui ont lieu plus tard dans la scolarité.

ces redoublants passent à leur tour en CE1, leur progression dans ces deux disciplines demeure très faible. L'inefficacité du redoublement se prolonge ainsi un an plus tard et même un peu plus loin dans leur scolarité : à niveau de performances comparable en CP, les résultats des élèves en français et en mathématiques au début de l'année de CE2, qu'ils aient redoublé le CP ou non, sont identiques. Le redoublement n'a donc servi à rien, et l'année perdue précocement désavantagera durablement les redoublants.

La corrélation forte qui existe entre le redoublement précoce et l'origine sociale suggère en outre qu'il est contraire à l'égalité des chances des enfants devant l'école. Alors que 3 % des enfants d'enseignants et 7 % des enfants de cadres entrés au CP en 1997 ont redoublé à l'école primaire, les taux s'élèvent à 25 % pour les enfants d'ouvriers et à 41 % pour les enfants d'inactifs. Sept ans après l'entrée au CP, 93 % des enfants de cadres et d'enseignants accèdent en classe de quatrième sans avoir redoublé, mais seulement 64 % des enfants d'ouvriers, et moins d'un enfant d'inactifs sur deux. Le redoublement précoce entérine donc largement des disparités sociales.

Autre indice de sa rigidité dans le traitement des difficultés scolaires précoces, il affecte de manière disproportionnée les enfants nés en fin d'année légale et donc scolarisés avec près de douze mois de moins que certains de leurs condisciples. L'examen des chiffres du redoublement dans une académie [8] a en effet montré qu'à l'entrée en sixième, parmi les enfants qui ont redoublé une fois ou deux à l'école primaire, les natifs de décembre sont presque trois fois plus nombreux que les natifs de janvier. Il est normal que, dans la même classe, les enfants plus jeunes rencontrent plus de difficultés : en CP ou CE1, un écart de presque un an est considérable. Mais ces décalages naturels peuvent sûrement - comme c'est le cas ailleurs qu'en France - être traités par

8. *L'avance et le retard scolaires à l'école élémentaire et au collège*, étude rectorale sur les élèves de l'académie de Poitiers, 2002.

d'autres moyens que le redoublement, par exemple en exploitant pleinement la durée du cycle des apprentissages fondamentaux afin de combler en trois ans l'immaturité d'un enfant né en décembre par rapport à son condisciple né en janvier.

Très vraisemblablement inefficace ainsi que contraire à l'égalité des chances entre les enfants nés dans différents milieux sociaux et aux différents mois de l'année, le redoublement précoce peut difficilement être considéré comme un remède acceptable aux difficultés rencontrées par certains enfants en début de scolarité. Les opinions sur le redoublement restent tranchées : d'aucuns pensent que la menace du redoublement peut avoir des effets salutaires sur un enfant et sa famille ; d'autres sont convaincus que le redoublement précoce fait des dégâts psychologiques durables. Sans entrer dans ce débat et sur la base des seuls résultats, il semble raisonnable de conclure que, **à l'école, le redoublement précoce est plus un problème qu'une solution. Il signale un échec de l'école autant que de l'élève.**

Au demeurant, tout enfant, sur les trois ans du cycle des apprentissages fondamentaux, doit pouvoir acquérir toutes les bases de la lecture, de l'écriture et du calcul. C'est pourquoi le redoublement précoce ne devrait plus être considéré que comme un ultime recours - par exemple dans le cas d'enfants non francophones tout juste arrivés en France -, quand toutes les autres formes de soutien collectif et individualisé, conçues sur la durée du cycle des apprentissages fondamentaux, auraient échoué.

2. Les cycles n'ont pas vraiment été mis en œuvre

L'organisation de l'école primaire en cycles, décidée en 1989 et mise en place à la rentrée scolaire de 1991, a pour ambition de donner à chaque élève le temps de progresser à son rythme, les objectifs n'étant plus fixés par année, mais pour une période de trois ans. Il ne s'agit pas

de réduire les objectifs pour certains élèves - la maîtrise des paliers successifs du socle commun est exigée de tous à la fin de chaque cycle -, mais d'aménager plusieurs chemins vers ces objectifs en tenant compte de la diversité dans les rythmes de développement et les manières d'apprendre.

L'organisation pluriannuelle de l'enseignement se généralise dans les pays de l'OCDE depuis deux décennies.

> En Suède, l'enseignement se fait en cycles de trois ans. Le redoublement n'existe pas. L'élève est intégré à un ensemble d'enfants avec lesquels il reste pendant toute la durée de sa scolarité obligatoire ; il est pris en charge par une équipe d'enseignants dont un au moins le suit pendant toute sa scolarité. Les élèves suédois réussissent mieux que les jeunes Français aux évaluations PIRLS.

L'efficacité de l'organisation pluriannuelle de l'enseignement suppose toutefois qu'une différenciation pédagogique soit régulièrement pratiquée dans la classe.

> La différenciation pédagogique peut par exemple consister à faire travailler ponctuellement les élèves en petits groupes constitués en fonction des besoins différents des uns et des autres. D'après une étude de 1998, en grande section de maternelle, après sept à neuf séances courtes mais régulières consacrées à l'expression orale, des élèves ont pu prendre la parole devant la classe entière alors que, jusque-là, ils restaient muets ; le travail dans ces groupes a aussi développé l'appréhension sonore du langage, qui facilite l'apprentissage de la lecture.

Or, en dépit des textes officiels, l'organisation en cycles reste en général un trompe-l'œil, et les familles, dans leur grande majorité, n'ont pas conscience de son existence : on continue de penser les progressions par année et non par cycle, sans coordination entre les maîtres responsables des différentes classes d'un même cycle, sans continuité entre les apprentissages d'une année sur l'autre.

La rupture la plus forte se situe à l'entrée de l'école élémentaire : les enseignants de grande section de maternelle (GS) ne participent que

rarement aux conseils tenus pour le cycle des apprentissages fondamentaux (GS, CP, CE1), malgré l'obligation qui leur en est faite. L'hiatus entre la maternelle et le CP est l'une des insuffisances les plus sérieuses de l'école primaire.

> Deux cents rapports de conseils de cycle de l'année scolaire 2001-2002 ont été analysés. Le "projet de cycle" n'est mentionné que dans trois de ces rapports. Les maîtres n'ont réfléchi à l'influence de la cohérence pédagogique sur le travail des élèves lors d'aucun conseil. Les trois quarts de ces réunions se sont déroulés comme de traditionnels conseils de maîtres. Ces constats ont été réitérés presque à l'identique dans l'académie de Paris en 2003-2004, et les défauts de mise en œuvre des cycles ont été signalés par des rapports de l'inspection générale de l'Éducation nationale [9] qui donnent à penser que le problème est généralisé.

La persistance d'un taux élevé de redoublement montre que l'esprit des cycles n'a pas été assimilé : la loi de 1989 précisait que "*dans le cours d'un cycle, aucun redoublement ne peut être imposé, les objectifs à atteindre étant fixés par cycle*", mais, comme les parents ignorent ce texte, ils acceptent facilement le redoublement en CP, d'autant plus que le décret d'août 2005 tend à créditer d'un effet bénéfique tout redoublement du moment qu'il est assorti d'un "parcours personnalisé de réussite éducative" (PPRE). De nombreux conseils de maîtres ont fait de cet outil d'individualisation des apprentissages un simple dispositif d'accompagnement des élèves redoublant le CP ou le CE1.

Le cycle des apprentissages fondamentaux (GS, CP, CE1) cumule toutes les incohérences : sa première année n'est pas obligatoire et appartient en même temps à deux cycles ; sa deuxième année est parfois redoublée ; et sa troisième et dernière année est appelée "cours

9. *L'enseignement des mathématiques au cycle 3 de l'école primaire* (juin 2006) souligne l'insuffisance de la différenciation pédagogique, le peu de prise en compte, pour les apprentissages programmés dans une classe, des capacités acquises dans les classes précédentes. *Sciences expérimentales et technologie, histoire et géographie, leur enseignement au cycle 3 de l'école primaire* (octobre 2005) insiste sur le caractère souvent formel des programmations de cycle, d'où une fréquente absence de cohérence entre les années du cycle. En histoire, par exemple, la préhistoire occupait un trimestre en CE2 et on recommençait en CM1 ; la vie du seigneur au Moyen Âge était abordée au CE2 et la féodalité au CM1.

élémentaire 1ère année", bien qu'elle ne soit plus la première année de quoi que ce soit. L'incohérence entre la nomenclature traditionnelle des classes et l'organisation nouvelle des cycles n'est pas de nature à faciliter la compréhension de ceux-ci par les parents.

La mise en œuvre du socle commun, si l'on veut qu'elle soit effective, exige que l'école primaire donne un véritable contenu aux cycles. Le premier palier du socle correspond à la fin du cycle des apprentissages fondamentaux, le deuxième à la fin du cycle des approfondissements. Les acquis doivent désormais être appréciés plusieurs fois par an, et les difficultés repérées pour mettre en place, par les seuls moyens de l'école, un soutien efficace, fondé sur les besoins individuels et tenant compte des différences de rythme d'apprentissage.

3. Les outils d'évaluation sont insuffisamment utilisés

Les élèves sont aujourd'hui soumis à des évaluations régulières, systématiques, obligatoires et communes : à partir de la rentrée scolaire de 2007, ces évaluations auront lieu en début de CE1 et de CM2, c'est-à-dire, dans les deux cas, au début de la dernière année d'un cycle et une année scolaire avant un palier du socle. Ces évaluations sont d'une grande utilité : le maître a besoin de s'appuyer sur une évaluation qui le renseigne sur les acquis et les besoins de chaque élève de sa classe, qui l'aide à différencier sa pédagogie, à ajuster les rythmes d'apprentissage à l'intérieur d'un cycle, à mettre en place si nécessaire une aide encore plus individualisée.

Or ces évaluations ne sont pas utilisées comme elles le devraient. D'une part, certains maîtres pensent qu'elles sont principalement destinées à une exploitation statistique par leur hiérarchie, sous-estimant ainsi le parti qu'ils peuvent tirer eux-mêmes de ces informations sur les forces et les faiblesses de leurs élèves pour adapter leur pédagogie. D'autre part, à moins d'un an de la fin d'un cycle, il se peut que ces

évaluations ne laissent pas assez de temps pour remédier aux difficultés scolaires qu'elles détectent. Au lieu de servir d'instantanés sur les acquis des élèves, elles les enferment alors dans leurs lacunes.

Il est important que les enseignants soient conscients de l'utilité d'une pratique régulière de l'évaluation au service des apprentissages et de la progression différenciée des élèves, et que l'institution leur procure la formation et les outils nécessaires.

> La DEPP a conçu des outils d'évaluation et d'aide aux apprentissages, d'utilisation facultative, pour la grande section de maternelle et le CP. Il en est proposé une quarantaine, les maîtres les choisissant en fonction des besoins des élèves. Leur utilisation est très variable selon les circonscriptions ; là où ils sont exploités avec régularité, ils contribuent aux progrès des élèves, comme en témoignent les enseignants qui les ont utilisés à plusieurs reprises avec les mêmes enfants.

D'une façon générale, il n'est pas tiré des outils d'évaluation disponibles - obligatoires ou facultatifs - toutes les ressources qu'ils offrent pour rendre l'enseignement plus efficace. Des progrès sont possibles, et même indispensables, car **la pratique régulière de l'évaluation est dans la logique du socle commun durant toutes les années de la scolarité obligatoire.** Elle est au surplus la condition d'un débat dépassionné sur l'efficacité des méthodes d'apprentissage.

III. L'ÉCOLE MATERNELLE NE MET PAS TOUS LES ENFANTS DANS LES CONDITIONS DE RÉUSSIR À L'ÉCOLE ÉLÉMENTAIRE

1. Les premiers apprentissages jouent un rôle déterminant

Depuis 1994, presque tous les enfants sont scolarisés en petite section de l'école maternelle dès l'âge de trois ans, même si la scolarité n'est obligatoire qu'à partir de l'âge de six ans, c'est-à-dire du CP. En plus de sa mission d'accueil de la petite enfance, on attend aujourd'hui de l'école maternelle qu'elle fasse acquérir à tous un certain nombre de compétences qui leur seront nécessaires au CP [10]. Les professeurs de CP s'appuient en effet sur les acquis de la grande section de maternelle. Plus généralement, il ne peut pas y avoir d'"*apprentissages fondamentaux*" (cycle 2, GS-CE1) sans "*apprentissages premiers*" (cycle 1, toutes les sections de l'école maternelle). En effet, la maîtrise de la langue orale en particulier, qui conditionne l'ensemble des apprentissages ultérieurs - on ne peut apprendre à lire qu'une langue qu'on parle déjà -, est devenue l'une des missions principales de l'école maternelle.

> "*En accueillant des enfants de plus en plus jeunes, l'école maternelle a fait du langage oral l'axe majeur de ses activités*", précisent les programmes (2002). La non-maîtrise de la langue parlée étant une des causes majeures de l'échec scolaire, l'école maternelle a un rôle essentiel à jouer pour que chaque enfant apprenne à parler, condition nécessaire pour "*développe[r] des compétences décisives pour tous les apprentissages*". "*Si le cycle des apprentissages fondamentaux débute à l'école maternelle, c'est que l'essentiel de l'effort que doit faire un enfant pour s'approprier les instruments de la culture écrite (les mathématiques en font partie) relève de sa capacité à modifier sa relation au langage : c'est dans l'oral d'abord que l'on apprend à lire et à écrire, mais aussi à compter.*"

Tous les enfants passent désormais par l'école maternelle dès la petite section, mais, on l'a vu, les difficultés repérées chez un nombre non négligeable d'entre eux à l'entrée du CP compromettent à jamais leurs

10. Voir *supra* p.11

chances de réussite scolaire. Bien entendu, l'école maternelle n'est pas seule responsable de leur échec : des difficultés repérées à l'entrée du CP ne devraient pas être aussi décisives alors que l'enfant se trouve au milieu d'un cycle et qu'il a cinq années d'école élémentaire devant lui. Il reste que la question de la responsabilité de l'école maternelle dans l'échec scolaire à long terme ne peut pas être éludée.

Sur ce point, l'efficacité de notre école devrait être comparée aux résultats obtenus par nos voisins en éducation préélémentaire comme dans les premières années de l'école élémentaire.

> Cette comparaison est difficile, une nomenclature identique pouvant recouvrir des réalités différentes selon les pays, et les données démographiques, sociologiques, etc. n'étant pas similaires. Toutefois, la manière dont les apprentissages fondamentaux sont assurés dans les pays qui obtiennent les meilleurs résultats aux évaluations PIRLS (école primaire, à 10 - 11 ans) et PISA (à 15 ans), en termes de niveau général comme de lutte contre l'échec scolaire, mérite une étude approfondie.

2. Il existe un écart entre les textes officiels et les pratiques

Les objectifs de l'école maternelle, à partir de la petite section, sont définis dans les programmes. Outre ce qu'elle apporte comme tout mode d'accueil collectif sur le plan de la socialisation et de l'autonomie, l'école maternelle doit préparer les enfants à la lecture, au calcul, et à tous les apprentissages de l'école élémentaire, en visant certaines acquisitions cognitives et en développant des comportements favorables aux apprentissages. On lui demande aussi d'initier aux règles de la vie commune : c'est au plus jeune âge, quand la personnalité se construit, qu'on doit assimiler les exigences de la vie en groupe, acquérir le respect des autres, découvrir comment le point de vue des autres peut enrichir le sien, adopter certaines façons d'agir et de s'exprimer.

> Les enseignements sont structurés en cinq domaines d'activité à l'école maternelle : "le langage au cœur des apprentissages" ; "vivre ensemble" ; "agir et s'exprimer avec son corps" ; "découvrir le monde" ; et "la sensibilité, l'imagination, la création". Les deux premiers domaines correspondent aux *"deux grands axes [qui] structurent [tout] l'enseignement primaire, la maîtrise du langage et de la langue française [et] l'éducation civique"* (Programmes de 2002).

L'école maternelle est une véritable école. Néanmoins ses élèves sont encore de très jeunes enfants dont le développement intellectuel est indissociable de leur développement sur les plans relationnel, affectif et physiologique. Comme le rappellent les programmes de 2002, *"le jeu est l'activité normale de l'enfant. Il conduit à une multiplicité d'expériences sensorielles, motrices, affectives, intellectuelles..."* Aussi l'école maternelle, *"école de plein exercice"*, doit-elle *"se distinguer de l'école élémentaire par la pédagogie qu'elle met en œuvre"*, y compris en grande section.

> À l'école maternelle, *"c'est par le jeu, l'action, la recherche autonome, l'expérience sensible que l'enfant, selon un cheminement qui lui est propre, […] construit ses acquisitions fondamentales". "La première étape des "apprentissages fondamentaux" [première année du cycle 2, en grande section de maternelle] suppose, pour être menée à bien, le cadre spécifique de la pédagogie de l'école maternelle"*.

Or, bien que les particularités de l'école maternelle soient affirmées dans les programmes, dans la réalité les méthodes d'apprentissage et d'évaluation pratiquées en grande section s'alignent très souvent sur celles de l'école élémentaire. Cette situation n'est pas étonnante, puisque la formation des professeurs des écoles les prépare le plus souvent non à l'école maternelle, mais à la seule école élémentaire, et plutôt au cycle 3 (CE2, CM1, CM2) qu'aux premières années de cette école élémentaire.

> Pourtant, selon les programmes, la pédagogie de l'école maternelle, liée à l'âge des enfants, est censée influer sur l'enseignement dans tout le cycle 2, donc aussi en CP et CE1. Les enseignements ne sont structurés en disciplines qu'à partir du cycle 3 et, *"par bien des aspects, les deux années du cycle [2] qui […] sont confiées [aux enseignants de l'école élémentaire] prolongent l'école maternelle et continuent en partie à relever de ses méthodes."*

De même, la formation des inspecteurs qui sont en charge de l'ensemble de l'école primaire privilégie l'école élémentaire par rapport à l'école maternelle. Enfin, la pression des familles pour que la petite école ressemble à la grande, dans l'espoir d'assurer une meilleure réussite scolaire à leur enfant, renforce la tendance de l'école maternelle à se calquer sur l'école élémentaire.

> On trouve en Europe d'autres formules destinées aux tout jeunes enfants qui ne séparent pas, avant l'école élémentaire, l'éducation (avec un programme d'enseignement imposé) de l'accueil (voire du maternage et des soins). Le personnel y est formé pour tous les aspects du développement des enfants ; il comprend des professeurs qui sont spécialistes de la petite enfance. Ces lieux ne négligent aucun des deux termes "école" et "maternelle". D'autre part, une grande place est encore faite au jeu et aux activités créatives à l'école élémentaire, et les résultats scolaires ultérieurs des enfants sont bons.

L'ensemble de ces considérations devrait inciter le ministère de l'Éducation nationale à étudier de plus près l'organisation et le fonctionnement de l'école maternelle, sur lesquels les analyses précises manquent.

IV. LE PILOTAGE NATIONAL MANQUE DE PRISE SUR LA RÉALITÉ

Au cours des dernières décennies, l'école a profondément changé. Les professeurs des écoles choisissent d'exercer leur activité avec des motivations beaucoup plus diverses qu'à l'époque des "hussards noirs de la République". Aujourd'hui, un professeur des écoles sur dix travaille à temps partiel. Cette tendance est liée à la féminisation massive de la profession. En outre, des intervenants extérieurs sont désormais présents dans la classe. De nombreux élèves ont donc plusieurs maîtres, situation qui entraîne des problèmes de coordination et des risques de dilution de la responsabilité. Dans ce contexte, le pilotage national et le pilotage de proximité sont devenus d'autant plus essentiels.

Or le pilotage national reste théorique et manque de prise sur les réalités de l'école.

1. Les décisions sont appliquées très lentement

Les directives sur la mise en place des cycles ont été d'autant moins suivies que leur publication a pris dix ans. Un tel retard est révélateur de la difficulté à tirer les conséquences d'une réforme de fond. Lorsque les cycles ont été institués, les programmes de 1985, établis par année de cours (CP, CE1, CE2, CM1, CM2), ont été maintenus, et, si des listes de compétences à atteindre par cycle ont été publiées en 1991 pour aider les maîtres dans l'organisation pluriannuelle des enseignements, c'est seulement en 1995 que de nouveaux programmes ont été conçus en conformité avec les trois cycles, les équipes pédagogiques ayant "*la responsabilité de construire une progression cohérente et continue*". Il a fallu attendre 2002 pour que l'énoncé des compétences à maîtriser au terme de chaque cycle devienne, avec les objectifs et le programme, un élé-

ment des instructions officielles présentées par cycle et par domaine d'activité ou champ disciplinaire.

Plus généralement, les professeurs ne sont pas assez aidés dans la mise en œuvre des directives nationales. Des "documents d'accompagnement des programmes" ont été conçus dans ce but par le ministère [11], mais ils ne sont pas encore assez nombreux, alors que les enseignants semblent trouver avantage à disposer d'outils qui les aident à faire réussir l'ensemble des élèves.

> En Angleterre, dans le cadre de la "Stratégie nationale pour la maîtrise de la lecture" mise en place depuis 1998, un "document d'encadrement" a été fourni aux enseignants, indiquant en particulier le déroulement précis de l'heure quotidienne de lecture. Ce dispositif n'est pas, en principe, obligatoire, mais les écoles ont été fortement incitées à l'adopter. Elles paraissent s'accorder sur l'utilité de telles directives, et l'évaluation de cette heure de lecture a révélé son efficacité pour améliorer le niveau des élèves, en particulier des plus faibles. Même si elle n'est pas transposable telle quelle, il faut pouvoir tirer tous les enseignements de cette expérience, ciblée sur un objectif fondamental.

2. Certaines ressources humaines sont mal réparties

Pour mettre en œuvre une pédagogie différenciée et notamment aider les élèves en difficulté en complément du travail du maître dans sa classe, des ressources humaines sont indispensables. Or elles sont disponibles, puisque, depuis trente ans, l'évolution démographique a entraîné une légère baisse de l'effectif moyen par classe, et surtout une forte augmentation du nombre de maîtres "sans classes", qui n'ont des élèves qu'une partie de l'année ou n'en ont pas du tout.

> De 1989 à 2000, les effectifs des élèves ont diminué de 5,5 %, et le nombre des maîtres "sans classes" a augmenté de 12 % (39 000 à 43 400). Les missions confiées à ces maîtres concernent essentiellement les remplacements et les

11. *Lire au CP - Repérer les difficultés pour mieux agir,* 2002, puis *Lire au CP (2) - Enseigner la lecture et prévenir les difficultés,* 2004.

décharges des directeurs d'écoles (77 %), besoin qui n'a pourtant pas augmenté. En 2000, seuls 14 % d'entre eux étaient affectés à la mise en œuvre des actions éducatives d'initiative nationale (animation et soutien en zones d'éducation prioritaire - ZEP -, technologies de l'information et de la communication pour l'éducation - TICE -, langues étrangères et régionales…) ou locale (conseillers pédagogiques).

La multiplication des intervenants extérieurs libère un volume d'heures d'enseignement qui semble très sous-utilisé. Des marges de manœuvre réelles ne servent donc pas en priorité à affecter des ressources humaines suffisantes à l'amélioration du soutien collectif et individualisé des élèves.

3. La formation initiale et continue des maîtres est inadaptée aux besoins

Comme le Haut Conseil l'a signalé dans ses *Recommandations pour la formation des maîtres*, la formation initiale ne tient pas suffisamment compte des conditions d'enseignement que les professeurs des écoles rencontreront, pour la plupart d'entre eux, dans leur premier poste. Les insuffisances les plus fréquemment relevées concernent l'apprentissage de la lecture, l'enseignement des langues vivantes étrangères, la pédagogie différenciée et les spécificités de l'école maternelle. La familiarisation avec les particularités de certaines classes (cours à plusieurs niveaux par exemple) ne fait pas partie de la formation initiale : elle est repoussée aux "dispositifs d'accompagnement à l'entrée dans le métier", après la titularisation.

La formation continue repose davantage sur l'offre des formateurs, caractérisée par sa rigidité, que sur l'analyse des besoins réels des enseignants. Les maîtres ont l'obligation de participer aux "actions d'animation pédagogique" organisées pour "l'amélioration continue de l'enseignement" par chaque inspecteur dans sa circonscription. Néanmoins, dans la plupart des académies, toutes les actions de

formation continue souffrent des mêmes maux : elles dépendent du seul volontariat des enseignants et ne peuvent pas être prescrites à ceux auxquels elles seraient indispensables, par exemple pour actualiser leurs connaissances et leurs méthodes d'enseignement.

> Le départ en stage individuel - plutôt perçu comme une récompense que comme une nécessité - est souvent subordonné à l'application d'un barème fondé essentiellement sur l'ancienneté dans la fonction, conception qui néglige les besoins des débutants ou des enseignants en difficulté. Les enseignants ont accès à un stage de formation continue en moyenne une fois tous les trois ou quatre ans, pour une durée de quelques jours, et ils ont le choix du thème de formation parmi ceux qui sont proposés par le rectorat. De fait, ils peuvent privilégier leurs préférences personnelles et continuer à enseigner sans formation actualisée dans des domaines-clés. Les stages communs aux enseignants des premier et second degrés sont rares et ceux qui permettent la prise en compte des difficultés liées à l'hétérogénéité des élèves et à la polyvalence des professeurs des écoles ne sont pas assez nombreux.

Les répercussions de la formation continue sur l'enseignement et la vie de l'école où travaille le maître qui en a été bénéficiaire sont insuffisantes, car l'expérience est rarement partagée à son retour.

Enfin, la formation initiale et continue ne prend pas assez en compte le fait que tout enseignant doit être prêt à accueillir des élèves handicapés et que la scolarisation des enfants à l'hôpital fait partie de la mission de l'école.

V. LE PILOTAGE DE PROXIMITÉ EST TRÈS INSUFFISANT

Depuis la loi de 1833, la commune a l'obligation d'entretenir une école, "*organiquement incluse dans la structure communale et entièrement placée sous sa dépendance*". Les lois de décentralisation de 1982-1983 lui ont confié "*l'initiative de la création des écoles, la possibilité d'utiliser les locaux scolaires en dehors des heures de classe, d'organiser en dehors du temps scolaire des activités complémentaires…, de modifier les heures d'entrée et de sortie…*". La répartition des compétences entre l'État (recrutement, formation et nomination des maîtres) et cette collectivité territoriale (affectation des élèves, locaux, fonctionnement et entretien) est clairement définie par ce statut.

1. L'organisation de l'école primaire pénalise aujourd'hui son efficacité

■ Des écoles très dispersées

La France comptait 56 000 écoles maternelles et élémentaires à la rentrée de 2006, pour 62 000 dans les années 80. Ce réseau se caractérise par sa forte disparité et par son émiettement : 50 % des écoles ont moins de cinq classes ; il reste encore un peu plus de 7 000 écoles à classe unique, quasi exclusivement prises en charge par le service public d'éducation. Un peu moins de 3 000 écoles atteignent ou dépassent 11 classes ; moins de 300 d'entre elles parviennent au seuil des 15 classes ou le dépassent. L'effectif moyen par école est d'un peu plus de 100 élèves ; il peut varier de 3 ou 4 élèves pour une école à classe unique, à plus de 600 pour les plus grandes.

L'émiettement en petites structures - liées à l'attachement de la population et des élus au symbole que constitue le maintien de l'école de

proximité - empêche les échanges entre maîtres d'un même cycle, limite les interventions extérieures, et fait obstacle à la pratique d'activités collectives, notamment sportives et artistiques. Il va ainsi à l'encontre de l'intérêt des élèves. La création du "regroupement pédagogique intercommunal" (RPI) ne règle que très partiellement le problème. Au demeurant, seule la moitié des écoles susceptibles de rejoindre ce regroupement l'ont fait et peu d'entre elles l'ont organisé de telle sorte qu'un cycle complet se déroule dans une même école.

Une direction d'école sans véritable statut

La direction d'une école est assurée par un instituteur ou un professeur des écoles nommé par l'inspecteur d'académie. Le directeur peut, selon la taille de l'école, être partiellement ou totalement déchargé d'enseignement. L'institution lui confie des responsabilités croissantes, mais il reste un pair parmi ses pairs, et l'on constate à chaque rentrée de nombreux refus d'exercer la responsabilité de directeur, les inspecteurs d'académie devant alors recourir à des réquisitions.

> Les responsabilités de la direction d'école sont triples : administratives (veiller au respect de la réglementation, procéder à l'admission des élèves, définir le service de ses collègues et répartir les moyens d'enseignement…), pédagogiques (assurer la coordination entre les maîtres, réunir l'équipe éducative, veiller à la diffusion de l'information auprès des maîtres…), relationnelles (travailler avec la commune, les parents, les agents économiques, les associations et les autres services de l'État…).

Le titulaire de la fonction n'a pas l'autorité nécessaire pour assurer pleinement la direction de son école [12]. Sur le plan pédagogique par exemple, le conseil d'école, qui définit et conduit le projet d'école, a un rôle souvent formel, faute de disposer des pouvoirs d'un conseil d'établissement ou d'administration.

12. À tel point que la gestion des emplois de vie scolaire du primaire est assurée par les établissements du second degré, dotés de la personnalité juridique nécessaire.

Une grève administrative des directeurs, consécutive au débat sur leur statut, prive le système éducatif de statistiques pour l'école primaire depuis bientôt dix ans - le nombre exact des élèves du primaire n'est même pas connu -, rendant son pilotage d'autant plus incertain. La durée et l'ampleur de ce mouvement constituent une anomalie sans équivalent dans la fonction publique.

Même s'il s'agit d'un sujet sensible, le débat sur la fonction de directeur d'école primaire, dotée de compétences explicites, ne devrait plus être éludé.

2. Le rôle des inspecteurs de l'Éducation nationale est à redéfinir

La circonscription est l'unité de base de l'enseignement primaire : on en dénombre environ 1300 dans le pays. La direction pédagogique de la circonscription est de la seule compétence de l'inspecteur de l'Éducation nationale (IEN) : sa responsabilité dans le bon fonctionnement du système éducatif est donc essentielle.

Les inspecteurs de l'Éducation nationale cumulent trois types de missions. Ils exercent en premier lieu des responsabilités comparables à celles des chefs d'établissement du second degré : supérieurs hiérarchiques des enseignants, ils les notent, leur accordent les autorisations d'absence, formulent des avis sur les demandes de formation ; ils négocient avec les municipalités et les élus locaux, règlent les situations difficiles, notamment avec les parents d'élèves, nouent des partenariats pour les écoles, etc. De plus, ils inspectent et contrôlent les enseignants et les écoles, comme leurs collègues inspecteurs du second degré. Enfin, ils jouent un rôle de conseiller de l'inspecteur d'académie, qu'ils représentent dans des réunions associant de nombreux partenaires et pouvant porter sur divers sujets (carte scolaire, zones d'éducation prioritaire, enseignement des sciences, activités

culturelles ou sportives, accueil des élèves handicapés, nouvelles technologies, etc.).

Les IEN disposent de moins en moins de temps pour observer les enseignants face à leurs élèves, et le nombre des inspections individuelles et des réunions dans les écoles est en fort recul [13]. Ils sont absorbés par des tâches administratives effectuées au détriment de l'évaluation et de l'animation pédagogiques. Ce constat pourrait expliquer le fait que les réformes et instructions - par exemple l'organisation par cycles ou l'articulation de l'école maternelle et de l'école élémentaire - restent souvent lettre morte. Leurs activités de suivi des professeurs débutants, de conseil et d'accompagnement des équipes d'école sont limitées, de même que leurs relations et concertations avec élus et parents, le contrôle de conformité des projets d'école, l'animation du réseau des directeurs, l'accompagnement et la formation des équipes enseignantes, l'évaluation des maîtres et du fonctionnement des écoles. À l'occasion des inspections de cycle et d'école, l'observation des pratiques par l'inspecteur permet pourtant aux maîtres, qui sont généralement demandeurs, d'améliorer leur travail individuel et collectif.

Le constat qui précède conduit à s'interroger sur la mission et le nombre des IEN. Mille trois cents inspecteurs ont la responsabilité de 56 000 écoles et de plus de 300 000 enseignants. Une partition des plus grandes circonscriptions paraît, à tout le moins, s'imposer. En tout cas, les missions des IEN devraient être reprécisées, notamment le temps qu'ils ont à consacrer aux visites dans les écoles et aux inspections individuelles. La réflexion sur le statut de directeur d'école impliquera de repenser la répartition des responsabilités entre directeurs et IEN. Enfin, le mode de recrutement et la formation des IEN devront tenir compte de la redéfinition de leurs missions.

13. Le nombre moyen d'inspections est passé en quelques années d'une tous les 2 ans, à une tous les 3 ans et demi, et certains inspecteurs peuvent avoir jusqu'à 300 enseignants sous leur responsabilité.

L’organisation actuelle, que ce soit au niveau de chaque école ou des circonscriptions, ne permet pas d’avoir une connaissance précise des acquis des élèves et fait obstacle à un réel pilotage par les résultats.

CONCLUSION

La réussite future de tous les enfants que l'école primaire accueille dès l'âge de trois ans repose sur la solidité de leurs premiers acquis. La Nation s'est engagée à leur donner les moyens de maîtriser le socle commun au terme de la scolarité obligatoire : l'école primaire a un rôle essentiel à jouer dans cette mission.

Les données internationales et nationales montrent aujourd'hui une stagnation du niveau des élèves en France, voire une dégradation au cours des dix dernières années, dans le domaine de la langue écrite. Par ailleurs, l'école primaire ne parvient pas à réduire la grande difficulté scolaire.

Les taux d'encadrement se sont améliorés depuis vingt ans, sans répercussion positive sur les acquis des élèves. La mise en place des cycles est restée largement théorique, en partie en raison de la faiblesse des mesures d'accompagnement. Certaines pratiques, comme le redoublement précoce, ont persisté.

Vaincre la difficulté scolaire est plus que jamais une urgence, et les apprentissages fondamentaux constituent une priorité dès le début de l'école. La formation initiale et continue des enseignants doit être adaptée et renforcée dans des domaines-clés, comme la prévention des difficultés d'apprentissage, l'évaluation des élèves, les relations entre les enseignants et les parents, et l'exercice du métier en école maternelle. Tout doit être mis en œuvre pour aider chaque élève durant son parcours, afin que le socle commun soit maîtrisé par tous, aux différents niveaux du cursus.

L'école primaire bénéficie de l'estime et de la confiance des familles. La responsabilité qui pèse sur elle est aujourd'hui plus forte. Pour pouvoir atteindre ses objectifs, il est nécessaire que le système soit plus organisé, mieux piloté, et évalué plus précisément.

ÉTUDES
DEMANDÉES PAR LE HAUT CONSEIL DE L'ÉDUCATION

– Yves Bottin, Inspecteur général honoraire de l'Éducation nationale, ancien Directeur des services départementaux de l'Éducation nationale de Seine-Saint-Denis : *L'école de la République et le savoir républicain*

– Philippe Claus, Inspecteur général de l'Éducation Nationale, groupe de l'enseignement primaire : *Organiser l'école primaire pour la conduire*

– Agnès Florin, Professeur de psychologie à l'Université de Nantes : *L'école primaire en France*

– Martine Rémond, Chercheur à l'Institut National de la Recherche Pédagogique (INRP), Maître de conférences à l'IUFM de Créteil et à l'Université de Paris VIII : *L'école primaire*

– Bruno Suchaut, Chercheur à l'Institut de recherche sur l'éducation - sociologie et économie de l'éducation (IREDU), Maître de conférences à l'Université de Bourgogne : *Éléments d'évaluation de l'école primaire française*

COMPOSITION DU HAUT CONSEIL DE L'ÉDUCATION

Le Haut Conseil de l'Éducation compte neuf membres, désignés pour six ans par les plus hautes autorités de l'État, trois par le Président de la République, deux par le Président de l'Assemblée nationale, deux par le Président du Sénat et deux par le Président du Conseil économique et social.

Ces personnalités sont désignées en dehors des membres de ces Assemblées. Le président du Haut Conseil est nommé par le Président de la République parmi ses membres.

désignés par le Président de la République

– **Bruno Racine**, Conseiller-maître à la Cour des comptes, Président de la Bibliothèque nationale de France
– **Valérie Hannin**, Professeur agrégé, Directrice de la rédaction de la revue *L'Histoire*
– **Antoine Compagnon**, Professeur au Collège de France, Professeur de littérature française et comparée à l'Université Columbia (New York)

désignés par le Président du Sénat

– **Alain Bouvier**, Professeur des Universités de Poitiers et de Sherbrooke (Québec), ancien recteur
– **Marie-Thérèse Geffroy**, Directrice de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI)

désignés par le Président de l'Assemblée nationale

– **Jean-Pierre Foucher**, Professeur des universités, Université Paris XI (Paris Sud), Faculté de pharmacie
– N…

désignés par le Président du Conseil économique et social

– Christian Forestier, Inspecteur général de l'Éducation nationale, Président du conseil d'administration du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), ancien recteur
– Michel Pébereau, Président du conseil d'administration de BNP-PARIBAS, Président du conseil de direction de l'Institut d'études politiques de Paris, Inspecteur général des Finances honoraire

Le président
nommé par le Président de la République
Bruno Racine

■

Le secrétaire général
nommé par le ministre de l'Éducation nationale
Pierre Maurel, Inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche