
Organisation et évaluation de la politique éditoriale du ministère

RAPPORT N° 2016-052
Décembre 2016

Rapport à madame la ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche



igen
Inspection générale
de l'Éducation nationale

igaenr
Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

Inspection générale de l'éducation nationale

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Organisation et évaluation de la politique éditoriale du ministère

Décembre 2016

Christine GAUBERT-MACON

Yves PONCELET

Gilles BRAUN

Laurent CARROUÉ

Yves CRISTOFARI

Paul MATHIAS

Henri de ROHAN-CSERMAK

Inspecteurs généraux de l'éducation nationale

Philippe SANTANA

*Inspecteur général de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche*

SYNTHÈSE

Arrêté au programme de travail des inspections générales 2015-2016, ce rapport porte sur l'organisation et l'évaluation de la politique éditoriale du ministère de l'éducation nationale.

Il établit ses analyses, diagnostics et propositions consécutivement à une note du 7 janvier 2016, adressée aux chefs de corps, demandant que la mission effectue une mesure de l'ensemble des changements affectant la politique éditoriale du ministère, et adresse une série de propositions portant en particulier sur :

- les objectifs assignés à la politique éditoriale ;
- le rôle et la place des acteurs publics et privés, et les modèles de financement sous-jacents ;
- les instruments de pilotage et les leviers d'action ;
- les conditions juridiques applicables dans le secteur de l'édition scolaire ;
- les principaux axes de la politique d'ouverture des données ;
- les modes efficaces de gouvernance de la politique éditoriale, permettant notamment la concertation entre les acteurs.

Le rapport de mission a tout d'abord défini la politique éditoriale du ministère comme l'articulation entre :

- les choix stratégiques effectués par le ministère en matière de mise à disposition des données, et de création et de publication de ressources pédagogiques ;
- les responsabilités assignées, assumées et revendiquées par les différents acteurs et partenaires ;
- les plans d'actions associés.

Le premier constat opéré par la mission porte sur le contexte juridique dans lequel doit évoluer la politique éditoriale d'un ministère donné. En l'occurrence, force fut de constater que l'ensemble des textes pris depuis 1978 concourt, dans une continuité parfaite, à ce que tous les ministères définissent une politique éditoriale. Des organes de contrôle interministériels, plus ou moins intrusifs, opèrent d'ailleurs chaque année des travaux de vérification.

Ce *continuum* juridique n'empêche pas un constat mainte fois établi d'administrations, et d'opérateurs, qui exercent une activité éditoriale qu'ils n'ont pas vocation à assumer.

Le deuxième constat procède de l'analyse du mode de production éditoriale du ministère. Constituée par une multiplicité d'acteurs, la production éditoriale repose d'une part sur l'administration centrale et la direction de l'enseignement scolaire (DGESCO) dont les deux structures qui interviennent en son sein, la mission de l'accompagnement et de la formation (MAF) et le département de l'information et de la valorisation (DIV). Si la seconde structure est assignée à une fonction support et à un rôle de diffusion, rôle qu'elle assure pleinement en liaison et en complémentarité avec la délégation à la

communication (DELCOM), la MAF quant à elle, assume, aux termes de sa lettre de mission, une production de contenus d'accompagnement des programmes.

Ce modèle de production est apparu à la mission comme présentant plusieurs difficultés, la durée d'élaboration des ressources d'une part, la MAF ne disposant pas d'équipes autres que celles qu'elle sollicite sur le terrain, et une absence de coordination avec d'autres structures de production de ressources, d'autre part, en particulier l'opérateur Canopé.

Concernant l'autre mission de la MAF, le suivi des sites experts et des réseaux nationaux de ressources, la mission a pu constater que ce suivi est plutôt formel, du fait des autres sollicitations qui pèsent sur les équipes.

Le DIV, quant à lui, assure la valorisation des productions DGESCO, à travers le site Éduscol, mais la mission a cependant constaté que certaines productions étaient inexplicablement publiées sur des sites réalisés spécifiquement, pour des raisons qui ne lui sont pas apparues clairement.

La direction du numérique pour l'éducation (DNE) est la seconde structure de l'administration centrale qui participe à la production éditoriale du ministère. Elle accompagne la DGESCO dans sa mission en participant à certains de ses groupes de travail, assure également une activité de production avec la MAF, pour ce qui concerne les parcours M@gistère et partage avec Canopé la gestion des sites disciplinaires (qui n'existent que pour certaines disciplines).

Par ailleurs, la DNE opère, selon une méthodologie proche d'une fonction support, un travail de soutien aux académies pour leur permettre de mener des expérimentations d'usage du numérique.

Enfin, dans le cadre du service public du numérique éducatif, la DNE met à la disposition des enseignants l'offre Éduthèque, portail de ressources pédagogiques conçues avec des établissements publics à caractère culturel.

La mission a mis en lumière trois séries de limites concernant la mise en œuvre des différentes pratiques éditoriales par le ministère et ses opérateurs.

Primo, si la mission n'a pas considéré comme critiquables cette richesse et ce foisonnement, il convient de remarquer un paysage aujourd'hui riche, dont l'identité éditoriale peine à apparaître, et qui, en raison des priorités multiples qui se font jour régulièrement, ne bénéficient plus du soutien nécessaire des maîtrises d'ouvrages et maîtrises d'œuvre, par exemple en ce qui concerne les moyens humains nécessaires à leur maintenance.

La seconde série de limites des pratiques actuelles porte sur l'absence de préparation des partenaires privés à un changement majeur : la production de banques de ressources par appels d'offres, avec le soutien du programme d'investissement d'avenir. Ce choix a incontestablement constitué un élément perturbant dans la relation et les positionnements tacites entretenus avec les éditeurs privés. Il s'ajoute à une autre limite, maintes fois mises en lumière par des analyses conduites à l'interministériel, qui est l'absence d'un partenariat construit et entretenu avec les éditeurs privés, lesquels peuvent assumer à un moindre coût certaines productions.

La troisième série de limites porte sur le pilotage et les rapports entretenus avec les opérateurs du ministère, en particulier Canopé.

L'établissement, en cours de réforme, a vu ses missions renforcées par le dernier décret disposant son statut. Si ce choix ne peut être considéré par la mission comme éclairant ses relations avec ses tutelles, il apparaît en tout cas en contradiction avec les textes transversaux pris à l'initiative du gouvernement. L'opérateur a vu en effet renforcer sa capacité à valoriser ses prestations comme éditeur et producteur de ressources.

Cependant, ce constat s'accompagne d'un autre, lui aussi préoccupant, à savoir un modèle économique incertain, sinon fragile.

Cette dernière série de limites doit être complétée de celles portant sur les tutelles exercées par le ministère sur ses opérateurs. Si la mission a pu constater que les tutelles supports, coordonnées par le secrétariat général sous la forme d'un guichet unique, exercent le plus efficacement possible leur action, il n'en va pas de même pour les tutelles métiers, qui peinent à faire valoir des priorités parfois différentes de celles mises en œuvre par les opérateurs. Ceci est dû moins à une absence de volonté de la part des tutelles métiers, qu'à une organisation « au coup par coup » de l'action pour une année donnée. La mission a également constaté un calendrier de commandes aux opérateurs fort peu géré de manière prévisionnelle, la faute en revenant parfois à la commande politique qui s'exerce directement sur les opérateurs.

Il se dégage des constats et analyses contenus dans le rapport que le ministère de l'éducation nationale a une pratique – et non une politique – éditoriale, qui émane des publications de nombreux acteurs. Ces productions, qui proviennent indifféremment de son administration centrale, de ses services déconcentrés, de ses opérateurs et des partenariats qu'il noue constituent une pratique éditoriale qui peut être assimilée à une politique éditoriale de fait, mais n'en constitue pas pour autant une politique voulue, maîtrisée, explicitée et conduite.

Le rapport propose donc d'opérer des investigations complémentaires, afin de prendre également en considération les apports d'autres acteurs de la politique éditoriale du ministère (DEPP, Onisep, CIEP, etc.), ainsi que les pratiques éditoriales d'un panel d'académies. L'on pourrait également opérer utilement des comparaisons avec les pratiques d'autres ministères.

Le rapport dresse en conséquence six séries de recommandations.

La première tient à la définition d'une gouvernance de la politique éditoriale. Pour la mission, il convient de mettre fin à la pluralité de centres de décision. Une structure de pilotage est donc proposée, ainsi que la désignation d'un coordinateur qui apparaît indispensable. La mission a identifié le secrétaire général du ministère comme étant le mieux placé pour agir, détenant déjà sous son autorité la coordination des tutelles.

La deuxième porte sur une définition précise du rôle des acteurs. Le ministère, ses directions et ses opérateurs doivent ainsi assumer un rôle, si possible unique, soit de maître d'ouvrage, soit de maître d'œuvre, soit enfin de diffuseur. Il est apparu à la mission que si ce dernier rôle est clairement tenu par une structure proche de la maîtrise d'ouvrage, la séparation des rôles entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre était davantage floue.

La troisième porte sur la nécessaire définition des objectifs et des plans d'action de la politique éditoriale. Se conformant ainsi aux textes pris depuis 1978, le ministère gagnerait à définir sa

politique éditoriale à travers l'élaboration d'un schéma directeur, la construction d'un plan d'action et de modalités d'évaluation.

La quatrième série porte sur la nécessité d'exercer les tutelles de manière plus efficace, à travers une mise en action plus poussée du comité des tutelles, et le recours plus systématique au dialogue stratégique.

La cinquième série porte sur la réorganisation de la mise à disposition numérique des ressources pédagogiques, à travers une modification de l'économie générale des sites disciplinaires, par une intégration dans un système de portails cohérent. Cette réorganisation devra reposer sur des moyens humains, techniques et organisationnels suffisants.

Enfin, la sixième série porte sur le partenariat avec les éditeurs privés. Essentiel, ce partenariat doit être recentré sur les rôles respectifs de chaque structure, grâce d'une part à une meilleure information sur les projets ministériels, en particulier en matière de programmes d'enseignement et de développements numériques, mais aussi, et peut-être surtout, par la réaffirmation du rôle des éditeurs privés dans la production du livre scolaire.

SOMMAIRE

Introduction.....	1
1. Des constats aux diagnostics.....	3
1.1. Les acteurs du ministère, une multiplicité de producteurs-diffuseurs	3
1.1.1. <i>L'administration centrale</i>	3
1.1.2. <i>Les opérateurs</i>	14
1.2. Une tutelle des opérateurs en cours d'organisation.....	21
1.2.1. <i>Un plan d'action ministériel a été élaboré et a défini plusieurs axes d'action</i>	21
1.2.2. <i>Une tutelle qui s'exerce imparfaitement sur les opérateurs</i>	23
1.3. La politique d'édition partenariale du ministère : l'exemple du champ culturel.....	26
1.3.1. <i>L'importance de l'acquisition des droits de propriété intellectuelle pour les ressources iconographiques, sonores et audiovisuelles</i>	26
1.3.2. <i>L'exemple d'une opération éditoriale partenariale : L'Histoire par l'image</i>	27
1.3.3. <i>Un équilibre à trouver pour la libération des droits</i>	28
1.4. Les éditeurs scolaires	29
1.4.1. <i>Le système éducatif et l'édition privée : une relation centrée principalement sur une politique d'achat</i>	29
1.4.2. <i>Les constats et attentes des éditeurs : une perception critique de la politique éditoriale du ministère</i>	30
1.4.3. <i>Repenser la relation État-éditeurs</i>	35
2. Cadre et contexte d'une nécessaire (re)définition	36
2.1. Un cadre juridique déjà ancien mais insuffisamment mis en œuvre.....	36
2.1.1. <i>Un contexte juridique clair, qui s'est construit durant les années 1990</i>	37
2.1.2. <i>Des orientations qui se précisent depuis 2010</i>	39
2.2. Des obligations de service public	41
2.2.1. <i>Une obligation spécifique : en matière d'enseignement, être à la fois l'État stratège et l'État pédagogue</i>	41
2.2.2. <i>Une obligation générale : la politique d'ouverture des données</i>	47
2.3. De profondes mutations introduites par le numérique.....	50
2.3.1. <i>Le numérique éducatif : des ressources, des contenus et des services</i>	50
2.3.2. <i>Une redéfinition des objets scolaires par le numérique</i>	51

2.3.3. <i>Le « Plan numérique pour l'École »</i>	53
2.3.4. <i>Le service public du numérique éducatif</i>	54
Préconisations	55
Annexes	59

Introduction

Le programme de travail des inspections générales pour l'année 2015-2016 a arrêté qu'une mission conjointe à l'inspection générale de l'éducation nationale et à l'inspection générale de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche serait conduite sur le thème de l'organisation et de l'évaluation de la politique éditoriale du MENESR.

Cette mission a été confiée à un groupe de huit inspecteurs généraux piloté par Christine Gaubert-Macon (IGEN), Yves Poncelet (IGEN) et Philippe Santana (IGAENR), et composé, outre les pilotes, de Gilles Braun (IGEN), Laurent Carroué (IGEN), Yves Cristofari (IGEN), Paul Mathias (IGEN) et Henri de Rohan-Csermak (IGEN).

Par une note du 7 janvier 2016, adressée au doyen de l'IGEN et au chef de service de l'IGAENR, le directeur de cabinet de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a indiqué ce qui était attendu de la mission : une mesure de l'ensemble des changements affectant la politique éditoriale du ministère puis la formulation de propositions contribuant à la redéfinition complète de la stratégie éditoriale. Ces propositions devraient porter sur :

- les objectifs assignés à la politique éditoriale ;
- le rôle et la place des acteurs publics et privés, et les modèles de financement sous-jacents ;
- les instruments de pilotage et les leviers d'action ;
- les conditions juridiques applicables dans le secteur de l'édition scolaire ;
- les principaux axes de la politique d'ouverture des données ;
- enfin, les modes efficaces de gouvernance de la politique éditoriale, permettant notamment la concertation entre les acteurs.

La mission a pris rapidement conscience de la complexité de la pratique éditoriale du MENESR et de l'abondance des productions qui émanent de son administration centrale, de ses services déconcentrés, de ses opérateurs et des partenariats qu'il noue.

Face à l'ampleur de la tâche, elle a opéré un triple choix.

Le premier a consisté à retenir une définition de « politique éditoriale du MENESR » ainsi libellée :

- les choix stratégiques faits par le ministère en matière de mise à disposition de données, et de création et de publication de ressources pédagogiques ;
- la maîtrise des responsabilités assignées, assumées et revendiquées par les différents acteurs et partenaires ;
- les plans d'actions associés ;
- l'articulation obvie entre ces choix, ces responsabilités et ces plans.

Le deuxième a été de choisir des modalités de travail à la fois cohérentes avec l'esprit de la mission – une lecture globale de la situation et non une série de monographies détaillées ni une recherche d'exhaustivité – et compatibles avec le calendrier.

En tout état de cause, il resterait donc à opérer des investigations et à approfondir des complémentarités : apport d'autres acteurs (DEPP, Onisep, CIEP...), analyse de la politique et de la pratique éditoriales d'un panel d'académies (car il ne fait aucun doute que les académies concourent à « la » politique éditoriale du MENESR et en accroissent tant la richesse que la complexité de compréhension et d'exploitation), situation d'autres ministères, approfondissement de la synergie entre établissements publics, etc.

Le troisième choix a porté sur l'adoption du plan du rapport que l'on va lire ci-dessous.

Le MENESR a une pratique éditoriale, qui se traduit par les publications de nombreux acteurs publics tout en étant, de fait, indissociable des offres émanant d'acteurs privés.

Comme l'anticipait la note de cadrage du 7 janvier 2016, les constats opérés par la mission indiquent qu'il est malaisé d'induire des résultats de cette pratique l'existence d'une politique éditoriale du MENESR : ce qui se dégage relève plutôt celle d'une juxtaposition inégalement coordonnée d'émetteurs et d'offres.

Ces constats et ces diagnostics constituent la première partie du rapport.

La volonté de redéfinition globale qu'exprimait la note de cadrage devrait, selon la mission, prendre en compte trois séries d'éléments :

- un cadre juridique encadrant la politique publique de publication ;
- des obligations du service public en matière de politique d'ouverture des données et en matière d'offre diversifiée de ressources contribuant à l'efficacité de l'enseignement ;
- les mutations qu'induit le numérique, en lui-même et dans le contexte du plan numérique pour l'éducation.

L'examen de ces éléments constitue la deuxième partie du rapport.

En tenant compte à la fois des constats et diagnostics d'une part, du contexte d'autre part, et en réponse à la demande formulée par la note de cadrage, la mission a formulé en troisième partie une série de préconisations.

1. Des constats aux diagnostics

1.1. Les acteurs du ministère, une multiplicité de producteurs-diffuseurs

1.1.1. L'administration centrale

1.1.1.1 La DGESCO

Conformément aux dispositions de l'article 10 du décret du 17 février 2014, la direction générale de l'enseignement scolaire « *élabore la politique éducative et pédagogique et assure la mise en œuvre des programmes d'enseignement des écoles, des collèges, des lycées et des lycées professionnels* ». ¹

Cet article ne fait pas référence explicite à une politique éditoriale, et l'on ne trouve pas non plus de référence à ce domaine dans les articles 43 à 52 de l'arrêté du 17 février 2014² qui précisent l'organisation de la direction générale. Cependant, la DGESCO est bien, de fait, l'acteur principal en matière de publication de ressources pédagogiques à destination des professionnels de l'éducation.

Au sein de la DGESCO, c'est à deux entités transversales qu'échoit la responsabilité de publier des ressources :

- la mission de l'accompagnement et de la formation ;
- le département de l'information et de la valorisation. ³

• La mission de l'accompagnement et de la formation (MAF)

Selon les termes de l'article 48 de l'arrêté du 17 février 2014, « *La mission de l'accompagnement et de la formation est chargée du suivi de la mise en œuvre des programmes d'enseignement des écoles, des collèges et des lycées.*

En lien avec la direction du numérique pour l'éducation, elle pilote la production et la diffusion des ressources d'accompagnement pour les enseignants et assure la liaison avec les éditeurs scolaires. »

Une politique éditoriale clairement annoncée

En matière de politique éditoriale, la MAF a pour objectif la production de ressources à dimension formative, valorisant les ressources d'accompagnement des programmes. Elle le fait en souhaitant mettre en synergie l'ensemble des entités de la DGESCO, s'inscrire dans un processus de validation visant à garantir la qualité des productions et adosser la production de ressources aux actions du plan national de formation voire à l'autoformation des enseignants à travers des parcours M@gistère (qui permettent notamment de pallier les inégalités territoriales).

¹ Décret n° 2014-133 du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/2/17/MENA1330827D/jo/texte>

² Arrêté du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2014/2/17/MENA1330825A/jo/texte>

³ La direction du numérique pour l'éducation (DNE), placée sous la tutelle de la DGESCO et du secrétariat général, fait l'objet d'un paragraphe spécifique.

L'accompagnement des nouveaux programmes : une activité emblématique de la mission

Au sein de la MAF, le bureau des contenus d'enseignement et des ressources pédagogiques (MAF1) est en charge du pilotage de la production des ressources pédagogiques pour l'accompagnement des nouveaux programmes.

Il constitue pour ce faire des groupes d'experts composés par l'inspection générale et chargés de la production de ressources, associant des inspecteurs généraux et territoriaux, des formateurs, des enseignants et des universitaires. Le bureau s'appuie sur l'expertise de ces groupes.

Dans le cadre de la réforme de la scolarité obligatoire, cinquante-cinq groupes d'experts (soit environ 500 personnes) travaillent ainsi à la rédaction des ressources d'accompagnement pour les nouveaux programmes, sur la base d'un cahier des charges préparé par le bureau MAF1 et l'IGEN.

Un modèle de production se heurtant à des difficultés

La qualité des productions revendiquée par la MAF nécessite, d'une part, une durée d'élaboration qui peut entrer en concurrence avec les impératifs politiques et, d'autre part, des habitudes de collaboration au sein de la DGESCO ainsi qu'avec l'opérateur Canopé. Or ces conditions ne sont pas toujours réunies.

La production des ressources pour les programmes en est une illustration. Le cabinet de la ministre a décidé de réaliser à destination des enseignants, au mois de juillet 2015 et pour la rentrée scolaire suivante, une présentation du programme de maternelle sous format Epub hébergée par le réseau Canopé. La DGESCO a dû valider les contenus, avec le soutien de l'IGEN, dans un délai extrêmement court. Par ailleurs, un projet de co-édition avec la société Playbac, autour des changements de programmes sur les trois niveaux maternelles, primaires, collèges a été publié au mois de juin 2016. Les contenus ont été produits par cette société, le réseau Canopé apportant sa validation à partir d'une relecture de la DGESCO et du cabinet de la ministre sur le collège, compte tenu de la sensibilité du sujet. Cette validation a dû également se faire dans des délais très courts, en mobilisant fortement l'inspection générale.

Enfin, la question de la coordination des productions reste posée : à la suite de témoignages, il est apparu à la mission que les pratiques propres à chaque bureau de la DGESCO, ainsi que la politique d'Éduscol concernant les contenus éditoriaux peuvent entrer en concurrence avec celles de la MAF.

D'autres modalités de productions de ressources

Le bureau de la formation des personnels enseignants et d'éducation (MAF2) s'occupe de formation continue, principalement en gérant les 175 actions du plan national de formation (PNF) et les parcours m@gistère⁴, mais aussi de formation initiale à travers les liens avec les ESPÉ.

Dans le cadre de la formation continue des enseignants, ce bureau gère aussi des dispositifs spécifiques à certaines disciplines, à savoir les sites experts des écoles normales supérieures et les réseaux nationaux de ressources (RNR), qui fournissent une offre complémentaire via ces sites. L'équivalent de vingt-trois postes d'enseignants est dédié à l'ensemble de ces dispositifs.

⁴ En avril 2016, on compte 213 parcours : 54 parcours nationaux et 159 parcours mutualisés (Ifé, ESPÉ, Canopé, académies).

Les sites experts des ENS

Ces sites visent à intégrer les avancées de la recherche scientifique dans les disciplines par l'intermédiaire des portails des ENS. La condition de leur création reposait sur une mobilisation à la fois de chercheurs de départements disciplinaires des ENS et de différents groupes de l'inspection générale.

Il existe neuf sites experts⁵, objets de conventions annuelles avec les Écoles normales supérieures de Cachan, Paris et Lyon ; le choix des champs disciplinaires semble résulter d'opportunités historiques plutôt que de décisions du bureau ; il n'en existe par exemple pas en histoire. Ils bénéficient des contributions et participations, totalement bénévoles, des réseaux de chercheurs universitaires, d'un suivi intellectuel et scientifique des inspecteurs référents des différents groupes de l'inspection générale et, enfin, de la présence – essentielle – d'un professeur, ayant en charge l'animation et la coordination de ceux-ci et affecté à titre provisoire dans l'ENS pour une mission de trois ans renouvelable une fois.

Ces sites ne sont pas « didactisés » : ils sont destinés aux professeurs seuls (et non aux élèves) à qui il revient d'en tirer le parti qui convient à leur enseignement. Ils constituent une modalité de la formation initiale et continue des enseignants (des premier et second degrés, mais aussi des STS et CPGE selon les cas) qui souhaitent actualiser leurs connaissances, s'approprier les problématiques nouvelles et les évolutions de la recherche. L'enjeu est de former les enseignants à travers la création et la valorisation de ressources validées scientifiquement à des fins d'approfondissement (et non de produire des séquences pour les élèves des classes). Plusieurs aspects sont privilégiés : la formation continue, intellectuelle et scientifique des enseignants, les préparations aux concours pour des disciplines à petit flux, l'accompagnement des nouveaux programmes de la scolarité obligatoire ou encore le renforcement d'un usage raisonné du numérique en classe. On y trouve aussi des ressources tels les programmes d'enseignement et des sujets d'examens.

Zoom : l'exemple du site expert disciplinaire Géoconfluences

Le site Géoconfluences⁶ (géographie) de l'ENS de Lyon témoigne du rôle et de la place acquis par ces sites et de leurs potentialités d'avenir. Apparus parmi les premiers sites experts, il a reçu entre 340 000 et 407 000 visites par an de 2008 à 2013. La rénovation de la maquette, l'arrivée d'un nouvel enseignant référent et l'usage de nouveaux outils de communication mieux adaptés aux nouvelles générations se traduisent par un boom de la fréquentation ; on compte 1,2 millions de visites en 2015, traduisant la conquête d'un nouveau lectorat. De même, le nombre de pages-vues passe de 850 000 à un million par an en moyenne entre 2008 à 2013 et à 2,57 millions en 2015. L'enrichissement des contenus proposés se traduit par un doublement des temps de consultation entre 2011 et 2015.

Le lien étroit avec le suivi d'une actualité souvent chargée, et parfois dramatique, est un des facteurs de ce succès. L'éclairage mis en ligne très rapidement après les attentats du 13 novembre 2015 à Paris, cité comme une référence par la ministre lors d'une de ses interventions au printemps 2016, a bénéficié ainsi de plus de 50 000 consultations en deux mois.

⁵ Ce sont Planet Vie, Planet Terre, Géoconfluences, La clé des langues, Culture sciences chimie, Culture sciences physique, Culture Math, le site de sciences économiques et sociales, celui de sciences de l'ingénieur. Voir l'annexe 3.

⁶ <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/>

Les réseaux nationaux de ressources (RNR)⁷

Les RNR dépendent du bureau de la formation parce qu'ils constituent une modalité complémentaire de formation des enseignants, pour les disciplines très spécialisées. Il s'agit en effet de compléter une formation donnée « sans présentiel », notamment dans certains champs professionnels très spécialisés.

Ainsi, les RNR ciblent des champs technologiques et professionnels comprenant des spécialités nombreuses auxquelles les PNF ne peuvent répondre. Ils visent aussi à combler le déficit de manuels scolaires là où de faibles effectifs ne permettent pas un renouvellement permanent en adéquation avec l'évolution des champs professionnels concernés.

Il existe 16 RNR ciblant quatre domaines d'enseignement technologique et professionnel : économie et gestion, sciences et technologies du vivant, de la santé de la terre, sciences et techniques industrielles, sciences et techniques de laboratoire.

Les animateurs des sites disposent de mi-temps ou de quarts de temps pour assurer leur mission. Des moyens financiers sont délégués dans les académies pour le fonctionnement des réseaux, sur la base de propositions de l'IGEN. La visibilité de l'affectation de ces moyens financiers manque de précision et le bureau MAF2 n'est pas, par exemple, à même de répondre à une enquête institutionnelle sur l'utilisation de ces moyens délégués en académie, et répartis par leurs soins.

Les disciplines bénéficiant d'un RNR n'ont pas de site expert ENS (à l'exception des sciences et techniques industrielles).

Zoom : l'exemple du réseau national de ressources CERTA

Le CERTA (centre de ressources en technologies avancées pour l'enseignement technologique tertiaire) a été créé au début des années 1990 pour répondre aux besoins des professeurs d'économie et gestion, option informatique de gestion, ne disposant pas de manuels scolaires produits par les éditeurs privés du fait d'une offre de formation restreinte et d'une nécessaire actualisation technologique permanente. De centre de ressources basé à Dijon à sa création, il est devenu réseau de ressources national et accompagne les enseignements d'informatique de gestion et de systèmes d'information dispensés dans les formations relevant de l'économie et gestion, notamment en cycle terminal STMG, avec une forte expertise sur le numérique.

Si la production collaborative de ressources pédagogiques utilisable en classe par les enseignants est l'activité emblématique de ce réseau, il a, au fil des ans, développé d'autres services. Ainsi le réseau CERTA :

- participe à l'animation de la communauté enseignante via des outils numériques, notamment les listes de diffusion, dont la liste Ecogest forte de 5 555 abonnés fin 2015, un compte Twitter et un outil de curation ;
- valorise ses productions par des vidéos d'accompagnement disponibles via une chaîne vidéo ou encore par l'organisation de webconférences ;
- participe à la formation continue des enseignants par des partenariats avec les acteurs du secteur du numérique et le Cerpep, notamment pour les professeurs contractuels nombreux dans cette spécialité ;
- publie des sujets d'examen et de concours.

⁷ La liste des réseaux nationaux de ressources est présentée en annexe 3.

Durant l'année scolaire 2014-2015, le site a bénéficié de 440 166 visites.

Pour son fonctionnement, le CERTA dispose d'une chargée de mission à mi-temps et d'heures supplémentaires pour les autres membres du réseau. Ces moyens sont en diminution depuis plusieurs années et, si l'engagement des membres du réseau reste intact, l'on peut s'interroger sur ce désengagement progressif de la DGESCO au moment où la place du numérique dans les enseignements d'économie et gestion, amplifiée par la transformation numérique des organisations, est stratégique pour la discipline.

Une attention à porter sur les dispositifs

Bien qu'un travail ait été engagé, le suivi des sites experts et des RNR n'est pas prioritaire au sein de MAF2, engagé avant tout dans les actions liées à la refondation.

La cheffe du bureau de la formation estime que les sites experts se sont autonomisés ; depuis son arrivée récente, elle a installé une politique de copilotage pour redéfinir leurs conditions de développement, par exemple à travers une lettre de mission commune à l'ensemble des coordinateurs de sites. Chaque site a actuellement sa propre charte graphique avec mise en évidence de la marque Éduscol variable d'un site à l'autre. Une intégration à Éduscol est prévue fin 2016.

Elle fait le même constat avec les RNR pour lesquels des rapports d'activité sont transmis au bureau, mais ne permettent pas d'évaluer correctement l'activité. Un modèle de rapport d'activité devrait être proposé à l'avenir et une procédure de clarification du rôle des RNR engagée. Là encore, chaque site dispose de sa propre charte graphique et des modalités d'hébergement très variées. À noter que, pour les sciences et techniques industrielles, les sites des RNR sont intégrés au portail de ressources disciplinaires hébergé par Éduscol qui permet d'avoir une entrée cohérente pour tous les domaines du champ de formation.

Les sites experts des ENS et plus encore les RNR contribuent à la publication de ressources pédagogiques à destination des enseignants et constituent les seules ressources pour enseigner dans les spécialités à petit flux. Cependant, ils ne sont pas suffisamment intégrés comme dispositifs participant à une politique éditoriale globalisée. On peut l'illustrer par l'exemple du projet ÉNI (école, numérique et industrie)⁸ qui vise à développer une plateforme de ressources principalement pour l'enseignement professionnel et technique. Il a pour ambition de fédérer une offre de ressources numériques autour de grands chantiers industriels et associe la DNE, Canopé et l'Ifé. Le bureau MAF2 n'a pas été associé à ce projet alors qu'il gère six RNR de sciences et techniques industrielles.

- Le département de l'information et de la valorisation (DIV)

Le DIV assure une fonction support au sein de la DGESCO. Ce département ne fait pas de production éducative, mais exerce des métiers de communication, de diffusion et offre des services documentaires au bénéfice des autres entités de la DGESCO.

⁸ <http://eduscol.education.fr/cid88237/developper-la-culture-technologique-et-industrielle-a-l-ecole-le-projet-eni-ecole-numerique-et-industrie.html>

Des activités de communication

Le département se montre prudent avec le terme de « communication », car il n'a pas vocation à se substituer à la DELCOM. En vertu d'une pratique vieille de treize ans, mais en articulation avec la DELCOM, la communication assurée par le DIV pour la DGESCO consiste en la diffusion d'informations à caractère pédagogique ou destinées à la mise en œuvre de politiques éducatives. Il existe un agent référent au sein du DIV faisant le lien avec le bureau de presse de la DELCOM pour rassembler, au sein de la DGESCO, les informations techniques susceptibles d'aider la DELCOM à construire son propre discours et à nourrir le site education.gouv.fr avec des informations éducatives et pédagogiques pertinentes. Le DIV répond, à cet égard, à un souci d'accompagnement de la DELCOM dans la compilation des données nécessaires à sa conduite de la politique communicationnelle du ministère.

Toute liaison avec les médias passe par le Cabinet du ministère : il n'y a pas de politique de communication propre à la DGESCO. Celle-ci, cependant, assume l'animation de réseaux sociaux, par exemple lors de manifestations associant la ministre et la directrice, mais elle ne fait pas de communication proprement politique.

Quand il y a des demandes d'informations faites au ministère par les médias, elles sont gérées par la DELCOM. Le rôle de la DGESCO est de « flécher » l'information à l'intention de demandes émanant des usagers, notamment des professeurs ; quand l'un d'entre eux pose une question sur Twitter, ce n'est pas la DGESCO qui répond, à proprement parler : elle pointe vers les pages des sites qui sont pertinentes. Ces outils servent à faire connaître les ressources disponibles sur les sites ministériels.

Ainsi, le DIV et, d'une manière plus générale, la DGESCO, ne participent à aucun « scoop » et ne déploient aucune activité communicationnelle *motu proprio*, mais contribuent aux politiques de communication à la demande du cabinet ou de la DELCOM et en tant que de besoin. Cela étant, le DIV et, plus généralement la DGESCO, jouent un rôle plus actif autour de certaines manifestations comme les prix, les olympiades, etc. Au total, les membres du DIV estiment donc que le partage des rôles en matière de communication est respecté.

Le site Éduscol

La marque Éduscol

Le DIV est en charge de valoriser les productions de la DGESCO à travers les contenus regroupés sous la marque Éduscol. Il accompagne les services de la DGESCO et de la DNE lorsque des contenus sont prévus pour une mise en ligne. C'est le pôle diffusion *web* du DIV qui est responsable de l'édition sur le site, son travail consistant à maquetter les différentes ressources avant leur publication.

Parmi les cinq marques *web*⁹ de l'éducation nationale (education.gouv.fr, CNDP / Canopé, CNED, Éduscol, Onisep), Éduscol est la marque pédagogique. L'équipe éditoriale respecte la charte graphique imposée par la DELCOM, et s'efforce d'intégrer les sites institutionnels à vocation pédagogique. Dans cette optique, Éduscol évolue en un espace d'information global « version 2.0 », transmedia, qui décline un même contenu en exploitant les spécificités de chaque support, et en

⁹ Une marque *web* permet d'identifier une entité sur la toile. À l'instar de toute marque, elle est déposée et donc légalement protégée. Les cinq marques *web* de l'éducation nationale ont été créées en 2010, à la suite du rapport du groupe piloté par le député Franck Riester sur l'amélioration de la relation numérique aux usagers.

intégrant des outils tels que les comptes *Twitter* et *Facebook*, l'outil de curation *Pearltree* ou encore des chaînes vidéo.

Une vocation contrariée à intégrer les sites pédagogiques

De fait, il paraît avéré que des bureaux de la DGESCO, la DNE, etc. puissent réaliser des sites qui ne soient pas intégrés à Éduscol, voire tout simplement qui ne fassent pas au moins l'objet d'un dialogue assez en amont pour faciliter une éventuelle intégration ultérieure. Diverses raisons peuvent l'expliquer : manque d'habitude de sollicitation de l'équipe Éduscol, choix historique, exigence technique spécifique ou encore volonté de visibilité en dehors d'Éduscol...¹⁰ Mais, lorsqu'un site a été conçu sans prendre en compte la charte graphique et éditoriale d'Éduscol, son intégration devient techniquement plus difficile, voire impossible. Ce serait le cas pour les portails de ressources disciplinaires développés par la DNE et Canopé s'ils devaient être intégrés ; mais pour l'instant le DIV n'est pas associé aux travaux de modernisation de ces sites. Ce le serait aussi pour le dispositif M@gistère, le DIV n'ayant pas été consulté lors de sa création.

Aujourd'hui, il est nécessaire de s'interroger sur la place respective des marques Éduscol et Canopé, voire des cinq marques, notamment en raison de l'apparition de nouvelles : devenir enseignant, Éduthèque, M@gistère, etc. Le DIV se dit prêt à assurer le secrétariat d'un comité éditorial des marques qui travaillerait à organiser une politique cohérente de création des sites. Dans ce cadre, la réflexion devrait aussi intégrer la problématique de l'indexation des ressources d'une part et de l'évaluation des sites d'autre part.

1.1.1.2 La DNE

Conformément aux dispositions de l'article 11 du décret du 17 février 2014, « *La direction du numérique pour l'éducation est une direction commune au secrétariat général et à la direction générale de l'enseignement scolaire.* »¹¹ Elle assure la mise en place et le déploiement du service public du numérique éducatif et dispose d'une compétence générale en matière de pilotage et de mise en œuvre des systèmes d'information. Cette direction est une nouvelle entité mise en place suite à la loi de refondation. Elle exerce une action décisive dans la mise en place du plan numérique pour l'éducation décidé par le président de la République.

Au sein de la DNE, c'est le service du développement du numérique éducatif (DNE-A), dont les attributions sont définies dans l'article 54 de l'arrêté du 17 février 2014¹², qui exerce des responsabilités en matière de ressources pédagogiques : « *Il favorise le développement et la diffusion des ressources, contenus et services pédagogiques et éducatifs.* ». Le service ne produit pas à proprement parler des ressources : il se situe davantage dans une mission de soutien à la production et à la diffusion.

¹⁰ Plusieurs exemples d'ampleur et de nature différentes ont été cités, comme *Ces chansons qui font l'histoire*, *Prim à bord*, *Climat scolaire...*

¹¹ Voir note 1.

¹² Voir note 2.

- **Un soutien aux acteurs du ministère**

La DNE accompagne les travaux de la DGESCO

Le fait que les locaux de la DNE-A soient à proximité de ceux de la DGESCO facilite les échanges d'informations.

Deux exemples de collaboration peuvent être cités :

- pour l'accompagnement des nouveaux programmes, des experts de la DNE participent aux groupes DGESCO ;
- le bureau de la formation des personnels enseignants et d'éducation (MAF2) définit les priorités de formation et un travail conjoint DNE - MAF2 permet de déterminer les parcours M@gistère dont la production est pilotée par la DNE - A.

... et ceux des académies

Les travaux académiques mutualisés (TraAM) permettent aux académies d'être soutenues pour mener des expérimentations d'usages du numérique. Un appel à candidatures est lancé chaque année par la DNE-A avec des propositions de thèmes de travail disciplinaires ou transversaux.

Le résultat des TraAM est publié sur le site Éduscol selon un cahier des charges imposé par la DNE - A qui veille à la qualité de transférabilité de ces expériences.

Ces travaux mériteraient d'avoir une visibilité plus large pour que leur appropriation par les enseignants soit favorisée, en les intégrant dans des actions de formation par exemple.

- **Une politique de soutien de productions de partenaires qui évolue vers une offre hybride d'édition et de service**

Avant même la création de la DNE, le ministère a mis en place une commission multimédia¹³ chargée de porter un avis sur les projets associés à une demande de soutien financier ainsi que sur les produits pour lesquels les éditeurs sollicitent l'attribution de la marque « reconnu d'intérêt pédagogique » (RIP).

Dans le cadre du service public du numérique éducatif, la DNE met à disposition des enseignants l'offre Éduthèque : il s'agit d'un portail de ressources pédagogiques conçues avec de grands établissements publics à caractère culturel et scientifique. Pour ce faire, la DNE a procédé à la libération des droits¹⁴.

La mise en place de la réforme du collège a changé le type de relation avec les éditeurs et la nature des productions. En effet, la DNE a lancé un appel d'offres « banques de ressources numériques » pour les cycles 3 et 4, avec le soutien du programme d'investissement d'avenir (PIA). Ces ressources

¹³ Le rôle et la composition de la commission multimédia sont décrits à l'adresse :

<http://eduscol.education.fr/cid56145/role-composition-commission-multimedia.html>

La création de la commission multimédia est indiquée au BOEN spécial n° 9 du 10 septembre 1998 :

<http://www.education.gouv.fr/bo/1998/special9/som.htm>

¹⁴ Voir le paragraphe 1.3.

associent du contenu et des services pour les enseignants, qui peuvent agencer des contenus, disposer d'outils de suivi des apprentissages ou encore d'évaluation.

Si l'offre est séduisante, son opérationnalisation en classe risque d'être difficile pour certains enseignants. En effet, au terme de l'appel d'offres¹⁵, différents éditeurs ont été sélectionnés avec leur propre plateforme de services, sans contrainte d'interopérabilité fixée en amont.¹⁶ Ainsi des professeurs enseignant le français en cycles 3 et 4 auront-ils deux plateformes à exploiter pour construire leurs cours (sans même parler du nombre de plateformes auxquels devraient éventuellement avoir recours des groupes engagés dans des travaux pluridisciplinaire de quelque ampleur).

- **Une politique de soutien à la diffusion**

La DNE dispose de plusieurs outils pour assurer, à l'aide du numérique, la visibilité de certaines pratiques pédagogiques.

Chaque discipline dispose d'un espace sur Éduscol dédié aux usages du numérique¹⁷, géré par des animateurs nationaux, professeurs déchargés partiellement et experts auprès de la DNE. Pour certaines disciplines, il s'agit d'un héritage du site Éducnet tandis que, pour d'autres, ces espaces sont intégrés dans des portails nationaux disciplinaires.

Ces portails nationaux disciplinaires sont nés d'une réflexion entamée en 2010 par l'ancienne sous-direction des technologies de l'information et de la communication pour l'éducation (SDTICE) de la DGESCO. L'objectif de ces sites est de servir de porte d'entrée en proposant des ressources et informations utiles et de qualité, sélectionnées, classées et hiérarchisées afin de répondre aux besoins des enseignants, en les accompagnant au mieux dans l'exercice de leur métier et la maîtrise de leur discipline. Ces portails fonctionnent sur un modèle original qui associe trois partenaires : la DGESCO / DNE, l'inspection générale et Canopé. La DGESCO et la DNE exercent la maîtrise d'ouvrage des portails, Canopé prend en charge leur hébergement et l'inspection générale assure l'animation et le pilotage intellectuel, scientifique et pédagogique.

Entre 2010 et 2012, un vaste travail de conception s'est mis en place afin de définir le cadre du projet, une charte de référence, et de concevoir une architecture et une maquette communes à tous les portails. Plusieurs grands piliers ont alors été retenus, correspondant aux différents aspects du métier d'enseignant, à savoir fonctionnaire (« s'informer »), pédagogue (« enseigner ») et intellectuel (« se former ») attentif à l'actualité (« actualité »).

Aujourd'hui, il existe six portails nationaux de ressources disciplinaires (arts plastiques, histoire des arts, histoire - géographie, physique - chimie, sciences de la vie et de la terre, langues vivantes), avec une prévision d'ouverture de deux autres en lettres et en mathématiques. En éducation musicale, le

¹⁵ Le résultat de l'appel d'offres est publié à l'adresse :

<http://ecolenumerique.education.gouv.fr/2016/04/21/banque-de-ressources-numeriques-pour-les-cycles-3-et-4-resultats-de-lappel-doffres/>

¹⁶ La mission a interrogé la DNE à propos de l'absence d'une contrainte d'interopérabilité dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) du marché pour le cas (qui s'est produit, en définitive) où plusieurs prestataires seraient choisis. Il a été indiqué en réponse que la direction porteuse du CCTP a estimé qu'une telle contrainte, impliquant une telle complexité dans la construction de l'offre, aurait provoqué un risque important de marché infructueux, sur un ou plusieurs de ses lots.

¹⁷ Pour le premier degré, il s'agit du site *Prim à bord* : <http://eduscol.education.fr/primabord/>

projet existe depuis 2011 mais connaît des difficultés de réalisation. Enfin, il existe également un portail en STI qui, bien que respectant la même charte graphique, fonctionne selon d'autres modalités.

Depuis la rentrée de septembre 2015, il apparaît que les portails disciplinaires ne bénéficient plus des priorités de la DGESCO / DNE, pourtant définies lors de leur lancement en 2010-2012, et qu'un réel flottement stratégique apparaît, en raison d'une difficulté dans la répartition des rôles entre la DGESCO et Canopé. Après les efforts consentis et alors que ces portails sont devenus des références pour les enseignants dans le paysage numérique du ministère, comme en témoigne leur succès, une clarification est donc attendue, concernant tant leur devenir que les moyens humains qui sont affectés à leur fonctionnement.

Les sites portails disciplinaires nationaux : l'exemple de l'histoire - géographie

En histoire - géographie, le portail disciplinaire concerne le collège, les lycées généraux et technologiques, les lycées professionnels et le post bac (classes préparatoires aux grandes écoles, BTS tourisme...), la formation initiale (préparations aux concours des capes et agrégations internes et externes) et la formation continue. L'offre du pilier « enseigner », au-delà des ressources par niveau et programme, incorpore aussi les ressources et usages numériques, les ressources par dispositif et enseignement transversaux ou pluridisciplinaires dans lesquels les professeurs interviennent dans leurs établissements et des ressources pour les évaluations et les examens.

Opérationnel en janvier 2012, le portail histoire-géographie est passé de 169 000 à 710 000 visites annuelles entre 2012 et 2015 (soit une augmentation de 541 000 et une multiplication par 3,2). En quatre ans, il est donc devenu une référence dans le paysage numérique national de la discipline en termes de ressources. En 2015, il compte ainsi un tiers de visites entrantes directes et les deux tiers de visites via des sites extérieurs (référencement par les moteurs de recherche, sites académiques...). En termes de contenus, son offre s'est étoffée progressivement et de manière sensible, lui permettant de passer de 392 000 à 1,5 millions de pages-vues entre 2012 et 2015 (soit une augmentation de 1,1 million et une multiplication par 3,8). Du fait de fortes demandes liées soit à l'actualité institutionnelle (nouveaux programmes, croquis aux épreuves du bac...), soit à l'actualité géopolitique (cela a été le cas lors des attentats terroristes de Paris en 2015), le nombre de visites mensuelles peut croître très fortement comme en septembre 2013 (116 000), en juin 2014 (114 600) ou janvier 2015 (78 500). Du fait des sujets particulièrement sensibles qu'il peut être amené à traiter, le portail suit, au besoin, une procédure à trois niveaux de validation avant intégration et mise en ligne : chef de projet éditorial, inspection générale et DGESCO. Dans une société de plus en plus numérique, la capacité de réactivité du portail à offrir une information fiable et de qualité est un enjeu majeur. Ainsi, lors de l'attaque contre *Charlie Hebdo*, le nombre de visites journalières est passé de 1 500 le jeudi 8 janvier à 3 000 les samedi 10 et dimanche 11 janvier puis à 7 000 le lundi 12 janvier, les enseignants cherchant à se préparer scientifiquement et intellectuellement pour répondre aux nombreuses questions posées par leurs élèves en classe. Au total, le document « Charlie, attaque contre la liberté et la démocratie » a connu 22 000 chargements en moins d'une semaine.

Actuellement, le site est alimenté par deux personnels de la DGESCO, deux inspecteurs généraux et deux enseignants en activité, ces deux derniers étant rémunérés par quelques heures supplémentaires par Canopé. Malgré leurs efforts méritoires, leurs investissements respectifs dans le suivi du site portail demeurent très limités du fait d'emplois du temps déjà chargés. Un des enjeux stratégiques d'avenir est donc d'accorder à ce portail les moyens humains nécessaires afin d'en assurer la mise en cohérence, le suivi et le développement pour répondre au mieux aux besoins des enseignants et aux demandes et exigences de notre institution. On ne peut que citer le texte du compte-rendu du comité de pilotage général du 21 juin 2012 qui écrivait déjà : « *L'animation des portails ne peut être gérée efficacement avec un poste à mi-temps [ce qui n'est même pas le cas pour le portail histoire géographie, ndlr]. Leur dynamisme nécessite de changer très régulièrement les actualités, d'éditorialiser les ressources, de maintenir une programmation. Le rythme des mises à jour doit être assez soutenu pour attirer les visites. Or, les effectifs manquent* ».

- **La question de l'indexation des ressources**

Afin de rendre visible les usages du numérique dans les académies, la DNE gère les Édu'bases, banques de données disciplinaires qui recensent des productions académiques, associées à un outil de recherche multicritères en permettant l'interrogation. En académie ce sont les interlocuteurs académiques pour le numérique (Ian) qui indexent les ressources référencées dans les Édu'bases. Ce mode de référencement est basé sur une liste de mots-clefs propre au dispositif Édu'bases.

Or le développement de la mise à disposition des ressources sur la toile rend nécessaire un système d'indexation qui puisse être mobilisé par l'ensemble des acteurs, en académie comme en centrale. Les entités successives du ministère en charge du numérique éducatif (SDTICE puis DNE) ont travaillé à la mise en place d'une norme d'indexation ScoLOMFR¹⁸ avec notamment le projet VocabNomen, profil d'application de la norme pour l'indexation des ressources numériques dans l'environnement scolaire. Ce chantier technique a du mal à trouver sa place face aux priorités du plan numérique. Il est pourtant stratégique pour assurer une visibilité globale des ressources et nécessite une implication de l'ensemble des acteurs : académie, administration centrale et opérateurs.

L'utilisation de ScoLOMFR serait d'autant plus importante dans la perspective de la mise en place du projet Myriade, portail de recherche et de présentation porté par Canopé pour recenser toutes les ressources pertinentes pour enseigner.

Au-delà de la question de l'indexation, la mise en place de portails disciplinaires, et, plus largement le projet Myriade, doivent permettre d'intégrer les productions liées aux usages du numérique dans un portail de ressources.

La visibilité des ressources à travers ces portails renforce encore l'importance de leur validation, avec la nécessité de s'appuyer, pour ce faire, sur des acteurs légitimes.

¹⁸ <http://www.lom-fr.fr/scolomfr/>

1.1.2. Les opérateurs¹⁹

1.1.2.1 Le Réseau Canopé

- **Un établissement en cours de réforme profonde**

La création du réseau Canopé, par le décret n° 2014-1631 du 26 décembre 2014²⁰, a signifié une mutation radicale de l'organisation de l'établissement public par rapport à son statut précédent.

Le service culture édition ressources pour l'éducation nationale (SCEREN), constitué en 2002 par l'établissement public du centre national de documentation pédagogique (CNDP) et les trente établissements publics autonomes des centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP), eux-mêmes pilotant des centres départementaux (CDDP) et locaux (CLDP), constituaient un réseau complexe dans lequel l'équilibre des responsabilités entre les échelons était structurellement instable, l'autonomie des CRDP les mettant en tension entre l'autorité des recteurs, la clientèle des collectivités territoriales et un rapport de dépendance administrative, inévitable et mal accepté, à la tête de réseau. Ce statut de 2002 a correspondu à une période où le CNDP se délocalisait sur le site de Chasseneuil-du-Poitou, en même temps qu'il se désolidarisait de l'Institut national de recherche pédagogique (INRP), rattaché dès lors à l'École normale supérieure de Lyon, à l'exception de son musée rouennais.

Le statut du réseau Canopé comprend la « *modification de l'organisation du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et [l']intégration à celui-ci des trente centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP)* »²¹. Cette réforme en profondeur, tant de l'organisation du réseau que de ses missions, constituait à la fois l'aboutissement du processus déjà initié et la solution aux problèmes suscités par le statu quo *ante*.

Le premier effet de ce nouveau statut fut une remise à plat de la politique éditoriale, étape nécessaire que sa direction générale caractérise par une évolution vers le « transmédia ». Le renoncement à une prolifération de collections nationales, qui avait abouti à cinquante-deux directions différentes et à une totale illisibilité de la ligne éditoriale, s'est accompagné d'une refonte de la charte graphique et d'une réorganisation des processus de production. Dorénavant, trois « univers » déclinent l'ensemble des contenus sur divers supports, en réponse à trois types de besoins identifiés : « éclairer », pour réagir rapidement et par des outils légers à des questions émergentes ; « maîtriser », pour fournir des contenus scientifiques et culturels de référence ; « agir », pour documenter les gestes professionnels sous un angle théorique, méthodologique et pratique. Chaque produit, dès la conception, s'intègre, selon l'établissement, dans un logique multi-support, de manière à associer contenus et services et à permettre une multi-exploitation de l'ensemble des productions.

¹⁹ Rappelons les trois critères cumulatifs donnant lieu à la qualification d'opérateur :

– l'exercice d'une activité de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et se présenter dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission - programme - action du PLF ;

– un financement assuré majoritairement par l'État ;

– un contrôle direct exercé par l'État, pas uniquement d'ordre économique ou financier mais également stratégique.

²⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/12/26/MENF1425828D/jo>

²¹ *Ibidem*.

L'établissement est à présent appelé à faire la démonstration pratique que cette stratégie aboutit bien à la lisibilité souhaitée et qu'elle ne remplace pas, pour son public, une forme de complexité par une autre.

Or il y a là un enjeu vital car, à ce stade, l'établissement présente un modèle économique encore incertain. Des indicateurs clairs font défaut pour évaluer les effets de son virage éditorial. Une baisse subite du chiffre d'affaires, de l'ordre de 40 % (d'environ 20 M€ pour l'exercice 2014 à environ 12 M€ pour l'exercice 2015), s'explique par des causes diverses, dont les deux principales sont :

- la baisse de production due à la réorganisation de la logique éditoriale ;
- la disparition, avec les trente centres éditeurs régionaux, des logiques de prestations et facturations entre centres qui engendraient un chiffre d'affaires partiellement factice.

L'établissement s'avoue, à l'heure actuelle, incapable de faire la part de chacune de ces causes et ne parvient notamment pas à identifier l'ensemble de celles expliquant le recul de son chiffre d'affaires.

Si, jusqu'en 2015, la dotation publique pouvait couvrir « à peu près » la masse salariale, soit 90 M€ sur les 135 de budget prévisionnel, ce « prévisionnel » a débouché sur un « réalisé » d'environ 127 M€, tant en dépenses qu'en recettes, montrant une difficulté à définir la part des logiques de prestations entre centres régionaux dans les chiffres d'affaires passés.

La part d'initiative laissée à l'établissement n'est que de moitié sur l'ensemble de sa production, l'autre moitié correspondant à des commandes qui, pour la majorité d'entre elles, ne génèrent pas de chiffre d'affaires²². Les déficiences de la diffusion commerciale en librairie et une gratuité numérique non compensée par la ressource publicitaire constituent deux poids supplémentaires sur la santé économique de l'établissement. Celui-ci commence d'y répondre en diffusant ses productions sur Amazon et par les améliorations dernièrement apportées à sa propre librairie en ligne, où la recherche demeure parfois laborieuse mais où l'achat est dorénavant facilité, où un nombre croissant d'ouvrages est disponible à bon marché en formats numériques (pdf ou e-pub) et où se conjoignent, sous un même titre, ressources gratuites et payantes.

Canopé se trouve devant l'obligation de rebâtir son réseau dans de nouveaux termes. Le rattachement des 31 établissements publics autonomes oblige à repenser la réponse de l'établissement à sa mission de déclinaison académique des politiques éducatives et de formation des personnels en complément des plans académiques (art. 3 du décret), ainsi que son apport aux politiques académiques (art. 13). La création et le fonctionnement statutaires de comités académiques, tout comme l'identification de complémentarités de production entre les différentes directions régionales, apparaissent encore comme des chantiers en cours. Il en va de même de la réorientation, théoriquement effective, des médiathèques en « ateliers Canopé », supposés constituer, selon l'établissement, « des lieux de création et d'innovation pédagogiques, *learning* et *training centers* de proximité » et améliorer une fréquentation, parfois peu favorisée par une implantation excentrée.

²² Les commandes impromptues, en général d'origine politique, sont généralement accompagnées d'une subvention exceptionnelle.

- **Un nouveau statut qui ne lève pas les ambiguïtés anciennes**

Une modification significative des missions de l'opérateur

Le code de l'éducation précise (art. D 314-72) :

« Pour l'exercice de ses missions, le réseau Canopé peut notamment :

1° Concevoir, éditer, distribuer et vendre des produits ou des services liés à ses activités ;

2° Assurer des prestations d'édition, de production audiovisuelle et numérique, de mise à disposition des ressources éducatives, de formation, d'ingénierie et de conseil ;

3° Acquérir ou exploiter tout droit de propriété intellectuelle ;

4° Attribuer des subventions, par voie de convention, aux organismes dont les missions concourent à la réalisation de celles dont il est chargé ;

5° Coopérer avec les organismes étrangers et internationaux dans son périmètre de compétence ;

6° Participer à des groupements d'intérêt public, à des groupements d'intérêt économique et à des groupements européens d'intérêt économique ;

7° Prendre des participations ou créer des filiales. »

Les ajouts apportés à la version précédente de cet article par le décret de 2014 – portés ci-dessus en couleur – sont peu nombreux, mais significatifs. Ils renforcent les moyens pour l'établissement de valoriser ses prestations comme éditeur, producteur, formateur et, dans un sens très large, prestataire de services à titre onéreux, non pas seulement dans le cadre de ses missions, mais « pour l'exercice de » celles-ci, donc pour se constituer des ressources propres. Le statut de 2014 renforce donc encore l'établissement, pour reprendre les termes génériques du Conseil d'État dans son *Rapport d'étude sur les établissements publics* (15 octobre 2009)²³, dans un statut « à double visage », une partie de ses ressources et activités pouvant relever autant, ou davantage, du cadre industriel et commercial que du cadre administratif.

Dans cette situation hybride où abondent les sollicitations de circonstance, le réseau Canopé doit mobiliser son savoir-faire et sa réactivité pour l'ensemble de ses tâches.

Cela renvoie au poids de sa tutelle²⁴ mais aussi au nombre important de professeurs dans ses personnels. Comme l'écrivait le Conseil d'État dans l'étude déjà citée : « *Il est surtout nécessaire qu'existe, au sein d'un établissement, la plus grande cohérence possible entre ses missions, les conditions dans lesquelles celles-ci peuvent être assurées, et les possibilités qui s'offrent à ses gestionnaires en termes de recrutement et de gestion du personnel.* »²⁵

Le savoir-faire qui, historiquement, a été celui du Centre national de documentation pédagogique dans le domaine audiovisuel, parvient progressivement, et avec quelque succès, à se reconstituer dans le domaine numérique. Cependant, la question de l'expertise et des circuits de validation, pour

²³ http://www.conseil-etat.fr/content/download/1842/5554/version/1/file/rapport_etude_etablissements_publics_15102009.pdf

²⁴ Voir partie 1.2.1 La tutelle.

²⁵ p. 54.

une production qui se devrait de constituer une référence scientifique, institutionnelle et professionnelle, n'est pas résolue.

De même, l'établissement peine à valoriser son patrimoine considérable, héritage de sa production propre, d'un prestigieux passé de cinématographie et de télévision éducatives, et des collections du Musée national de l'éducation qu'il gère depuis 2010²⁶. Certes, une convention permet à la BnF de numériser des éléments de ce patrimoine, qu'elle met à la disposition du public sur son site Gallica ; mais la constitution d'une véritable médiathèque en ligne assortie d'une chaîne dédiée se heurte encore à la difficulté d'identifier et de racheter un nombre important de droits seconds, en particulier iconographiques, et à la diversité des références propres au Musée national de l'éducation.

Quant aux ressources pour l'enseignement supérieur, compétence que lui reconnaît son statut, l'établissement n'a encore que peu investi ce domaine ; il revendique toutefois un début de collaboration fructueuse avec les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPÉ), débouchant, par exemple, sur la production d'un MOOC en partenariat avec l'ESPÉ d'Aquitaine : « La classe inversée à l'ère du numérique » (Plateforme FUN, oct.-nov. 2015). Malgré de telles réalisations, sa présence sur un terrain qui relève de ses compétences²⁷ reste encore timide.

Une présence controversée sur le marché concurrentiel

L'établissement répond, comme il en a le droit, à nombre de consultations et il soumissionne sur des marchés publics. Il précise le faire de préférence sous forme d'offres conjointes ou solidaires. Néanmoins, ses partenaires privés sont plus souvent des éditeurs généralistes que des éditeurs scolaires. Ceux-ci, en effet, interprètent la concurrence de Canopé comme déloyale. L'établissement, de son côté, affirme respecter un partage des tâches en fonction des cibles : les enseignants pour lui, les élèves pour l'édition privée. Or cette frontière est, le plus souvent, aussi floue d'un côté que de l'autre. L'édition privée de manuels scolaires, financée par des achats sur fonds publics, s'adresse aussi bien aux enseignants, tandis que la forme éditoriale de nombre de publications du Réseau Canopé cible aussi bien les élèves, en particulier dans l'univers « Éclairer ». Pour ne citer que deux exemples, les publications sur *Bill Viola* et *La Mort des rois* s'adressent explicitement, dans leur notice en ligne, entre autres publics, aux « élèves et apprenants »²⁸.

Un des enjeux, pour Canopé, est donc de pouvoir définir et affirmer suffisamment sa valeur ajoutée pour reconstituer un réseau de coproducteurs et de coéditeurs en des termes qui ne soient pas au détriment de l'établissement public, comme ce put être le cas lorsque, dans le passé, un certain nombre de conventions partenariales ne lui assuraient pas un retour à proportion de ses investissements, aboutissant à des collections non viables économiquement.

²⁶ Décret n° 2010-1650 du 28 décembre 2010.

²⁷ Code de l'éducation, art. D. 314-71 : « *Le réseau Canopé exerce une mission d'édition, de production, de développement et de mise à disposition de ressources et de services éducatifs à destination des enseignants, des communautés éducatives et universitaires, des écoles et des établissements d'enseignement scolaire. [...]* Il contribue, dans le domaine de l'usage des ressources éducatives, à la formation initiale et continue des personnels enseignants et d'éducation et des personnels d'encadrement et à l'accompagnement de tous les membres de la communauté éducative, notamment en complément des missions académiques de formation et des écoles supérieures du professorat et de l'éducation. »

²⁸ Source : www.reseau-canope.fr

- **Une relation à la tutelle en attente de clarification**

Placé sous la tutelle du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche²⁹, le réseau Canopé fait partie des établissements publics auprès desquels cette tutelle est présente, avec un comité de tutelles réuni trois fois par an. Cette présence est bien acceptée par l'établissement, qui souhaiterait même une tenue mensuelle d'un « bureau du comité » en configuration restreinte.

Le problème n'est donc pas dans la présence, ni même dans le poids de la tutelle, mais dans le fait que ce poids ne s'exerce ni de manière claire, ni dans la perspective d'un pilotage à long terme. L'établissement fait face à une tutelle diffuse mêlant moyens, métier et commandes de circonstance : tutelle supports au secrétariat général ; tutelle métier à la DGESCO et, théoriquement, à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) ; et commandes de circonstances destinées à accompagner en urgence les priorités de la politique ministérielle, via la DELCOM, la DNE, voire directement le cabinet. La mobilisation prioritaire requise par ces dernières sollicitations, par définition imprévues et ressenties comme de plus en plus nombreuses, rend difficile, voire impossible, la définition d'une stratégie des ressources, conjointe et à long terme, entre la tutelle métier et l'opérateur public ; elle empêche celui-ci de jouer son rôle, le privant, de fait, d'une partie de l'exercice de son autonomie ; elle met aussi la DGESCO dans la situation de se faire son propre opérateur plutôt que d'exercer sa tutelle.

C'est un cas d'école où se vérifient, une fois encore, les constatations générales effectuées par le Conseil d'État en 2009 sur l'ensemble des établissements publics³⁰ :

« L'abondance des tutelles multiplie les interlocuteurs extérieurs auxquels l'établissement a affaire, sans garantir l'efficacité du dispositif [...]. Au total, les responsables d'établissements publics ont le sentiment paradoxal d'être à la fois "sur-contrôlés", en raison de la multiplication des acteurs auxquels ils doivent rendre compte, mais insuffisamment pilotés, en raison du manque de cohérence et de dimension stratégique de ces dialogues avec l'autorité de tutelle. [...] La fragmentation des compétences a le plus souvent pour effet de multiplier les risques de blocage ou d'affrontement, et ne laisse à l'inverse que peu de place à l'émergence d'un véritable dialogue stratégique de long terme. »

L'une des conséquences de cette situation est un état de concurrence entre la tutelle et son opérateur. Tandis que l'opérateur se trouve mobilisé par des tâches relevant de l'information ou de la communication et destinées, non pas toujours aux seuls professeurs, mais également aux familles et aux élèves, sa tutelle s'institue, quant à elle, éditeur de ressources. Ainsi, en raison de l'absence d'un dialogue stratégique aboutissant à de véritables commandes des maîtrises d'ouvrage, Canopé et la DGESCO se trouvent-ils produire parallèlement des ressources, non seulement différemment « éditorialisées », mais pouvant même délivrer des messages sensiblement décalés, comme pour les

²⁹ Code de l'éducation, art. D. 314-70 : « Un établissement public national à caractère administratif, dénommé "Réseau Canopé", est constitué en réseau de création et d'accompagnement pédagogiques. Il est placé sous la tutelle du ministre chargé de l'éducation. [...] ».

³⁰ *Op. cit.* p. 58.

programmes de maternelle, déjà évoqués³¹, ou pour la mise en œuvre de l'histoire des arts au collège³².

Chacun souligne l'excellence du fonctionnement du réseau dès qu'il est question d'« éducations à... », surtout lorsqu'il y a impulsion politique forte et traitement d'un sujet sensible comme « valeurs de la République », « éducation et actions contre le racisme et l'antisémitisme », voire « année du sport », qui ont fait l'objet d'un travail rapide, efficace et de qualité, piloté par des comités éditoriaux *ad hoc*, parfois interministériels. Un tel fonctionnement, qui mériterait de servir de modèle, se trouve apparemment facilité lorsque seul Canopé est à même de mobiliser les moyens requis en un temps contraint.

Pour l'accompagnement des disciplines et des programmes d'enseignement, sujets plus concurrentiels, les qualités de Canopé ne sont, en revanche, pas pleinement utilisées avec efficacité.

Il conviendrait donc tout d'abord que soient définis et mis en œuvre :

- pour l'établissement public, un positionnement précisé d'opérateur dans le cadre de ses missions propres et de maître d'œuvre dans le cadre des commandes de ses tutelles – agissant en maîtrises d'ouvrage – qui valoriserait son savoir-faire ;
- de la part de la tutelle, un pilotage et un contrôle réels et explicites, non seulement sur les moyens, mais surtout sur le fond de l'activité, par la mise en place d'un dialogue stratégique (qui imposerait à la tutelle d'être elle-même capable d'exprimer ses attentes sur les différents termes).

La rédaction d'un contrat d'objectifs et de performance, qui manque cruellement, constituerait une première étape³³.

Selon les cas, Canopé est aujourd'hui éditeur autonome agissant en ÉPIC et affranchi de toute tutelle métier ; maître d'œuvre ou co-maître d'ouvrage ; opérateur de commandes directes et spécifiques, n'émanant pas forcément de ses tutelles et s'accompagnant de financements dédiés ; simple hébergeur, comme pour les sites disciplinaires, ou diffuseur, pour des produits dont il se limite à acquérir les droits pour l'usage éducatif... Cette situation doit être éclaircie.

1.1.2.2 Le CNED

- **Un établissement appartenant au service public du numérique éducatif**

Le centre national d'enseignement à distance (CNED) est partie intégrante du service public du numérique éducatif tel que défini dans l'article 16 de la loi de refondation (chapitre I, section 5, article 16)³⁴. Ses attributions sont définies dans le code de l'éducation aux articles R. 426-1 à R. 426-22. Il a le statut d'établissement public à caractère administratif et se trouve placé sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Mobilisant 2 200 salariés et doté d'un budget de 140 M€, il propose 500 formations

³¹ Voir ci-dessus § 1.1.1.

³² Production récente du Canopé de l'académie de Créteil.

³³ Voir ci-dessous 1.2.1.

³⁴ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013.

à 232 000 inscrits, dont les deux tiers d'adultes. Il dispose de huit centres spécialisés : Poitiers, Lille, Rouen, Vanves, Rennes, Lyon, Toulouse et Grenoble.

En vertu de son statut et si l'on fait référence à la circulaire du 20 mars 1998³⁵, le CNED n'est pas un éditeur. Pour autant, sa production éditoriale comme son activité (offre de formation, production de ressources d'accompagnement papier ou dématérialisées) – intégrées dans une offre de parcours pour les apprenants – peuvent être considérées dans le champ du rapport.

- **D'organisme de cours par correspondance à fournisseur de services à distance**

Le métier historique du CNED est d'offrir des cours à distance aux élèves « empêchés », de la scolarité obligatoire jusqu'au BTS. Il reçoit une subvention, pour cette mission de service public, qui correspond à 40 % de ses revenus. Son offre complémentaire, en forte augmentation, concerne la formation tout au long de la vie (élèves, étudiants, professeurs, autres fonctionnaires) avec, notamment, la préparation à une variété de concours de la fonction publique.

S'il est positionné à l'origine sur des activités de suppléance et réalise son offre d'enseignement à distance en distribuant des ressources de plus en plus souvent dématérialisées, il évolue aujourd'hui vers une fourniture de services renouvelée. Capitalisant sur son savoir-faire en matière de formation à distance, il a entrepris de s'ouvrir à un public plus étendu dans une perspective de continuité pédagogique. Parmi ses activités nouvelles, on peut retenir :

- le service D'Col de soutien scolaire en éducation prioritaire, dont ont bénéficié près de 58 000 élèves cette année. Ce service s'adresse à des établissements physiques ;
- l'enseignement des options non offertes dans un établissement pour assurer la continuité du service public des collégiens ou des lycéens ;
- *English for schools* et *Deutsch für schulen*, dispositifs d'apprentissage des langues à l'école primaire.

Dans le cadre de la mise en place de la réforme du collège, le CNED a prévu de proposer l'enseignement de cinquième en *e-learning* dès la rentrée 2016, ceux de quatrième et de troisième en 2017, et celui de sixième en 2018. Cette solution permettra d'offrir de nouveaux services aux élèves et favorisera la participation à des classes virtuelles encourageant les pratiques de collaboration entre pairs.

- **Une synergie à développer avec les autres acteurs**

Pour ce qui concerne les parcours scolaires, le CNED pratique peu la coédition. La production accrue de ressources numériques a augmenté les coûts induits par le versement de droits d'auteurs, d'autant que le CNED ne peut pas bénéficier d'Éduthèque³⁶. Pour autant, sur certains secteurs spécifiques comme la préparation aux concours, il pratique un large partenariat éditorial avec les éditeurs publics ou privés (Canopé, presses universitaires, PUF, Dunod / Armand Colin...).

En outre, la mise en place de la réforme du collège a nécessité le recrutement par le CNED d'ingénieurs responsables de formation et une subvention complémentaire, afin de monter

³⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000204563>

³⁶ Voir 1.1.1.2.

49 « classes matière »³⁷. Il n'y a pas eu de concertation avec la DGESCO sur le sujet de ces productions.

De fait, si la DGESCO siège au conseil d'administration au CNED, la collaboration entre les deux entités est réduite. En conséquence, la DGESCO a par exemple dû rattraper un défaut de prévision de l'établissement sur l'adaptation de ses contenus aux nouveaux programmes. Une subvention complémentaire de 3 M€ a dû être versée. Cet élément illustre la nécessité de renforcer le rôle de la tutelle. Tout juste peut-on évoquer un travail conjoint sur des conventions dans le cadre d'élèves en double inscription (à l'exemple d'un élève handicapé qui suit une partie de sa formation en établissement et une partie au CNED).

Le nouveau directeur du CNED, nommé en décembre 2015, souhaite développer les collaborations, notamment avec Canopé (les choses ont d'ailleurs déjà commencé avec le service D'Col puisque les vidéos sont produites par Canopé).

Si le CNED a réalisé des efforts importants ces dernières années pour assumer la mutation profonde de ses missions, qui ne sont plus d'assurer des « cours par correspondance » mais d'offrir une plateforme numérique de services éducatifs, il apparaît confronté à des difficultés.

La question se pose, d'ailleurs, de savoir si l'ensemble des ressources qu'il a produites en faveur des élèves empêchés ne pourraient pas être valorisées pour d'autres usages.

1.2. Une tutelle des opérateurs en cours d'organisation

C'est le secrétaire général du ministère qui exerce la coordination des tutelles sur les opérateurs rattachés au ministère, qui se distinguent entre tutelles métier (DGESCO, DNE - A, DEPP et DREIC) et tutelles supports (DGRH, SAAM et DNE - B³⁸). Il a délégué à l'une des structures agissant au sein du secrétariat général, la DAF, ses attributions en matière de coordination des tutelles compétentes pour les opérateurs.

Au-delà de ce travail de coordination, la tutelle de la DAF s'exerce également sur les domaines de gestion des opérateurs se rapportant à ses compétences propres, c'est-à-dire l'utilisation des moyens employés, et sur les politiques de gestion mises en œuvre (budget, moyens RH). Le suivi des objectifs poursuivis par les opérateurs, programmatiques et en termes de réalisations, ressortit davantage à la compétence des tutelles métier, auxquelles revient cette responsabilité.

1.2.1. Un plan d'action ministériel a été élaboré et a défini plusieurs axes d'action

1.2.1.1 La tutelle s'exerce dans la dynamique issue de la mise en œuvre de la LOLF

La mise en œuvre de la LOLF a ajouté une fonction plus marquée de pilotage des opérateurs, à travers :

- la négociation sur les objectifs poursuivis ;
- l'élaboration d'indicateurs de mesure d'activité ;

³⁷ On entend par classe matière l'enseignement d'une discipline à un niveau déterminé.

³⁸ La DNE exerce à la fois une tutelle de type « métier » (DNE - A) et de type « supports » (DNE - B).

- la mesure de l'écart avec les cibles.

Une circulaire récente³⁹, portant sur le renforcement des tutelles, a énoncé plusieurs priorités. Elle prend appui sur les compétences dévolues aux secrétaires généraux des ministères par le décret du 25 juillet 2014⁴⁰, en particulier par les articles 3.4 et 3.8, alinéa 8, pour :

- professionnaliser et améliorer l'organisation de la fonction.

C'est au secrétaire général du ministère que revient la responsabilité d'élaborer la doctrine et la coordination de l'exercice de tutelle.

- identifier les actions à mettre en œuvre pour améliorer la performance.

La circulaire insiste sur les aspects liés aux fonctions supports et à l'immobilier, mais, à nouveau, c'est au secrétaire général que revient la responsabilité d'organiser une « *gouvernance tripartite associant [ses services], les directions interministérielles et l'opérateur* ».

- garantir la cohérence des pratiques des opérateurs avec la politique ministérielle.

Les éléments contenus dans cette circulaire sont en cours de mise en œuvre au ministère et le secrétaire général du ministère poursuit une restructuration stratégique des organes chargés des tutelles.

Trois axes d'action sont mis en œuvre :

- la structure assurant l'ensemble des tutelles métier et supports : le bureau DAF - A4 opère en guichet unique ;
- la nature et l'objet de la contractualisation sont définis avec l'opérateur, dont notamment le contrat d'objectif et de performance (COP)⁴¹ ;
- un comité de pilotage de la tutelle doit être constitué sous la présidence du secrétaire général.

Par ailleurs, il est régulièrement rappelé aux tutelles métier l'obligation d'assumer leur responsabilité en matière de tutelle.

1.2.1.2 Un comité de pilotage de la tutelle des opérateurs se met en place et agit sur les objectifs poursuivis par les tutelles

Présidé par le secrétaire général, le comité de pilotage de la tutelle⁴² prévoit la mise en œuvre de mesures nouvelles pour améliorer le fonctionnement. La priorité est de mettre l'accent sur le suivi et le traitement des sujets de fond.

³⁹ Circulaire du Premier ministre n° 5798/SG du 23 juin 2015, relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État.

⁴⁰ Décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014, relatif aux secrétaires généraux des ministères.

⁴¹ Parmi les opérateurs, le CIEP et le CEREQ sont dotés d'un COP. Le CNED et l'ONISEP atteindront cet objectif en 2016.

⁴² Prévu pour être réuni initialement le 4 mai 2016, la mission ne dispose cependant pas, à ce stade, du compte rendu de séance.

L'effort de pilotage se porterait sur l'élaboration et le suivi des axes stratégiques, déterminés lors de discussions préparatoires avec les opérateurs.

Parmi les propositions d'action, seraient privilégiés l'animation d'un réseau des opérateurs et l'accompagnement des politiques, en coordination avec les tutelles exercées par les directions supports (DGRH, SAAM et DNE - B), lorsque des questions techniques (RH, mobilières, SI) seraient en jeu.

Le comité de pilotage de la tutelle serait également chargé :

- d'assurer la préparation des conseils d'administration des opérateurs (y compris avec la direction du budget, le cas échéant) ;
- de fixer les objectifs liés à la part variable de la subvention ;
- d'associer étroitement, dans le cadre de la mission de coordination du secrétariat général, les tutelles exercées par les directions métiers.

Conformément aux dispositions du décret du 17 février 2014 précité, le secrétaire général demeurerait l'interlocuteur unique des opérateurs en assurant « *la coordination de la tutelle sur les opérateurs relevant du ministère* ».

Le modèle guichet unique, réputé le plus efficace, serait confirmé.

1.2.2. Une tutelle qui s'exerce imparfaitement sur les opérateurs

Le ministère est aujourd'hui doté des structures et organes nécessaires au pilotage de l'activité des opérateurs. Cependant, les efforts déployés en termes d'organisation et de coordination des tutelles, s'ils provoquent des effets positifs, marquent encore le pas quant aux résultats obtenus.

La mission a pu observer que subsistent :

- une absence de positionnement stratégique de certains opérateurs ;
- une faiblesse dans la contractualisation pluriannuelle des moyens (Canopé n'est toujours pas doté d'un COP⁴³) ;
- des instances décisionnelles internes à chaque opérateur (en particulier les conseils d'administration) au sein desquelles le dialogue stratégique est peu présent.

Plusieurs éléments montrent parallèlement l'absence d'efficacité de certains contrôles :

- des incertitudes demeurent et pèsent sur le partage des rôles entre les tutelles « supports » et les tutelles « métier » ;
- la multiplication d'interventions de certaines tutelles (lorsque des commandes urgentes et non prévues doivent être traitées rapidement, souvent sans coordination) augmente

⁴³ Canopé, en cours de réforme profonde liée à la réforme territoriale, n'a pas assuré la mission d'une possibilité d'atteindre cet objectif en 2016.

les demandes, brouille la lisibilité des plans d'action et peut faire naître des concurrences fortes ;

- enfin, si le pilotage des moyens est peu à peu consolidé, les outils du cadrage stratégique restent peu développés (cahiers des charges, éléments de contractualisation).

1.2.2.1 Quelques limites apparaissent quant au rôle dévolu au guichet unique

La désignation au sein du secrétariat général d'une structure unique, chargée des tutelles, apparaît comme la modalité d'organisation la plus efficace, surtout dans un contexte où les activités éditoriales sont exercées par des acteurs multiples.

Le bureau DAF - A4 a ainsi engagé un travail précis quant à la mise en place d'une tutelle véritablement formalisée.

Cependant, la mission a constaté que l'action de la tutelle, qui s'exerce davantage sur les moyens que sur les politiques mises en œuvre, fausse parfois les positionnements.

Le bureau des tutelles DAF - A4 s'avère être de fait dans une position « d'ambassadeur » des intérêts de l'opérateur devant les directions, y compris la direction du budget, très attentive à l'allocation des moyens dévolus aux opérateurs. La coordination des tutelles reconnaît par voie de conséquence un défaut de suivi régulier des projets qui se poursuivent, parfois sur plusieurs années, et qui n'ont pas été supprimés alors qu'ils auraient dû l'être.

Concrètement, le guichet unique n'est pas en position d'opérer directement un contrôle du fond, et s'exprime plutôt sur le caractère réaliste de telle ou telle action, programmatique ou pas. Cependant, cette critique doit s'adresser tout autant aux modalités de traitement des commandes (qu'elles émanent des tutelles « métier », ou encore du cabinet du ministre⁴⁴) : c'est l'absence de politique programmatique dans ce domaine qui explique l'essentiel de la faiblesse de la qualité du suivi et favorise par conséquent une gestion au « coup par coup ».

1.2.2.2 Les tutelles peinent à coordonner efficacement leur action

Malgré les améliorations qui lui sont apportées, dans la dynamique de la circulaire du 23 juin 2015, le fonctionnement actuel de la tutelle n'apparaît pas satisfaisant. En effet, et bien que la volonté soit exprimée d'un travail sur le fond (c'est-à-dire l'anticipation et la programmation des contenus produits), les effets du guichet unique, qui effectue en réalité un travail de facilitation pour l'obtention de moyens, combinés à une absence de pilotage de fond des orientations éditoriales, y compris au niveau du ministère lui-même, conduisent à un paradoxe. Ce dernier s'incarne par exemple à travers l'absence, notée plus haut, d'un COP pour le principal opérateur en matière de production éditoriale, Canopé (sachant que ce même opérateur n'est pas non plus doté des outils de comptabilité analytique), qui continue de recevoir des commandes irrégulières et souvent sans lien avec son propre calendrier de production.

Il en résulte pour ce même opérateur un fonctionnement budgétaire qui interroge : la tutelle a ainsi indiqué à la mission que le budget se construisait à partir d'une subvention « n-1 reconduite » (et

⁴⁴ Voir ci-dessus partie 1.1 « Les acteurs », l'exemple donné par la MAF sur la production de ressources pour les programmes de maternelle.

consolidée par blocs, d'année en année). Cette modalité oblige par conséquent à un fonctionnement budgétaire qui s'apparente davantage à celui qui précédait la LOLF, même si les objectifs d'économies fixés par la direction du budget sont imposés (2 % d'économie environ par an).

Parallèlement, la part de subventions augmente⁴⁵ puisque l'absence de politique programmatique implique des subventions ponctuelles sur projet⁴⁶, essentiellement de la part de la DGESCO et de la DNE - A.

Le rôle du comité de tutelles des opérateurs doit également être interrogé. Il se définit comme « *le lieu de réflexion autour du positionnement stratégique de l'opérateur, des commandes passées par sa tutelle et de la mise en œuvre de cette stratégie. [Le comité] est également le lieu de préparation et de suivi du contrat d'objectif et de performance*⁴⁷ ». La mission ne peut qu'adhérer à cette définition. Mais, en l'occurrence, la difficulté d'un positionnement clair de Canopé apparaît forte. En effet, en conclusion du comité de tutelles du réseau Canopé du 2 avril 2015, les affirmations selon lesquelles « *Canopé sera associé aux réflexions sur la stratégie du ministère relative aux ressources pédagogiques* », et « *cette intégration de l'opérateur à la réflexion globale sur la stratégie de production du ministère ne remet [...] pas en cause son autonomie concernant sa stratégie éditoriale, notamment sur la création de ressources qu'il souhaite développer pour dégager des ressources propres* » montrent toute la difficulté d'un partage clair des deux positionnements de l'opérateur : maître d'œuvre pour le ministère et maître d'ouvrage pour les productions qui relèvent de sa propre compétence.

La volonté est cependant affirmée que, de plus en plus, les tutelles préparent avec les opérateurs concernés, les éléments de discussions de fond pour le comité de tutelles et plus largement le comité de pilotage de la tutelle. En effet, les divergences d'analyse peuvent parfois conduire à la nécessité de prononcer en comité de tutelles des arbitrages (essentiellement pour les opérations non programmées, donc non financées) ou au refus de valider un projet. Le comité constitue une instance dont l'existence et les compétences sont officielles et, peut-on l'espérer, les recommandations suivies d'effets.

1.2.2.3 En conclusion, deux handicaps majeurs à l'accomplissement d'un suivi véritablement efficace

Le premier concerne les aspects financiers et le recours aux ressources propres imposé par la tutelle financière, sous l'impulsion de la direction du budget. Si ce recours aux ressources propres peut apparaître comme un complément intéressant lors de la construction du budget, il provoque, par voie de conséquence, une forme d'émancipation inévitable de l'opérateur vis-à-vis de sa tutelle, pour les actions qu'il conduit en qualité de maître d'ouvrage, de fait, indépendant. L'équilibre qui en résulte semble extrêmement précaire entre autonomie de décision des opérateurs (surtout lorsque leur plan d'action n'est pas réellement formalisé) et part plus ou moins active prise par les tutelles sur la programmation de l'activité.

Le second handicap est le relatif effacement des tutelles « métier ». Ce point apparaît paradoxal puisque la lettre circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015 mettait l'accent sur l'importance de cette dernière, priorité réaffirmée régulièrement par le secrétaire général du ministère. Le constat

⁴⁵ Ces éléments vont accroître les difficultés de mise en place de la gestion budgétaire et comptable publique qui prévoit des budgets par destination.

⁴⁶ Voir partie 1.1.1 la DNE.

⁴⁷ Compte rendu du comité de tutelles du 2 avril 2015.

est pourtant fait d'une représentation des tutelles qui ne se situe pas toujours à un niveau important de responsabilité (dans la hiérarchie administrative) au sein des conseils d'administrations des opérateurs, tendance qui devrait s'améliorer en comité de pilotage de la tutelle qui sera présidé, il est vrai, par le secrétaire général.

C'est dans l'action de la coordination des tutelles que les limites apparaissent alors pleinement : l'exercice tend à se résumer, le plus souvent, au suivi des moyens utilisés. Ce constat semble confirmé par la position exprimée par la DGESCO lors du comité de tutelles de Canopé du 2 avril 2015 : la direction, tutelle métier, « rappelle qu'il convient d'éviter un mode de financement au "coup par coup" et que les marges de financement sont extrêmement faibles sur le HT2⁴⁸ » (financement « au coup par coup » provoqué par l'absence de vision programmatique de l'activité de l'opérateur, absence qu'il convient certes d'imputer à l'opérateur lui-même, mais également à ses tutelles métier).

La frontière est étroite entre politique éditoriale explicite du ministère d'une part et politique(s) éditoriale(s) de ses opérateurs de l'autre. La question se pose donc de savoir laquelle doit s'inscrire dans l'autre et, si subordination des politiques éditoriales des opérateurs à celle du ministère il doit y avoir, comment alors conserver à ces derniers leur part d'autonomie ?

1.3. La politique d'édition partenariale du ministère : l'exemple du champ culturel

1.3.1. L'importance de l'acquisition des droits de propriété intellectuelle pour les ressources iconographiques, sonores et audiovisuelles

L'apport de documentation iconographique, sonore et audiovisuelle est l'un des enjeux essentiels de la ressource pédagogique, surtout dans un environnement numérique et plus spécialement dans le champ large de l'éducation culturelle (culture humaniste, éducation artistique et culturelle, culture scientifique et technique). Mais le risque que représente la diffusion numérique pour les ayants droits rend de plus en plus coûteuse l'acquisition des droits de propriété intellectuelle pour de telles ressources, *a fortiori* leur libération pour un usage collectif d'œuvres visuelles, sonores ou audiovisuelles dans le cadre de la classe, de la formation ou d'examens. Sur ces usages collectifs, le ministère, avec la conférence des présidents d'universités, a mené des négociations globales avec les représentants des ayants-droits : ainsi du protocole signé le 6 novembre 2014 et publié au BOEN du 1^{er} janvier 2015⁴⁹. Cependant, un tel accord ne prend pas en compte les besoins éditoriaux de la production de ressources.

Aussi, surtout à partir du plan pour les arts et la culture institué à la rentrée 2001, le réseau Canopé a-t-il noué de nombreux partenariats avec des institutions ou structures qui lui ont permis l'acquisition de droits à des tarifs parfois préférentiels : centres dramatiques et chorégraphiques, festivals et institutions musicales, grands musées, établissements publics scientifiques. De son côté, le ministère de la culture et de la communication (MCC), tutelle ou financeur de la plupart de ces institutions et structures, a largement encouragé ou subventionné en leur sein, en complément

⁴⁸ Le « hors-titre 2 » est constitué de l'ensemble des titres de la nomenclature budgétaire qui ne sont pas liés aux dépenses de personnel. En l'occurrence, la faiblesse évoquée concerne les moyens du titre 3 « Dépenses de fonctionnement », catégorie 32 « Subventions pour charges de service public ».

⁴⁹ http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=84937

d'actions ou de formations, la production de ressources éditoriales à usage éducatif. À partir de 2008, ont été développés par les deux ministères des portails en ligne destinés à pointer des ressources éditoriales mises à disposition sur les sites des institutions et structures culturelles⁵⁰. La dernière étape de cette évolution a consisté dans la création, en 2012, du portail Éduthèque, dont il a déjà été question plus haut et sur lequel on reviendra.

1.3.2. L'exemple d'une opération éditoriale partenariale : L'Histoire par l'image

L'Histoire par l'image est un site destiné aux enseignants et édité par la Réunion des musées nationaux-Grand Palais des Champs-Élysées (RMN-GP), établissement public national à caractère industriel et commercial sous tutelle du MCC. Le principe est le suivant : « À travers des peintures, dessins, gravures, sculptures, photographies, affiches, documents d'archives, nos études proposent un éclairage sur les réalités sociales, économiques, politiques et culturelles d'une époque »⁵¹.

Une convention quadripartite entre les deux ministères, la RMN - GP et le CNDP (depuis Canopé) a formalisé la relation partenariale en faisant entrer les ressources offertes par *L'Histoire par l'image* dans le portail Éduthèque : à cette convention-cadre sont adossées des annexes annuelles précisant des objectifs et un montant de financement. Désormais, les professeurs inscrits, non contents de bénéficier de contenus riches et illustrés en histoire et en histoire de l'art, peuvent télécharger des fichiers images en bonne définition. Il est à noter que le portail Éduthèque n'étant pas un site de contenus où ces images seraient localisées, il renvoie en l'occurrence vers des fonctionnalités propres et un espace dédié sur le [site https://www.histoire-image.org](https://www.histoire-image.org). Ce site, sa maintenance, son développement, ses contenus et ses fonctionnalités relèvent de la RMN - GP ; la maîtrise d'œuvre, l'inscription des enseignants, l'« éditorialisation » et l'animation du portail Éduthèque ressortissent de Canopé.

Le fonctionnement du site est financé par la RMN - GP dans le cadre de ses missions de service public. Or le coût de celles-ci n'est plus couvert, d'après l'évaluation du dernier rapport d'activité publié, qu'à hauteur de 87 % par sa subvention de fonctionnement : maintenir et développer un tel site est donc l'effet d'une volonté et d'un effort de l'établissement. Le partenariat avec l'éducation n'était qu'informel. Les 30 000 € versés par le ministère au titre de l'annexe 2016 de la convention couvrent le temps valorisé, en comptabilité analytique, du développement des fonctionnalités liées à Éduthèque, contribue à la création de nouvelles fiches et finance la libération de droits pour des images non propriétés de l'agence photographique de la RMN-GP. En revanche, la RMN-GP offre la libération de droits pour quatre cents images dont elle est propriétaire, avec l'engagement d'en ajouter une soixantaine par an. Certes, cela n'occasionne pas de coût direct puisque, dans le cas le plus fréquent, les artistes sont dans le domaine public et la RMN - GP a l'exclusivité des droits photographiques des œuvres ; mais le manque à gagner pour l'établissement et l'avantage pour le ministère sont évidents si l'on pense au coût auquel tout éditeur, fût-ce Canopé, doit acheter de telles images pour une édition en ligne, fût-elle à usage éducatif.

L'Histoire par l'image conservant, comme son nom l'indique, une perspective essentiellement historique qui ne pouvait suffire à valoriser l'ensemble de la ressource artistique et culturelle de la

⁵⁰ Portail interministériel de l'éducation artistique et culturelle (www.education.arts.culture.fr), portail Histoire des arts du MCC (www.histoiredesarts.culture.fr).

⁵¹ <https://www.histoire-image.org/contact-0>

RMN-GP, l'établissement a fondé un second site, *Panorama de l'art*, couvert par la même convention.

1.3.3. Un équilibre à trouver pour la libération des droits

De cet exemple⁵², on peut tirer quelques enseignements simples.

La nature du support numérique et l'étendue du public scolaire rendent inaccessible à quiconque la dépense que représenterait un achat de droits de propriété intellectuelle à leur coût véritable⁵³. Le partenariat avec les grandes structures et institutions détentrices ou facilitatrices dans ce domaine s'avère indispensable, soit qu'il se noue désormais au niveau des administrations centrales (Portail Histoire des arts du MCC ou Éduthèque), soit que Canopé puisse reconstituer un réseau de partenaires qui a existé et subsiste ponctuellement, pour redevenir le facilitateur et l'opérateur essentiel qu'il a été.⁵⁴

L'investissement des structures et institutions culturelles majeures dans une politique d'éducation artistique et culturelle représente un effort qui n'est que partiellement contrebalancé par les subventions d'État ; cet effort et la volonté qui l'accompagne sont néanmoins réels.

Le modèle ouvert par le portail Histoire des arts du MCC et perfectionné par Éduthèque s'avère efficace parce qu'il valorise cet effort : la puissance publique ne s'approprie pas des ressources qui restent localisées dans la structure partenaire, mais les professeurs y ont accès gratuitement et aisément par un moteur de recherche unique, pour un usage pédagogique souple grâce au téléchargement légal (un accès qui ne s'étend pas à un usage éditorial pour les ressources produites par la DGESCO, encore moins par Canopé ou le CNED).

Une ressource partenariale ne peut couvrir à elle seule un champ trop vaste de besoins pédagogiques : il importe donc que la cohérence entre les diverses ressources soit non seulement réelle mais intelligible à première vue par les professeurs.

⁵² Il aurait été possible aussi de réfléchir à partir de l'exemple des Enfants de la Zique, publication annuelle assurée par Canopé et le festival des Francofolies de La Rochelle pour promouvoir l'éducation à la chanson et l'éducation artistique et culturelle par la chanson, en particulier dans le premier degré. Depuis 2015, cette publication se fait en ligne, une partie étant accessible sans restriction, l'autre réservée à un public autorisé. Une partie des documents, y compris sonores, peut être téléchargée une fois, sur la foi d'une adresse électronique professionnelle. La thématique annuelle n'est plus déclinée sur l'ensemble du patrimoine de la chanson mais s'appuie sur le répertoire d'un artiste programmé dans le festival. En l'espèce, le passage au support numérique permet une plus grande lisibilité de la ressource dans un environnement plus cohérent ; mais le coût de libération des droits excéderait l'économie que permet la renonciation au papier, n'était l'entremise d'une structure de production privée, financée pour cela par le ministère de la culture (DRAC Poitou-Charentes).

⁵³ S'il fallait acquérir au tarif commercial les droits libérés par Éduthèque pour l'ensemble des établissements et internautes qui ont accès au portail, le coût annuel serait, selon une évaluation de la DNE, de plusieurs dizaines de millions d'euros ; Éduthèque consomme un budget annuel d'1 M€, hors valorisation de la part salariale.

⁵⁴ De fait, Canopé, pour de nombreuses raisons, apparaît aujourd'hui moins qu'hier en position avantageuse dans la négociation directe de droits de propriété intellectuelle pour un usage gratuit et massif, dans des milieux où les relations interpersonnelles jouent un rôle prépondérant et qui vivent souvent une situation difficile.

1.4. Les éditeurs scolaires

1.4.1. Le système éducatif et l'édition privée : une relation centrée principalement sur une politique d'achat

L'édition privée, malgré ce qu'elle invoque parfois⁵⁵, domine largement le marché du livre scolaire et parascolaire. Les chiffres, constants, montrent en réalité une « concurrence » faible de l'édition publique, en valeur comme en nombre d'exemplaires vendus, de l'ordre de 2,5 à 3 % seulement des parts de marchés.⁵⁶

Pour autant, il est difficile de dresser un tableau précis de la contribution du système éducatif aux résultats de l'édition privée en France. Cela s'explique d'une part parce que les éditeurs se refusent à faire connaître les chiffres de diffusion des ouvrages scolaires ou parascolaires, d'autre part parce que les sources de financement issus de l'État, des collectivités et des familles ne sont pas connues avec précision. Si les projets de loi de finances successifs renseignent sur la subvention accordée aux EPLE en vue de l'acquisition de manuels scolaires par les collèges, s'il est possible de connaître également les crédits consacrés par les régions à l'acquisition des manuels de lycée, il est difficile, voire impossible, de déterminer les crédits qui y sont consacrés par les municipalités dans les écoles, essentiellement pour des raisons d'organisation des lignes comptables. Il est également très difficile, sinon par une évaluation très globale, de mesurer l'investissement des familles dans l'achat d'ouvrages divers attendus au cours de la scolarité obligatoire.

L'État a une politique d'achat de manuels scolaires en collège qui témoigne d'efforts spécifiques dans les périodes de changement des programmes scolaires. Ainsi en 2007 – suite à la « réécriture » des programmes 2002 –, en 2008 et en 2009 les crédits qui y ont été consacrés ont oscillé entre 62,7 et 64,7 M€. Au-delà, la subvention a baissé régulièrement jusqu'en 2013 (44,8 M€), l'équipement en manuels étant assuré, pour atteindre 20 M€ en 2014 et 2015 compte tenu de l'annonce de nouveaux programmes à la rentrée 2016. La baisse se justifiait donc au vu de l'équipement des établissements accompli depuis 2008 : il s'agissait de « compléments de collections » dans l'attente des nouveaux manuels.

A contrario, un effort massif a été engagé en 2016 grâce à une enveloppe de 150 M€ ; une somme comparable est envisagée en 2017. Il a été prévu que l'acquisition de ces nouveaux manuels sera échelonnée sur deux années en fonction des disciplines. À la rentrée 2016, tous les élèves recevront de nouveaux manuels de français, mathématiques et histoire-géographie ; les élèves de cinquième auront également un nouveau manuel de langue vivante 2 et les élèves de sixième un nouveau manuel de sciences. Les autres manuels seront fournis à la rentrée 2017.

Au total, la critique récurrente sur les fluctuations du budget dévolu à l'achat de manuels ne peut donc être reçue *in abstracto*, déconnectée de l'existence d'une réforme des programmes : les budgets alloués à l'achat des manuels scolaires ne sont pas des subventions, mais la traduction d'un besoin.

⁵⁵ Voir ci-dessous.

⁵⁶ Voir le rapport de Jean-Claude Grohens sur *Les relations entre le secteur public et le secteur privé dans le domaine de l'industrie éditoriale : rapport au Premier ministre*, la Documentation française, 1997, disponible à l'adresse <http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/documents/1167-les-relations-entre-le-secteur-public-et-le-secteur-privé-dans-le-domaine-de-l-industrie-editoriale.pdf>

Plus importantes aux yeux de la mission sont les trois questions suivantes :

- celle d'une programmation ordonnée des changements de programmes, ce qui renvoie au problème, plus général mais essentiel à tous égards, de la visibilité de la politique ministérielle ;
- celle de l'école primaire, pour laquelle existe une interrogation ancienne sur l'engagement des communes. Celles-ci ont d'ailleurs été « alertées » par les éditeurs scolaires – au moyen d'un courrier adressé à chaque maire – sur ce que serait le coût de l'équipement en manuels pour la mise en œuvre des nouveaux programmes ;
- celle des politiques des exécutifs régionaux en matière d'aide aux familles pour l'achat de manuels scolaires de lycée.

Tout aussi important est le constat que, malgré l'importance des sommes engagées et la situation de quasi-monopole dont jouit l'édition privée, il semble que, pour l'ensemble des manuels destinés à la rentrée 2016, aucun cadrage n'ait été suggéré aux éditeurs, malgré l'organisation d'une série de réunions sur le sujet et le projet de tenue d'un groupe de travail qui n'a pas abouti. Ils conservent donc une liberté d'organisation et de choix des contenus à partir des libellés des programmes. Ainsi le principe curriculaire des nouveaux programmes, ou même la définition de nouveaux cycles ne semblent pas avoir induit de demande explicite de la DGESCO, par exemple de « manuels de cycle », même si l'expression d'une attente ou d'un espoir en la matière a pu être formulée. On peut s'étonner de cet état de fait, non sur le fond – sur lequel la mission n'a pas compétence – mais sur l'apparente absence de débat significatif entre institution et éditeurs.

1.4.2. Les constats et attentes des éditeurs : une perception critique de la politique éditoriale du ministère

Les éditeurs scolaires, organisés en « Éditeurs d'éducation », que la mission a rencontrés, se considèrent comme partie prenante d'une mission de service public, même si celle-ci n'est pas formalisée. Ils déclarent vouloir participer activement à l'accompagnement des évolutions du système éducatif.

Ils ont insisté, lors de leur rencontre avec la mission, sur le problème que pose l'absence apparente de politique éditoriale à moyen terme du ministère et sa pratique éditoriale à court terme, dans un contexte général d'évolution rapide de l'édition due au développement du numérique. De fait, leurs critiques des relations qui les lient au ministère tiennent pour partie au mode de fonctionnement des différentes directions du ministère sur ces sujets : « *l'absence de vision, voire de programmation éditoriale* » est mise en cause, et c'est là l'un de leurs reproches majeurs⁵⁷. Elles tiennent également à l'évolution générale de l'édition scolaire et au développement de sa dimension numérique, qui devient stratégique.

La question des choix de financement leur apparaît tout autant préoccupante : la place et le rôle des opérateurs publics, qui seraient privilégiés par le ministère, constituent ainsi une préoccupation.

⁵⁷ La qualité des relations avec le ministère, y compris celles avec la DGESCO et la DNE, n'est pas en cause : elles sont régulières et généralement positives. C'est le mode de fonctionnement qui est visé, particulièrement celui de la DNE, compte tenu de son « absence de plan de publication » et de sa relation directe avec Canopé, doté de fonctions d'édition aux termes de son nouveau statut.

Enfin, ils revendiquent que les bénéficiaires de la politique éditoriale soient précisés et que la diversité pédagogique reste possible face à une production des opérateurs publics pilotée par le ministère.

La mission rapporte ci-après quelques éléments d'analyse portant sur une partie des sujets, nombreux, évoqués lors de la rencontre. Ces éléments n'ont pas vocation à l'exhaustivité, mais ont été retenus consécutivement à leur rapport avec le sujet traité par le rapport.

1.4.2.1 L'absence de visibilité de la pratique éditoriale du ministère et les produits numériques au cœur de la critique des éditeurs scolaires

L'essor des produits numériques et leur mise en œuvre constituent un aspect posant problème aux éditeurs privés. Il amplifie à leurs yeux un trait structurel : l'absence de visibilité programmatique, la difficulté qui en résulte de répondre aux appels d'offres lancés par le ministère, le caractère trop irrégulier, voire imprévisible, des financements consentis par l'État.

Le poids croissant de l'édition numérique leur apparaît très préoccupant car elle nécessite, selon eux, d'élaborer « une vision stratégique » nécessitant des investissements importants. Ils font observer, à ce propos, que l'édition scolaire n'est pas entièrement rentable et que, dans ce contexte, la prise de risque est pour eux conséquente. Dans une saisine de la médiatrice du livre en date du 8 avril 2015, ils ont déploré, en regard d'un investissement « *de plus de 25 M€ sur les développements d'innovations intégrées dans les manuels et les ressources numériques alors même que le marché global du numérique en 2014 n'atteint pas le dixième de cette somme et que plusieurs publications gratuites se développent* »⁵⁸, le manque de perspectives claires.

Dans le cadre de l'appel d'offres concernant les banques de ressources numériques⁵⁹, le Plan numérique leur a été communiqué. Pour autant, ils se sont déclarés « surpris » de découvrir que le ministère avait exprimé le besoin de ressources complémentaires, pour la mise en œuvre des programmes, à destination des élèves et des enseignants.

Par ailleurs, ils ont pointé le fait que les plateformes prévues comme très performantes par le cahier des charges, en raison du nombre de connexions souhaité, ne seraient pas en phase avec les équipements du terrain (la mission estime que cette critique n'est pas dépourvue d'intérêt, tout en s'interrogeant tout autant sur la capacité des éditeurs à développer des solutions technologiques parfaitement adaptées aux besoins des utilisateurs).

Si la mission n'a pas vocation à retenir, en particulier, l'une ou l'autre des deux critiques qui viennent d'être rapportées, il lui semble qu'un éclairage apparaît nécessaire et qu'il conviendrait d'adresser aux éditeurs des réponses sur ces points lors des rencontres régulières qui ont lieu avec eux. La mission pointe notamment l'intérêt qu'il y aurait à clarifier, en matière d'édition des livres scolaires⁶⁰,

⁵⁸ Saisine du Médiateur du Livre (volet scolaire) en date du 8 avril 2015 : document remis par les éditeurs d'éducation lors de la rencontre avec la mission le 22 mars 2016.

⁵⁹ Voir p. 11 et p. 50.

⁶⁰ Rappelons que le code de l'éducation précise (art. D 314-128) :

« Sont considérés comme livres scolaires, au sens du quatrième alinéa de l'article 3 de la loi du 10 août 1981 sur le livre, les manuels et leur mode d'emploi, ainsi que les cahiers d'exercices et de travaux pratiques qui les complètent ou les ensembles de fiches qui s'y substituent, régulièrement utilisés dans le cadre de l'enseignement primaire, secondaire et préparatoire aux grandes écoles ainsi que les formations au brevet de technicien supérieur, et conçus pour répondre à un programme préalablement défini ou agréé par les ministres intéressés.

les apports successifs de l'histoire longue, des textes pris à partir des années 1970 et enfin de la loi de refondation de 2013, dont l'article 16 dispose :

« Le second alinéa de l'article L. 131-2 du même code est remplacé par six alinéas ainsi rédigés :

Dans le cadre du service public de l'enseignement et afin de contribuer à ses missions, un service public du numérique éducatif et de l'enseignement à distance est organisé pour, notamment :

1° Mettre à disposition des écoles et des établissements scolaires une offre diversifiée de services numériques permettant de prolonger l'offre des enseignements qui y sont dispensés, d'enrichir les modalités d'enseignement et de faciliter la mise en œuvre d'une aide personnalisée à tous les élèves ;

2° Proposer aux enseignants une offre diversifiée de ressources pédagogiques, des contenus et des services contribuant à leur formation ainsi que des outils de suivi de leurs élèves et de communication avec les familles ;

3° Assurer l'instruction des enfants qui ne peuvent être scolarisés dans une école ou dans un établissement scolaire, notamment ceux à besoins éducatifs particuliers. Des supports numériques adaptés peuvent être fournis en fonction des besoins spécifiques de l'élève ;

4° Contribuer au développement de projets innovants et à des expérimentations pédagogiques favorisant les usages du numérique à l'école et la coopération.

Dans le cadre de ce service public, la détermination du choix des ressources utilisées tient compte de l'offre de logiciels libres et de documents au format ouvert, si elle existe. »

Par ailleurs, à la date de l'entretien avec la mission, les modalités d'appréciation de la grille de sélection des offres leur apparaissaient discutables : les listes des candidats ne sont pas connues, les résultats non plus, un seul éditeur a été retenu par lot. Toutes choses éclairées ou infirmées par les résultats de l'appel d'offres⁶¹.

Enfin, et de manière plus intéressante du point de vue de la mission, les éditeurs disent s'interroger sur l'avenir :

- cet appel d'offres est-il préfigurateur d'un modèle à venir : peut-on envisager un partenariat éditorial public-privé ou se limitera-t-on à des appels d'offres ? Dans le cas présent, il ne s'agit que de ressources complémentaires mais qui, de fait, couvrent les programmes. Y aura-t-il des offres numériques les années suivantes ? Doivent-ils investir si les budgets ne se maintiennent pas ?
- rend-on un vrai service à l'école en poussant, comme l'a fait la DNE, à « la création d'objets granulaires déstructurés » alors que la variété éditoriale et la qualité de l'offre de l'édition privée permettent la cohérence dans l'émulation et la diversité (produire des ressources pédagogiques de qualité est « un travail d'éditeur », qu'ils chiffrent de 2 à 3 % des coûts) ?

La classe ou le niveau d'enseignement doit être imprimé sur la couverture ou la page de titre de l'ouvrage. »

⁶¹ Le rapport y revient un peu plus loin.

À cet égard, comme à d'autres moments, les éditeurs ont rappelé à la fois les principes de liberté d'édition, de publication et d'expression consacrés dès les origines de la relation État-éditeurs scolaires et le fait que, par le passé, la coexistence avec les CNDP et CRDP était relativement simple, les frontières étant tracées : à l'édition privée, le service rendu aux élèves et aux familles (incluant les livres du maître pour un bon usage des manuels) et au service public, les consignes et les outils professionnels à destination des maîtres.

1.4.2.2 La question récurrente des destinataires et du partage des rôles

Les éditeurs souhaitent notamment que cette question des destinataires soit replacée au centre de la réflexion, en demeurant strictement fidèle au partage des rôles qui vient d'être rappelé, même s'ils estiment qu'ils sont en outre capables d'équiper professionnellement les enseignants et qu'ils le font déjà en partie, dans les faits, dans le premier degré⁶². La mission considère qu'il s'agit effectivement d'une réflexion décisive. Elle n'estime pas pour autant que la réponse puisse être simple en l'état – si tant est qu'elle l'ait jamais été – parce que l'État ne doit se désintéresser ni de l'efficacité pédagogique des maîtres ni de la pertinence des outils d'apprentissage utilisés par les élèves, et bien évidemment aussi du fait des mutations à la fois engendrées et permises par le numérique⁶³.

À une remarque de la mission portant sur le fait que les frontières évoluent (offre systémique et documents d'accompagnements ministériels, qui apportent démarches, méthodes, documents libérés de droit), les éditeurs observent que le numérique est effectivement désormais un moyen de diffusion tous azimuts. Dans ce nouveau contexte,

- ils affirment qu'avoir un « concurrent public » ne serait pas un problème majeur à condition que le donneur d'ordre soit à distance : quand il s'agit d'un opérateur de la politique ministérielle, cela change la donne. Ils se veulent donc vigilants sur la défense de la liberté d'entreprise ;
- s'ils reconnaissent le droit de l'État « à informer ses fonctionnaires »⁶⁴, ils rappellent justement que « jusqu'à présent le ministère s'adressait aux enseignants » uniquement.

Or, dans l'analyse qu'ils font de la politique éditoriale du ministère conduite par la DNE, ils observent que les cibles actuelles sont les enseignants, les élèves et les familles, via Canopé essentiellement (art. 3 du décret n° 2014-1631).

La multiplication et l'extension des sites deviennent donc préoccupantes de leur point de vue : ils pointent ainsi les « onze nouveaux services et offres » déployés par le ministère à la rentrée 2013, dont six offres de contenus éducatifs à destination des élèves et des classes et cinq offres de services pour les élèves, les parents et les professeurs.⁶⁵

⁶² Singulièrement en mathématiques et en sciences grâce aux livres du maître très documentés.

Les éditeurs admettent que le travail de formation n'est pas théoriquement de leur ressort, mais ils considèrent que la relation permanente éditeurs/universitaires pour assurer les mises à jour des contenus et leurs efforts didactiques et éditoriaux pourraient conduire à reconnaître leur rôle dans la formation des enseignants, comme par exemple au travers d'abonnements à des plateformes de formation.

⁶³ Voir ci-dessous 3.3.2.

⁶⁴ Rôle dont la légitimité est affirmée par Bernard Pêcheur, président du Coepia.

⁶⁵ Rappelons cependant que parmi celles-ci, plusieurs ne sont pas concurrentielles de l'édition privée et relève, comme M@gistère, de la responsabilité du ministère (art. 16 de la loi du 8 juillet 2013).

1.4.2.3 Le ministère et ses opérateurs : retour sur une question clef

Aux yeux des éditeurs, les directions du ministère, en particulier la DNE, privilégieraient ses opérateurs : le CNED et principalement Canopé. Ils ont d'ailleurs rappelé que ce constat était récurrent : lors de la campagne de 2010 d'accès aux outils numériques pour les écoles et établissements via le plan ENR, l'achat de produits SCÉRÉN aurait été favorisé.

Selon eux, ces liens apparaîtraient patents récemment à travers quelques dossiers, dont le dernier en date serait l'appel d'offres concernant les banques de ressources numériques des cycles 3 et 4 liées aux programmes de la rentrée 2016. Pour les éditeurs (à la date de leur rencontre avec la mission), le fait que Canopé puisse participer à l'appel d'offres alors que la DNE retenait les prestataires de son choix était inacceptable.

Il s'est avéré *in fine* que Canopé n'avait pas participé à cet appel d'offres⁶⁶ et que les lauréats dudit appel d'offres ont été des entreprises privées.

L'épisode pourrait faire figure d'étude de cas : structurellement inquiet, le groupe « Éditeurs d'éducation » tend à sur-réagir, conscient – à juste titre – de son importance dans le partenariat de fait qui le lie à l'État, mais assez peu enclin à considérer que l'État est légitime quand il cherche à faire évoluer le *statu quo*. Lors des échanges avec la mission, il a ainsi été fait allusion à la situation de mainmise étatique en Pologne et en Hongrie, toutes choses pour le moins inattendues.

Autre critique forte concernant les opérateurs publics : les offres proposées gratuitement aux usagers qu'ils sont en mesure de faire et qui sont considérées par les éditeurs comme « destructrices de l'investissement privé »⁶⁷. Pour eux, l'usage de crédits à cette fin pourrait même être interrogé, dans une perspective de bonne gestion de l'argent public, sur laquelle « ils estiment avoir à s'exprimer ». Leur conclusion est que, pour faire vivre des structures comme Canopé, des financements seraient « détournés » de l'édition privée. Cependant, ils ne s'expriment pas sur les productions assumées par l'établissement public et dont on peut penser qu'elles ne sont pas rentables.

Si la thématique des offres proposées gratuitement aux usagers illustre bien, pour l'essentiel, les questions posées par la définition d'une politique éditoriale du ministère, en particulier en ce qui concerne les dimensions mises en avant par les éditeurs privés (cibles, calendrier prévisionnel, etc.), la mission estime :

- d'une part, que les arguments et critiques développés par les éditeurs concernant les financements reçus par les opérateurs négligent le fait que ces abondements budgétaires correspondent normalement à l'objet de leurs missions ainsi qu'aux commandes ponctuelles que peut leur adresser le ministère ;

⁶⁶ Ce qui apparaît logique à la mission : soit Canopé était en capacité de développer les actions commandées par sa tutelle, et il n'y avait pas lieu de recourir à un marché, soit il ne l'était pas, et le marché s'imposait... sans que Canopé puisse y soumissionner, puisque le marché ne s'était justement avéré nécessaire que parce que l'opérateur n'était pas en capacité de répondre à la commande de sa tutelle.

⁶⁷ Ils évoquent comme exemples de services directement concurrentiels *English For Schools* et *D'COL*, service d'aide aux élèves en difficulté de CM2 et de sixième, gérés par le CNED, ou *Prep'Exam*, service de mise à disposition des sujets du baccalauréat sur le site Éduscol.

- d’autre part, que le plan numérique et l’émergence de produits nouveaux vont rebattre, qu’on le veuille ou non, les cartes.

La troisième grande critique porte sur l’absence de comptabilité analytique de Canopé. Dans la saisine de la Médiatrice du Livre déjà évoquée, les éditeurs scolaires citaient la Cour des Comptes dans son rapport annuel 2014 :

« En l’état de leurs outils, ni le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) ni les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) ne peuvent apprécier l’équilibre économique réel de leur activité éditoriale alors que la réglementation leur impose de disposer d’une comptabilité analytique opérationnelle au 1^{er} janvier 2014 pour continuer de pouvoir éditer. La finalité de cette comptabilité analytique serait donc double : satisfaire aux obligations légales en matière d’édition publique mais aussi et surtout justifier l’emploi de la subvention pour charges de service public par mission et par activité, ce qui fait défaut aujourd’hui. Pour ce faire, elle devra nettement distinguer les activités marchandes des missions de service public. »⁶⁸

La mission constate, sur ce point précis, que si en effet la cour des comptes souligne que l’absence de comptabilité analytique est préjudiciable à un suivi précis de l’activité de l’opérateur, seule l’impossibilité d’apprécier « l’équilibre économique réel de cette activité » est pointée : la seule recommandation qui lui est adressée, à l’instar des éléments contenus dans les circulaires de 1998 et suivantes, est l’adoption de ce type de suivi comptable.

Le point de vue des éditeurs scolaires sur Canopé est qu’il conviendrait d’éclaircir rapidement les fonctions exercées par cet établissement. Le problème n’est pas tant qu’il outrepasserait son cadrage, mais, plus fondamentalement, qu’il y aurait contradiction entre le décret fondateur de 2014 et les textes de référence de 1998 déjà évoqués. La fonction d’édition de l’établissement constitue un point de conflit nodal, *a fortiori* à mode de fonctionnement et d’organisation constant de Canopé.

1.4.3. Repenser la relation État-éditeurs

Au total, les éditeurs estiment que s’opposent aujourd’hui, au moins de manière tendancielle, deux conceptions : laisser au privé la possibilité de proposer une diversité d’offres pédagogiques ou bien tendre à instaurer une réponse pédagogique unique, intégralement pilotée par le ministère.

Or, ils considèrent qu’ils contribuent, par leurs productions, à la fois à assurer la liberté pédagogique des enseignants, à faire vivre les réformes et à mettre en œuvre efficacement les nouveaux programmes.

Ils jugent également que la situation de l’équipement en manuels scolaires n’est pas satisfaisante. Elle serait même « catastrophique » dans l’enseignement primaire – l’équipement en France serait l’un des plus faibles de l’OCDE – et ils ont rappelé à la mission les conclusions du rapport de l’UNESCO

⁶⁸ Le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et son réseau : un modèle obsolète, une réforme indispensable dans Rapport public annuel 2014 de la Cour des Comptes, p. 58, disponible sur <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2014>

de janvier 2016⁶⁹, sur le lien de cause à effet entre la diffusion des ouvrages scolaires et les résultats des élèves.

On voit que se mêlent, dans leur propos, plusieurs questions autour de la défense de leur espace de publication, de la concurrence potentielle ou supposée des opérateurs publics, de la recherche de financements publics et enfin de revendications ou d'aspirations à jouer un rôle de service public. À leurs yeux, il y a urgence à définir une « stratégie économique globale dans le cadre d'une mission de service public » – dans le contexte de la pression du Gafa⁷⁰ pour « la libre circulation des contenus » – qui devrait notamment exercer une vigilance renforcée sur le maintien de « l'exception pédagogique » que constituent les livres scolaires ; à faire appliquer les circulaires du 20 mars 1998 et du 29 mars 2012 et les recommandations du conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (Coepia⁷¹) ; à ce que les règles applicables à l'édition papier le soient également à l'édition de productions numériques.

Il en ressort qu'incontestablement, il y a besoin d'une définition des responsabilités éditoriales et d'une clarification de la commande ministérielle.

2. Cadre et contexte d'une nécessaire (re)définition

2.1. Un cadre juridique déjà ancien mais insuffisamment mis en œuvre

La question de l'organisation et de l'évaluation de la politique éditoriale du ministère de l'éducation nationale se situe au carrefour de trois dimensions d'un même sujet :

- l'absence, malgré la prise de textes de plus en plus précis, d'une définition et d'un contrôle de sa politique éditoriale par chaque ministère ;
- l'hypothèse, qui a émergé dès les années 1960, que l'État, du fait de l'activité de ses ministères, crée une concurrence déloyale vis-à-vis des éditeurs commerciaux ;
- le constat, plusieurs fois opéré (notamment par le rapport Groshens, déjà évoqué, en 1997) que les administrations et leurs opérateurs usent – et parfois abusent – d'une lecture extensive de leur lettre de mission, pour exercer une activité éditoriale qu'elles n'ont pas forcément vocation à assumer, en concurrence avec le secteur privé. Le caractère assez tardif de l'émergence de structures de contrôle – médiateur de l'édition publique, médiateur du livre et Coepia – a sans doute favorisé une telle lecture.

Ces constats conduisent à une forme de paradoxe, voire de contradiction : si certaines administrations ont une tendance préoccupante à dépasser leur champ d'activité, peu de politique(s) et de stratégies éditoriales sont définies au plus haut niveau.

Ces différentes situations évoluent cependant, dans un contexte juridique qui se précise.

⁶⁹ Chaque enfant devrait avoir un manuel, <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002433/243321F.pdf>

⁷⁰ Acronyme de Google - Apple - Facebook - Amazon.

⁷¹ Voir 2.1.2.1 ci-dessous sur les attributions du Coepia.

2.1.1. Un contexte juridique clair, qui s'est construit durant les années 1990

2.1.1.1 Les politiques éditoriales se situent, depuis près de 20 ans, dans un contexte de textes réglementaires et infra-réglementaires constants et convergents

Leurs orientations ont permis de définir peu à peu quelques principes solides : l'accès du public aux informations, des activités éditoriales attribuées précisément à quelques acteurs publics, le respect de l'activité du secteur privé et le respect du principe de concurrence non faussée, la prise en compte de l'*open data* et de ses conséquences sur la production de contenus, ainsi que sur les divers plans numériques.

L'entrée des services publics français dans la société de l'information peut être datée : c'est le discours du Premier ministre le 16 janvier 1998 qui énonce :

« au-delà des données publiques essentielles, il existe un champ considérable de données dont l'accès constitue l'une des conditions primordiales au développement de l'industrie et du marché français de l'information ».

Ce contexte était connu. Dès la circulaire de 1994⁷², trois considérations avaient été affirmées et sont aujourd'hui toujours en action :

- les administrations et services publics qui détiennent des informations doivent en envisager la diffusion ;
- l'exploitation de ces informations ne va pas de soi, les administrations et services publics n'ayant pas vocation à en faire commerce ;
- le droit de la concurrence s'applique, lorsque la diffusion de ces données ne relève pas d'une mission de service public⁷³.

Deux séries de textes ont ensuite fondé juridiquement les politiques éditoriales mises en œuvre par les ministères (et, le cas échéant, leurs établissements publics) et la manière de les encadrer.

2.1.1.2 Les circulaires de 1998 et 1999 fondent la réglementation de l'activité éditoriale des administrations et des établissements publics de l'État

L'on peut considérer que la circulaire de 1998⁷⁴ constitue le véritable texte fondateur de l'encadrement des politiques éditoriales.

Elle définit le principe d'une activité éditoriale liée aux missions de service public, dans un contexte de concurrence non faussée⁷⁵ (y compris la nécessité de mise en place d'une comptabilité analytique⁷⁶ – recommandation plusieurs fois formulée par la Cour des comptes).

⁷² Circulaire de Premier ministre PRMG9400081C du 14 février 1994, relative à la diffusion des données publiques.

⁷³ Article 53 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 qui applique le droit de la concurrence aux activités éditoriales de l'État et de ses établissements publics.

⁷⁴ Circulaire du Premier ministre du 20 mars 1998 PRMX9800699C, relative à l'activité éditoriale des administrations et des établissements publics de l'État.

⁷⁵ Elle reprend en cela les principes énoncés dans la circulaire de 1994, précitée.

Elle encadre la liste des éditeurs publics institutionnels et rappelle, en écho à la circulaire de 1994, l'obligation d'accès aux données brutes.

Dès publication de ce texte, il est affirmé que même lorsque l'activité éditoriale d'une administration n'est pas contestable en droit, sa mise en œuvre doit être regardée comme devant respecter les règles de concurrence (dont l'introduction d'une comptabilité analytique de type « coût complet ») et les partenariats doivent être systématiquement recherchés, entre ministères d'une part et avec l'édition privée d'autre part.

Cette circulaire établit également la liste des opérateurs qualifiés d'éditeurs publics.

Ce texte a été suivi, un an après, d'une autre circulaire instituant une médiation de l'édition publique, destinée à encadrer l'activité d'édition⁷⁷.

Cette circulaire a été prise à l'issue des travaux d'un groupe constitué de représentants de toutes les institutions concernées par les activités éditoriales de l'État et présidé par un conseiller à la cour des comptes, M. Bernard Gournay. L'objectif assigné à ce groupe était de mettre au point un guide « *à l'usage des responsables d'institutions publiques à vocation éditoriale, ainsi qu'un modèle de fiche-produit* ».

Cette circulaire a institué un médiateur de l'édition publique (MEP), chargé d'assurer le suivi et l'évaluation des activités des éditeurs publics. Le MEP peut également recueillir les observations des éditeurs privés sur le respect des règles de la concurrence. Il peut investiguer sur la réalité des coûts. La circulaire de 1999 indique très clairement que, « *quand le MEP recevra une réclamation d'un éditeur privé, (...) il prendra contact avec l'organisme mis en cause afin d'examiner les méthodes employées pour fixer les prix* »⁷⁸.

Enfin, une forme de contrôle des politiques éditoriales des éditeurs publics apparaît au paragraphe 3.1 de la circulaire : « *tous les éditeurs publics devront adresser annuellement au médiateur de l'édition publique un document d'information sur leur politique éditoriale, sur la diffusion de leurs ouvrages, sur le développement de leurs instruments de comptabilité analytique, sur l'évolution de leurs coûts et sur leur politique des prix* ».

En deux ans, ces deux textes ont donc convergé sur le contrôle d'une concurrence réellement libre et non-fauscée avec l'édition privée, énoncent les principes de comptabilité analytique à prendre en compte et opèrent le début d'un contrôle des activités éditoriales des éditeurs publics.

Les fondements étaient ainsi posés.

⁷⁶ Seul instrument permettant de vérifier précisément la réalité des coûts.

⁷⁷ Circulaire du Premier ministre du 9 décembre 1999 PRMX9903863C, relative à l'institution d'un médiateur de l'édition publique.

⁷⁸ La loi n° 2014-344 et le décret n° 2014-936 ont institué un médiateur du livre qui a repris une part des attributions du MEP, sur saisine d'acteurs de l'édition relative à un litige. Le caractère récent de cette institution puis le changement de fonction de la titulaire de la charge n'ont pas permis à la mission de se prononcer sur la portée de son action en ce qui a trait au sujet de ce rapport.

2.1.2. Des orientations qui se précisent depuis 2010

Après une dizaine d'année d'application plus ou moins efficace des textes pris à la fin des années 1990, l'État a d'une part haussé, dans la hiérarchie des normes, les niveaux de textes qui vont être pris relativement aux politiques éditoriales et aux activités d'édition, quant au contrôle de leur activité, et d'autre part précisé ce que le développement des technologies de l'information impliquait vis-à-vis de la « *demande accrue de transparence et de meilleure information des citoyens sur l'action publique* » (circulaire du 29 mars 2012, 3^{ème} paragraphe).

2.1.2.1 La création du Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative

Un décret est publié le 11 janvier 2010, instituant le Coepia⁷⁹. Le choix pour l'État d'utiliser le pouvoir réglementaire peut s'expliquer de deux manières : d'une part, la cohérence avec les dispositions du décret du 8 juin 2006 relatif aux commissions administratives à caractère consultatif⁸⁰, d'autre part la volonté de conférer un caractère institutionnel fort à l'instance de contrôle dont les activités étaient jusque-là dévolues au MEP.

Le Coepia, placé auprès de Premier ministre, exerce une fonction d'évaluation, d'expertise et de conseil dans les domaines de l'édition publique et des publications administratives, de l'information et du renseignement administratif et de la mise à disposition des données publiques. Il veille également à la bonne allocation des moyens et à la qualité du service rendu à l'utilisateur et remet chaque année au Premier ministre un rapport sur l'activité des administrations de l'État sur ces matières.

Parallèlement, un décret de 2011 précise que le Coepia doit être consulté sur les conditions de rémunération de certains services rendus par l'État, lorsque ce dernier valorise son patrimoine immatériel⁸¹.

La mission a rencontré les instances du ministère chargées de la synthèse annuelle des activités éditoriales, adressée au Coepia. Il ressort des échanges l'extrême difficulté à opérer une synthèse faisant sens, tant la diversité des contributions est importante. Interrogé sur ce point, le secrétaire général du ministère a indiqué à la mission que sa décision de créer le comité de pilotage des tutelles reposait sur le constat de l'inexistence d'une politique éditoriale réellement formalisée, et que la synthèse annuelle adressée au Coepia⁸² mettait en lumière une « politique éditoriale de fait », en réalité non organisée.

⁷⁹ Décret n° 2010-32 du 11 janvier 2010, instituant un conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative.

⁸⁰ Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006, relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif.

⁸¹ Voir ci-dessous 2.2 « la politique d'ouverture des données ».

⁸² Lors de la rencontre de la mission avec le président du Coepia, Bernard Pêcheur, ce dernier a indiqué être conscient du caractère artificiel de l'exercice en l'état du type de commande alors adressée à l'ensemble des ministères, le MENESR faisant partie de ceux qui « s'acquittent plutôt bien de l'exercice ». Une décision récente (juillet 2016) de l'instance a simplifié fortement le questionnaire adressé aux ministères pour construire leur contribution annuelle au rapport du Coepia.

2.1.2.2 La circulaire de 2012⁸³ se pose en éclairage et en rappel des mêmes contenus, dans le contexte numérique⁸⁴

Un an plus tard, la circulaire de 2012 agit en forme de rappel des éléments contenus dans les circulaires de 1998 et 1999, principalement à propos des missions de service public et du principe de concurrence non faussée. Elle préconise également :

- la définition d’une stratégie ministérielle de publication ;
- la nécessité d’une action « efficace » ;
- la nécessité de veiller à l’impact sur l’édition privée.

Surtout, les services du Premier ministre posent le cadre du rapport annuel que chaque ministère devra adresser au Coepia :

- objectifs, démarches et moyens consacrés à l’édition ;
- cartographie des publications réalisées ;
- dépenses engagées.

L’intérêt de ce texte réside dans la constance des orientations prises par les circulaires de 1998 et 1999, dont les éléments sont rappelés en préambule. Plus largement, l’on peut également y trouver une volonté d’instaurer une obligation de résultats pour les services pratiquant une activité éditoriale.

Ainsi est-il précisé dès le début « *au-delà de l’application de ces circulaires [de 1998 et 1999] je vous demande d’accroître fortement l’efficacité des activités de publication* ».

De la même manière, les relations avec les éditeurs privés sont (re)définies selon un angle de vue assez différent de celui retenu par les textes précédents. Si la notion de concurrence non-faussée n’est bien entendu pas remise en cause, il est demandé aux producteurs de contenus de « *prendre en compte l’impact de [leurs] décisions sur l’activité économique du secteur privé* ».

Si l’encadrement des activités éditoriales des services et établissements publics de l’État s’est peu à peu construit et précisé (y compris par la prise de textes de plus en plus élevés dans la hiérarchie des normes) autour de la légitimité des fonctions exercées par le producteur et du respect des principes de concurrence, il n’est pas question pour autant de déduire, *a priori*, une absence de légitimité de l’action de l’État et de ses établissements publics dans l’activité d’édition.

Au contraire, il apparaît qu’au-delà même parfois de l’intitulé des missions exercées par les services et établissements publics qui produisent des contenus, leur production puisse être légitimée.

Ainsi, la circulaire de 1998 précise (§ 5.2, p. 2) : « Pour autant, il n’est nullement interdit aux éditeurs publics de produire et de diffuser des ouvrages concurrentiels du moment que cette production

⁸³ Circulaire du Premier ministre PRMX1209512C du 29 mars 2012, relative à l’efficacité des activités de publication de l’État.

⁸⁴ Voir 3.3 *infra* « les mutations induites par le numérique ».

constitue [...] un prolongement [de leur mission] de service public et que l'offre du secteur privé est insuffisante pour satisfaire complètement les besoins⁸⁵ ».

2.2. Des obligations de service public

2.2.1. Une obligation spécifique : en matière d'enseignement, être à la fois l'État stratège et l'État pédagogue

2.2.1.1 Les outils d'une stratégie d'enseignement

- **Les programmes scolaires et les référentiels**

« Les écoles, les collèges, les lycées et les établissements d'enseignement supérieur sont chargés de transmettre et de faire acquérir connaissances et méthodes de travail », soit dans le cadre de la scolarité proprement dite, soit dans le cadre de formations dispensées à l'âge adulte. Dans le contexte des « objectifs et missions du service public de l'enseignement » ainsi fixés⁸⁶, les services de l'éducation nationale définissent des contenus disciplinaires en se conformant à de strictes procédures d'élaboration institutionnelles. Celles-ci permettent de produire un ensemble de programmes recouvrant, pour l'ensemble des disciplines d'enseignement, les espaces spécialisés sur lesquels peut être, par la suite, déployée une politique éditoriale publique.

De fait, l'article L. 311-3 du code de l'éducation dispose que « les programmes définissent, pour chaque cycle d'enseignement, les connaissances essentielles qui doivent être acquises au cours du cycle ainsi que les méthodes qui doivent être assimilées ». Les programmes constituent donc à la fois les premiers contenus diffusés par l'institution scolaire et le cadre éditorial où s'inscrit l'action des différentes structures chargées de leur donner la forme de contenus extensifs disponibles à l'ensemble de leurs destinataires : les enseignants, les élèves et leurs familles, les adultes en formation. Pour ce qui concerne l'enseignement scolaire, le Conseil supérieur de programmes (CSP), institué en 2013 par la loi de refondation de l'école, définit les orientations programmatiques générales des enseignements :

« Le Conseil supérieur des programmes émet des avis et formule des propositions sur :

1° La conception générale des enseignements dispensés aux élèves des écoles, des collèges et des lycées [...] ;

2° Le contenu du socle commun de connaissances, de compétences et de culture et des programmes scolaires [...] ;

3° La nature et le contenu des épreuves des examens conduisant aux diplômes nationaux de l'enseignement du second degré et du baccalauréat ;

4° La nature et le contenu des épreuves des concours de recrutement d'enseignants des premier et second degrés⁸⁷. »

⁸⁵ Voir ci-dessus 1.2 « les partenaires ».

⁸⁶ Code de l'éducation, art. L. 121-1 sq.

⁸⁷ Article 32 de la loi de 2013.

On observe ainsi que le CSP ne décrit pas les contenus disciplinaires en tant que tels, mais qu'il trace le périmètre dans lequel ils s'inscrivent. C'est à des groupes de travail constitués d'acteurs divers, issus de l'administration centrale, de l'inspection générale de l'éducation nationale, des inspections territoriales, des corps de professeurs ou de la sphère civile qu'il revient de produire, champ par champ, les contenus disciplinaires destinés à faire l'objet d'un enseignement aux niveaux scolaires requis.

Le premier acte d'édition dépendant, ainsi, directement du ministère consiste dans la publication des programmes scolaires, après validation par les instances qui en sont chargées : le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) pour tous les niveaux d'enseignement, auquel sont adjoints, selon la voie et le niveau, les commissions professionnelles consultatives, la commission supérieure des lycées et le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le recueil de ces programmes est effectué dans le bulletin officiel de l'éducation nationale qu'on peut, à cet égard, caractériser comme le premier organe éditorial du ministère.

La définition des programmes scolaires et des référentiels de diplômes professionnels détermine une intense production pédagogique, aussi bien privée que publique, qui entre, à son tour, dans un cadre réglementaire précis.

C'est ainsi que, comme il a été rappelé plus haut, le livre scolaire est défini par l'article D. 314-128 du code de l'éducation : pour tous les ordres d'enseignement, du primaire au supérieur :

« Sont considérés comme livres scolaires, [...], les manuels et leur mode d'emploi, ainsi que les cahiers d'exercices et de travaux pratiques qui les complètent ou les ensembles de fiches qui s'y substituent, régulièrement utilisés dans le cadre de l'enseignement primaire, secondaire et préparatoire aux grandes écoles ainsi que les formations au brevet de technicien supérieur, et conçus pour répondre à un programme préalablement défini ou agréé par les ministres intéressés.

La classe ou le niveau d'enseignement doit être imprimé sur la couverture ou la page de titre de l'ouvrage. »

Les différents prestataires privés et publics sont ainsi assujettis à des schémas éditoriaux dont les pouvoirs publics assurent une réelle maîtrise réglementaire. Pour dire autrement, les pratiques éditoriales prévalant dans l'univers de l'école reposent sur des fondations législatives encadrant rigoureusement la liberté laissée aux acteurs de produire les ressources d'enseignement destinées aux publics visés, écoliers, étudiants ou adultes, professionnels ou usagers. On pourrait en conclure que les pouvoirs publics se donnent les moyens, au moins réglementaires, d'une réelle maîtrise de la sphère des productions éditoriales liées à la vie de l'école, puisqu'ils possèdent l'exclusivité de la définition des contenus d'enseignement, d'une part, des formes dans lesquelles ces enseignements doivent s'incarner, d'autre part.

- **Un système polymorphe de production éditoriale**

Une fois leurs lignes directrices fixées, les programmes scolaires et des référentiels de diplômes professionnels font l'objet de déclinaisons diverses, aussi bien en termes de productions documentaires (livres, produits numériques ou hybrides, etc.) qu'en termes de ressources annexes (documents d'accompagnement, cours, etc.). Les circuits de diffusion de la nécessaire diversité des

matériaux pédagogiques, en lesquels se cristallise la matière même d'une stratégie d'enseignement, sont multiples, relativement imbriqués et, parfois, concurrents. Parmi ses circuits, on distinguera tout particulièrement :

– *les éditeurs scolaires*⁸⁸

Ils s'approprient les programmes en y projetant le principe de la « liberté pédagogique » prévalant en général dans le domaine des pratiques d'enseignement, mais également les principes plus généraux des libertés d'édition, de publication et d'expression. Sur un plan simplement formel, on peut constater qu'en transférant au domaine privé la responsabilité de l'édition scolaire, les pouvoirs publics délèguent bien plus que la capacité de publier des contenus de connaissance, celle de les infléchir, d'exprimer des préférences, généralement de nature épistémologique, mais potentiellement de nature éthique, sociale, idéologique (des ouvrages scolaires pouvant être favorisés ou contestés selon l'accent qu'ils mettent sur tel ou tel point particulier du programme : la (dé-)colonisation, le « genre », etc.).

– *le réseau Canopé*⁸⁹

Les trois espaces autour desquels s'est réorganisé cet opérateur, à savoir « éclairer », « maîtriser » et « agir », lui donnent vocation à produire des contenus de formation extrêmement variés destinés à des publics eux-mêmes très divers, soit acteurs de l'éducation (professeurs et administration), soit usagers (élèves, familles, adultes en formation). Avec le réseau Canopé, les pouvoirs publics disposent de moyens analogues à ceux dont ils consentent, par ailleurs, à se déposséder en faveur des éditeurs privés, même si les champs de développement éditorial ne sont pas tout à fait coïncidents, les éditeurs privés développant des produits plus précisément articulés aux différents niveaux d'enseignement (typiquement : les manuels scolaires de chaque discipline à chaque niveau), l'opérateur se focalisant sur des thématiques plus transversales, voire couvrant simultanément plusieurs niveaux d'enseignement (dossiers thématiques, questions disciplinaires approfondies : « La marseillaise », « L'art nouveau », « L'éthique relationnelle », etc.).

– *le CNED*⁸⁹

Chargé d'assurer l'instruction de ceux que les circonstances empêchent d'accéder aux établissements d'enseignement ou, parfois de combler certaines lacunes disciplinaires dont ces derniers pourraient souffrir, cet établissement public assure les enseignements réglementaires de l'éducation nationale à de multiples niveaux, de l'enseignement primaire à la préparation aux concours de recrutement, par la distribution massive de cours, de documents, d'exercices rédigés en fonction des besoins définis par les programmes. En ce sens, le CNED n'est pas seulement un prestataire de services d'enseignement, mais de fait un éditeur à part entière fortement investi dans la production de ressources didactiques⁹⁰.

⁸⁸ Voir ci-dessus 1.4.

⁸⁹ Voir ci-dessus, 1.1.2.

⁹⁰ De fait, seulement. Le mot « éditeur » ne figure pas dans le décret n° 2009-238 du 27 février 2009 relatif au service public de l'enseignement à distance. Sur tout ceci, voir aussi 1.1.2.2 ci-dessus.

– *l'Onisep*

Pour ce qui concerne l'orientation dans les métiers, dont l'exposition transparente est elle-même essentielle à la consolidation des formations, le ministère s'appuie sur l'Onisep pour « *élaborer et mettre à la disposition des utilisateurs [...] la documentation nécessaire à la personnalisation de l'information et de l'orientation* »⁹¹. Si la direction de l'Onisep est, pour ainsi dire, transversale, puisque les responsabilités y sont partagées entre sept services ministériels⁹², ses objectifs portent bien sur la publicisation des formations. Par conséquent, cet opérateur joue un rôle central, sinon dans la carte des formations, du moins dans la connaissance que peuvent en avoir les publics concernés et dans les orientations effectives prises par les usagers dans leurs parcours de formation.

– *l'administration centrale*

Au niveau des services centraux du ministère, plusieurs services contribuent, soit de façon concertée, soit en parallèle, à la production de ressources pédagogiques, selon, tantôt, des logiques de long terme et, tantôt, des contraintes d'agenda ou/et des contraintes politiques. La DGESCO, son DIV et la DNE⁹³ contribuent de manière plus ou moins concertée à la production des ressources, notamment pédagogiques, qui aident à structurer les enseignements et à les maintenir dans les aires de spécialisation prévues par leurs concepteurs. Faisant suite à des demandes appuyées de la part des acteurs – professionnels ou non – de l'éducation, les ressources produites par le ministère constituent un pilier important de sa stratégie d'enseignement, puisqu'elles proposent une lecture des programmes et des pistes pour leur mise en œuvre, privilégiant tels parcours, telles pédagogies, telles thématiques, etc. Autrement dit, ensemble ou en relative autonomie réciproque, les services de la Centrale aident, sinon à définir des stratégies d'enseignement, du moins à commencer de les mettre en œuvre et de les réaliser.

2.2.1.2 Le privilège de la pédagogie

« *L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances*⁹⁴. » En plaçant les élèves et les étudiants au cœur du système éducatif, en faisant de l'égalité de traitement de tous un fondement éthique des dispositifs nationaux d'enseignement, le législateur a défini la stratégie éducative de la République en regard d'idéaux pratiques, économiques, sociaux et culturels, et non à la seule lumière de contenus disciplinaires et académiques. Parce qu'elle vise non seulement une formation professionnelle, mais également un horizon de citoyenneté, l'obligation d'enseignement recouvre donc une dimension à la fois humaniste et politique qui, en retour, détermine la façon dont les enseignements sont déployés à travers l'ensemble du territoire national et sur les différents niveaux opérationnels concernés.

Autrement dit, l'État n'est pas seulement stratège et opérateur d'une obligation formelle d'enseignement, il est également pédagogue et cherche à façonner, à sculpter, à créer une réalité incarnée non seulement par le « savoir » ou par le « savoir-faire » d'individus abstraits, mais aussi et,

⁹¹ Code de l'éducation, art. D. 313-14.

⁹² Éducation, enseignement supérieur, budget, formation professionnelle, agriculture, industrie, jeunesse.

⁹³ Voir ci-dessus, partie 1.1.1 « La DGESCO ».

⁹⁴ Code de l'éducation, art. L. 111-1.

peut-être, surtout, par le « savoir-être » de citoyens engagés dans des interactions humaines et concrètes⁹⁵.

- **Vers une dissémination de produits « éditorialisés »**

Le ministère a la charge de définir les normes éducatives devant prévaloir sur l'ensemble du territoire national ; c'est l'objet des programmes d'enseignement et des référentiels de diplômes professionnels, ainsi que des critères servant à recruter les professeurs de l'enseignement public comme de l'enseignement privé sous contrat. Il mobilise également des supports, traditionnellement écrits, mais, désormais, disponibles en ligne sur ses sites dédiés : documentation ou services en ligne. Enfin, il assure le contrôle de la mise en œuvre des normes éducatives à travers l'ensemble des territoires nationaux, ainsi que des établissements situés à l'étranger.

Si elle peut difficilement paraître illégitime, cette autorité qu'exerce le ministère sur l'ensemble du geste éducatif n'est pas sans emporter certaines conséquences. Une tension opérationnelle se fait jour, en effet, entre l'exigence d'une distribution uniforme et homogène, à travers les territoires, de contenus éducatifs et de formation clairement identifiés, et la pluralité des situations d'enseignement, pratiquement toujours relatives à la pluralité des conditions objectives, économiques et sociales, dans lesquelles peut, précisément, s'effectuer le geste éducatif. Parce que les élèves, les étudiants et les apprentis sont au cœur du système éducatif, et non pas l'institution elle-même ou l'idée de sa pérennité, le système des actes pédagogiques régissant le geste éducatif doit être adapté à la réalité des vies qu'il touche et des conditions concrètes qui le sous-tendent.

Aussi, les tensions opérationnelles que connaît le système éducatif ne sont pas de simples conséquences de son organisation et, dès lors, elles ne sont pas réductibles ; elles sont plutôt constitutives de son idéal de distribution universelle des savoirs et doivent donc être assumées, comprises et, d'une certaine manière, entretenues pour être maîtrisées. Ce qui constitue, précisément, l'objet essentiel de l'activité éditoriale du ministère. Celle-ci n'a pas une simple fonction d'information, ni même de formation – qu'il s'agisse des agents d'éducation ou des élèves et des étudiants – elle a une fonction d'accompagnement, comme si l'institution devait « vivre » en continu la mise en œuvre de ses programmes et leur dissémination pédagogique effective.

Le marché éditorial ouvert au ministère est effectivement vaste et varié. De fait, si celui-ci délègue au secteur de l'édition privée la charge des livres scolaires proprement dits, la diversité des ressources requises par la diversité des professeurs dans la diversité des situations auxquelles ils sont confrontés reste extrêmement importante. Tous opérateurs confondus – Canopé, CNED, DGESCO / DNE – le ministère produit des cours ou des plans de cours, des documents d'accompagnement, des portails de ressources, des services applicatifs destinés à seconder les acteurs de l'éducation dans l'exercice de leurs métiers d'enseignement. À certains égards, l'enseignant n'est plus seul face à sa discipline, à devoir rythmer son cours, à en garantir la progression régulière, à en assurer l'unité et l'homogénéité. Les sites internet du ministère, outre ses productions imprimées (revues, ouvrages spécialisés, revues, etc.), constituent une offre considérable et une préparation à la recherche, sinon scientifique, du moins pédagogique. Grâce à une offre incontestablement riche, sans doute également redondante, le ministère est ainsi en mesure d'accompagner, non seulement les élèves, les étudiants et les apprentis, mais, en amont, les professeurs eux-mêmes, ainsi que de leur fournir

⁹⁵ Voir code de l'éducation, art. L. 111-1.

des instruments pédagogiques adaptés à toutes les situations d'enseignement auxquelles ils peuvent être confrontés.

Une telle abondance peut cependant n'être pas sans conséquences sur les représentations nées de pratiques d'« enseignement assisté par l'édition ». La dépendance du corps enseignant à l'égard des ressources offertes à moindre coût par des opérateurs publics n'est sans doute pas négligeable. Ni la bibliothèque personnelle, ni le centre de document pédagogique ou la bibliothèque publique ne sont les sources ultimes de la leçon et de l'enseignement ; ce sont de plus en plus souvent « les ressources », presque systématiquement en ligne, qui constituent la matrice sémantique du cours. Par voie de conséquence, quoique la liberté d'y puiser soit laissée entière aux professeurs, une tonalité institutionnelle globale finit par prévaloir dans les enseignements eux-mêmes dont les thématiques, les centres d'intérêt, les orientations viennent faire écho aux ressources offertes aux professeurs.⁹⁶ Il ne faut pas en conclure que l'enseignement soit devenu, à travers les territoires, univoque ou monolithique, mais qu'il s'adosse à l'usage de modules aisément disponibles et dont la compilation constitue, d'une certaine manière, une forme d'enseignement privilégié.

- **Facilitation ou normalisation des apprentissages ?**

La dissémination de produits éditoriaux parmi les acteurs de l'école est une manière de faire droit à une inquiétude, partagée au sein du système éducatif, concernant une relative inadéquation des disciplines à la culture des élèves. Leur diversité, souvent relevée par les professeurs – et très fréquemment évoquée en inspection, notamment – constituerait, sinon un obstacle, du moins une gageure pour un professeur en exercice, surtout durant ses années de novice. Or une telle préoccupation ne traduit ni des craintes excessives, ni une impréparation ou un relatif désarroi des enseignants. Bien plutôt, elle traduit le sérieux avec lequel est assumée la diversité des conditions scolaires dans l'optique d'un impératif catégorique de réussite « pour tous ». Les ressources, les aides, les modules d'accompagnement sont autant de façons, pour le ministère, de se faire le pourvoyeur des moyens de la réussite. La multiplication et la diversification de produits éditoriaux permettent de répondre par avance à toutes les situations pédagogiques envisageables et de résoudre les difficultés disciplinaires autant que relationnelles auxquelles expose le métier d'enseignant. Elle permet également de résorber les lacunes de formation auxquelles peut condamner une certaine configuration des espaces d'apprentissage (manque de tel ou tel enseignement, insuffisance professionnelle, etc.).

La question qui en résulte ne trouve pas aisément de réponse. Car l'essor de produits éditoriaux ne traduit pas seulement la richesse d'une offre institutionnelle, elle exprime également une demande et, avec elle, un malaise de la communauté éducative. En tant qu'éditeur, en effet, le ministère se met-il en position d'aider les professeurs ou va-t-il jusqu'à les assister dans l'exercice de leur profession ? L'alternative d'une facilitation des enseignements ou d'une normalisation des pratiques est peut-être indépassable. Dans le premier cas, les opérateurs ministériels contribueraient à la créativité des professeurs en exercice, qui trouveraient en eux des outils plus ou moins élémentaires pour développer leurs propres contenus et pratiques d'enseignement ; dans l'autre, les ressources

⁹⁶ Cette « tonalité institutionnelle » n'est pas exclusive d'autres tonalités repérables dans les pratiques de classe. Il peut en aller ainsi par exemple du ou des manuels scolaires les plus répandus dans une discipline à un niveau donné, du ou des sites associatifs ou personnels les plus consultés à un moment donné pour un niveau donné (notamment par les enseignants du premier degré).

éditoriales formeraient la matrice dans laquelle se couleraient, dans leurs grandes lignes, tous les enseignements, non dans l'objectif de « boucler » les programmes, mais dans celui d'atteindre coûte que coûte des minimas pédagogiques admissibles.

Diffuses et peu explicites, les pratiques éditoriales, non pas du ministère, mais de ses opérateurs, rendent manifestes un état du métier de professeur et les transformations de la relation pédagogique elle-même. La disponibilité des ressources et la variété de leurs origines donnent à la relation pédagogique elle-même une forme concurrentielle, notamment parce que la construction d'un enseignement modulaire peut être considérée comme étant à la portée de quiconque peut avoir accès aux modules de base de cet enseignement. En devenant fournisseur de contenus, le ministère devient un acteur privilégié d'une mutation de son métier même ; reste à savoir si les processus de son auto-transformation restent sous sa maîtrise éditoriale ou, au contraire, si le déport de son activité normative vers la production de contenus ne constitue pas le premier moment d'une mise en concurrence indépassable des producteurs privés et des opérateurs publics, c'est-à-dire d'une substitution progressive à un enseignement public d'un système de prestations de service formellement, sinon matériellement privé.

2.2.2. Une obligation générale : la politique d'ouverture des données

Pour l'ensemble des ministères, l'ouverture des données publiques est fondée sur les dispositions de la loi du 18 juillet 1978, relative au droit d'accès aux documents administratifs.

La démarche gouvernementale d'accélération de l'ouverture des données publiques date de décembre 2011, avec la mise en œuvre du portail unique de diffusion et de réutilisation des informations publiques « data.gouv.fr » géré par la mission Etalab⁹⁷.

Sans qu'il soit possible pour la mission, d'exciper des éléments qui seront contenus dans la future loi « pour une République numérique », actuellement en discussion, il convient de rappeler que le premier axe du projet de loi⁹⁸ présenté par le Gouvernement, « favoriser la circulation des données et du savoir », définit quatre priorités :

- renforcer et élargir l'ouverture des données publiques ;
- créer un service public de la donnée ;
- introduire la notion de données d'intérêt général, pour permettre leur réutilisation par tous ;
- développer l'économie du savoir et de la connaissance.

⁹⁷ Etalab est un service du Premier ministre créé par le décret n° 2011-194, chargé de créer un « portail unique interministériel des données publiques », dans le cadre d'une politique de données ouvertes s'inscrivant dans le cadre de la « modernisation de l'action publique » et « dans les programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS) ». Il a été rattaché au SGMAP en 2012. Depuis le 14 janvier 2013, Etalab a fusionné avec la DISIC pour former la DINSIC.

Il est important de souligner que les collectivités territoriales sont également soumises à obligation d'ouvrir leurs données et de les rendre accessibles en ligne (loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République).

⁹⁸ Projet de loi n° 3318 « pour une République numérique », enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 décembre 2015.

2.2.2.1 Une démarche d'ores et déjà très encadrée

Une circulaire⁹⁹ a posé en 2001 les principes de la réutilisation libre, facile et gratuite des données pour tous les citoyens et la création du portail interministériel « data.gouv.fr ». L'objectif y était d'emblée corrélé d'une part à l'accès du plus grand nombre aux données et informations publiques, et d'autre part au développement de « *l'économie numérique et de l'innovation technologique [qui] constitue un enjeu majeur tant en termes de croissance et d'emplois, que de compétitivité et d'accès à l'information* ».

Le droit européen a imposé la transposition d'une directive¹⁰⁰ qui a abouti à la promulgation d'une ordonnance, le 6 juin 2005, qui introduit un droit à réutilisation des données publiques¹⁰¹.

Le comité interministériel de modernisation de l'action publique (Cimap) du 18 décembre 2012¹⁰² a ensuite réaffirmé le principe de gratuité de la réutilisation des données publiques et en étend le principe aux collectivités, aux délégataires de service public, à la sphère sociale et aux autorités administratives indépendantes.

Ce même comité a confié au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), en collaboration avec le ministère du budget, le bilan « coût-avantages » du système des redevances.

Deux conséquences furent tirées de cette évaluation :

- d'une part, la suppression progressive de redevances pratiquées par certains acteurs publics (l'Onisep par exemple) et qui ne paraissaient pas ou plus justifiées ;
- d'autre part, le fait que « *le respect du principe d'accès libre et gratuit du citoyen à des données publiques réutilisables n'empêche pas de concevoir des stratégies de monétisation de services à haute valeur ajoutée ou de création de plateformes.* »¹⁰³

2.2.2.2 Une politique Open data ambitieuse pour la France aujourd'hui

Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Cimap) du 18 décembre 2013¹⁰⁴ a réaffirmé l'engagement du Gouvernement à respecter et mettre en œuvre les principes suivants :

- format ouvert des données ;
- gratuité de l'accès ;
- liberté de réutilisation.

Parallèlement, les suppressions de champs soumis à redevance se poursuivent.

⁹⁹ Circulaire du Premier ministre PRMX1114652C du 26 mai 2001, relative à la création du portail unique des informations publiques de l'État par la mission « Etalab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques.

¹⁰⁰ Directive n° 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public.

¹⁰¹ Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005, relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.

¹⁰² Cimap du 18 décembre 2012, relevé de décisions, décision n° 32, page 15.

¹⁰³ « Feuille de route du gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques » du 28 février 2013 <https://www.etalab.gouv.fr/lafeuillederoutedugouvernementenmatiered'ouvertureetdepartagedesdonneespubliques>

¹⁰⁴ Cimap du 1 décembre 2013, relevé de décisions, décision n° 24, p. 18.

Ce même Cimap est allé plus loin en indiquant qu'« aucune redevance ne saurait être exigée sur des données résultant des missions de service public des administrations générales »¹⁰⁵, même si des exceptions à ce principe de gratuité demeurent.

Plus récemment, la loi relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public¹⁰⁶ a institutionnalisé le principe de gratuité, encadrant, de surcroît, les exceptions à ce principe et les hypothèses dans lesquelles des redevances de réutilisation sont maintenues¹⁰⁷.

Ainsi, deux principes sont mis en œuvre, mais strictement encadrés :

- seuls les organismes qui sont tenus de couvrir, par des recettes propres, une part substantielle des coûts liés à leur mission de service public peuvent maintenir un accès sur redevance aux données qu'ils fournissent ;
- cependant, le montant de la redevance ne peut dépasser le total formé par les coûts de collecte, de production, de mise à disposition ou de diffusion de ces informations¹⁰⁸.

Ce strict encadrement du recours aux redevances avait été précédé d'une démarche confiée au SGMAP et à la direction du budget, sur la refonte des modèles économiques des opérateurs dont la mission est de produire des données¹⁰⁹.

2.2.2.3 L'Open data au ministère

Sous le pilotage du secrétaire général, le ministère s'est doté, depuis 2011, d'une stratégie relative à l'Open data. La démarche adoptée a été réalisée en deux temps, selon deux types de priorités, l'une de terme court, l'autre stratégique.

- De 2010 à 2014 : une réponse à la commande gouvernementale

Un référent *Open data* a été désigné pour le ministère.

Dans un souci de production rapide de résultats, la décision a été prise de concentrer les efforts sur la publication par la DEPP de données statistiques.

Ainsi, ont été mis à la disposition d'Etalab plusieurs séries de données¹¹⁰ :

- les données RERS 2010-2014 ;
- les indicateurs de résultats des lycées (IVAL) 2010-2014 ;
- les données de géolocalisation des établissements scolaires et leurs adresses postales ;
- les programmes d'enseignement des collèges et lycées ;

¹⁰⁵ *Idem*, décision 26, p. 19.

¹⁰⁶ Loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015.

¹⁰⁷ *Idem*, article 3 de la loi.

¹⁰⁸ On retrouve ici le souci constant d'un respect des principes de concurrence non faussée.

¹⁰⁹ Cimap du 18 décembre 2013, relevé de décisions, décision n° 26, p. 19.

¹¹⁰ Le terme « donnée » est utilisé ici selon la définition retenue par les politiques *Open data*, à savoir une ou plusieurs séries de données brutes librement accessibles pour être réutilisées. Techniquement, la donnée ne doit pas être protégée par un logiciel particulier et, dans toute la mesure du possible, doit pouvoir être lue et utilisée avec tout logiciel standard « non propriétaire ».

- les résultats du DNB 2012-2014.
- À partir de 2015 : l'élaboration d'une stratégie ministérielle

Elle s'est opérée selon trois axes :

- organisationnel : extension de la démarche aux autres directions de l'administration, aux académies et aux opérateurs ;
- fonctionnel : détermination de la stratégie ministérielle des données à publier ;
- technique : faciliter la mise à disposition des données (traitement, anonymisation, identification des formats adaptés).

Cette stratégie est en cours de construction et mise en œuvre, selon ces trois axes, par un comité de pilotage présidé par le secrétaire général, selon des trajectoires définies et, à ce stade, respectées.

Il est important de constater qu'en dynamique avec ces axes, une « stratégie de publication »¹¹¹, attentive aux contenus mis à la disposition du public, est en cours d'élaboration, selon deux priorités :

- expliciter et valoriser les données mises en *Open data* ;
- héberger les données spécifiques aux services du ministère sur une plateforme dédiée (synchronisée avec data.gouv.fr).

2.3. De profondes mutations introduites par le numérique

2.3.1. Le numérique éducatif : des ressources, des contenus et des services

Par « le numérique », on entendra ici les ressources pédagogiques, les contenus et les services numériques qui ont été spécifiquement développés pour l'éducation. Il convient en effet de différencier ces ressources de celles qui peuvent être utilisées dans l'enseignement sans avoir été produites dans ce but. Certes, les mutations induites par le numérique sont bien souvent les mêmes, quel que soit le type de ressources, mais l'économie du secteur de l'éducation est, quant à elle, spécifique.

Le numérique permet, non seulement, un enrichissement des ressources pédagogiques par des textes, des images et des vidéos numérisés, mais aussi de « nouveaux » objets tels que des animations ou des objets 3D manipulables¹¹². Ces éléments numériques offrent une plus grande facilité d'utilisation aux enseignants et aux élèves : intégration aisée dans une séquence pédagogique, insertion dans un travail d'élève, annotation sans détérioration du support d'origine, etc. Le numérique ouvre aussi le champ à de nouvelles applications pédagogiques grâce à une interactivité qui permet, pour simplifier le propos, un « dialogue » direct entre la machine et son

¹¹¹ Comité de pilotage stratégique *Open data* du 24 novembre 2015, relevé de décisions, p. 7.

¹¹² Ces objets, dont la réalisation demande une technicité particulière, sont le plus souvent réalisés par des sociétés spécialisées qui doivent s'appuyer sur des scénarios pédagogiques pertinents.

usager (que ce soient les élèves ou les professeurs)¹¹³ autant qu'un suivi personnalisé des élèves par les enseignants.

2.3.2. Une redéfinition des objets scolaires par le numérique

2.3.2.1 *Le numérique interroge le manuel scolaire*

Ces possibilités offertes par le numérique posent en premier lieu la question du manuel scolaire et, plus largement, de l'environnement technologique de la classe : tableau (vert, blanc ou interactif...), vidéoprojecteur, ardoises (de plus en plus souvent numériques¹¹⁴), calculatrices, etc.

On a vu ainsi apparaître des compléments numériques au manuel papier, des manuels numériques sous de multiples formes (simple fichier numérisé ou module interactif). Le manuel scolaire s'en est souvent trouvé « délinéarisé » et, bien souvent, il a perdu une de ses fonctionnalités premières, celle d'être, au moins pour partie, un fil conducteur dans le programme scolaire pour les enseignants, les élèves et les familles de ces derniers.¹¹⁵

Cette tendance se ressent depuis quelques années, particulièrement, dans les offres d'ensembles de « granules » pédagogiques indépendants de tout support « manuel »¹¹⁶. Dans ce mouvement, le manuel scolaire a tendance à se transformer en un service qui permet aux enseignants de construire leur propre parcours pédagogique et, à cette fin, d'agrèger des ressources choisies ou non par l'éditeur.

Ce déplacement du métier d'éditeur proposant des ouvrages vers celui d'entreprises de services du numérique (ESN) pédagogiques mettant à disposition de la communauté pédagogique des plateformes technologiques ouvertes à des ressources extérieures n'est pas sans incidence sur l'économie du secteur (arrivée de nouveaux entrants, investissement dans de nouveaux outils de production, abonnement à des services plutôt qu'acquisition d'un objet, déstructuration du réseau de distribution classique, etc.). Les tensions que provoquent ces évolutions, les mouvements tectoniques entre différents secteurs d'activité ont pour conséquence une certaine crispation¹¹⁷ des éditeurs « traditionnels » sur leur pré carré, dans un contexte budgétaire contraint (même si la réforme du collège s'est accompagnée, comme on l'a vu, d'un budget conséquent pour l'édition scolaire).

2.3.2.2 *Le numérique rend floue la frontière entre ressources produites pour les professeurs et celles destinées aux élèves*

Le numérique rend floues les frontières entre les ressources destinées aux élèves et celles qui visent les enseignants, entre ressources scolaires et ressources parascolaires, entre les usages dans la classe, dans l'établissement et à la maison. En effet, le numérique permet une certaine plasticité ou

¹¹³ Qu'il s'agisse d'un retour sur des réponses à un questionnaire ou du résultat d'une modification de paramètres d'une simulation.

¹¹⁴ Voir ici le Plan numérique du président de la République.

¹¹⁵ À vrai dire, l'évolution du manuel papier allait déjà dans ce sens. Sur les manuels scolaires, on peut lire plusieurs rapports de l'IGEN : *Le Manuel scolaire*, juin 1998 (Dominique Borne) ; n° 2010-087, juillet 2010 (Alain Séré - Alain-Marie Bassy) ; n° 2012-036, mars 2012 (Michel Leroy).

¹¹⁶ Une visite du *British educational training and technology show* (BETT), salon international du numérique éducatif, qui se tient chaque début d'année à Londres, est assez significative sur ce point.

¹¹⁷ Voir ci-dessus I.4.

une modularité que les ouvrages imprimés ne permettent pas facilement. En outre, l'établissement scolaire ne peut plus aujourd'hui se définir uniquement par sa clôture matérielle, il intègre de plus en plus souvent une dimension immatérielle, en particulier l'usage d'un espace numérique de travail. Au total, la défense de frontières se révèle probablement illusoire.

On a pu constater le sentiment qu'éprouvent les éditeurs d'être l'objet d'une concurrence hostile de l'édition publique sur leur domaine réservé. Mais il semble qu'il soit justement dans la nature même des objets numériques en général et de l'internet en particulier, de rendre les frontières entre le privé et le public tout à fait perméables.

2.3.2.3 De nouvelles formes de production, de distribution et de diffusion des ressources

On assiste à de nouvelles formes de production, de distribution et de diffusion¹¹⁸ des ressources pédagogiques, qui bousculent les acteurs traditionnels du secteur de l'édition, tout autant privés que publics. En effet :

- des ressources produites par un enseignant peuvent avoir un rayonnement national sans passer par un éditeur, qu'il soit public ou privé ;
- des professeurs regroupés en association peuvent créer une œuvre collective qui peut viser une diffusion nationale, voire internationale, sans utiliser un réseau de distribution « classique » ;
- des réalisations d'enseignants, pour leur usage personnel, peuvent être agrégées et mises à disposition d'une large communauté grâce à des fonctionnalités extérieures (regroupement sur un site académique, moteur de recherche, normalisation de fiches, voir le projet VocabNomen, déjà évoqué, piloté par la DNE) ;
- des manuels scolaires peuvent être personnalisés par et pour des enseignants (ajouts de documents de l'enseignant, versions régionales, etc.).

Sur ces nouveaux modes de production se sont greffés de nouveaux modèles de commercialisation, en particulier des offres gratuites et des ressources sous licence *creative commons*¹¹⁹. Certaines structures offrent aujourd'hui des ressources gratuites ou libres avec un certain succès, telles cette association de professeurs de mathématiques qui diffuse gratuitement aux élèves et aux enseignants un manuel de mathématiques et une plateforme d'exercices, ou encore cet enseignant de lettres qui a mis à disposition, gratuitement, sur une plateforme de distribution de contenus d'une grande société américaine, un manuel de français. Souvent, ce modèle économique demande des financements en amont ; il s'équilibre parfois par l'existence de versions payantes des mêmes contenus sur d'autres supports, par un accès « premium », par la publicité ou encore le recueil de données. On le voit, il sera difficile de se référer à des modèles dépassés pour arbitrer des situations nouvelles, en pleine mutation, ou pour définir des règles qui n'auraient que peu de sens dans ce nouveau contexte.

¹¹⁸ La distribution rassemble les activités liées à la circulation physique des ouvrages (stockage, transport) et à la gestion des flux (physiques, financiers et informatiques) ; elle fait le lien entre l'éditeur et le libraire. La diffusion désigne l'ensemble des opérations à caractère commercial et de marketing mise en œuvre par l'éditeur dans les différents réseaux de vente.

¹¹⁹ Les licences *creative commons* fixent des conditions d'utilisation gratuite d'œuvres en ligne.

Enfin, dans cette nouvelle circulation des ressources, la question des droits est centrale. Même si la loi de refondation du 8 juillet 2013 a simplifié certains aspects des droits d'utilisation des ressources (article 77), il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de questions restent ouvertes : par exemple, celle des documents d'origine publique (musées, IGN, INA, etc.) dont les éditeurs privés payent les droits pour figurer dans leurs manuels scolaires (en les répercutant inévitablement dans leur prix de vente) alors qu'ils sont parallèlement accessibles gratuitement sur le service Éduthèque pour les enseignants. Cette question de la libération des droits, qui seraient ainsi, en quelque sorte, plusieurs fois financés, tient à cœur aux éditeurs privés, auxquels le système apparaît illogique et coûteux. La mission ne se prononce pas sur la politique menée par les établissements détenteurs de droits sur des œuvres – qui augmentent ainsi leurs ressources propres – mais estime effectivement qu'il faudrait réfléchir à l'hypothèse d'une libération des droits qui vaudrait pour tous les usages et acteurs pédagogiques.

Il faut, par ailleurs, différencier le droit d'usage d'une œuvre de l'autorisation de sa reproduction. Le protocole signé l'été 2014 entre le Centre français d'exploitation du droit de copie et le ministère pour une validité allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015 a été renouvelé¹²⁰, avec quelques modifications, par avenant¹²¹. Il intègre, dorénavant, la dimension numérique. Ce droit fait l'objet de redevances perçues directement auprès des établissements scolaires et d'un financement direct par l'État pour les écoles.

Cette intégration de la copie numérique aux règles régissant la photocopie n'est pas sans soulever un certain nombre de questions : périmètre du champ et nature des œuvres concernées, modification nécessaire du calcul (la base du nombre de photocopies est difficilement envisageable dans le monde du numérique...), etc.

2.3.3. Le « Plan numérique pour l'École »

Si l'orientation du volet « équipement » du plan présenté le 7 mai 2015 par le président de la République est clairement établie – équipement mobile individuel pour les élèves – son volet « ressources » (nature et opérateur) semble être un exercice de conciliation d'intérêts parfois opposés.

En effet, quatre opérations menées en parallèle ont pour objet la diffusion de ressources pédagogiques numériques dans les collèges à la rentrée scolaire 2016 :

- le remplacement des manuels scolaires dans le cadre de la réforme du collège (concerne quasi exclusivement les éditeurs scolaires avec un budget 2016 de 150 M€ et une prévision identique pour 2017) ;
- l'accompagnement financier à l'acquisition de ressources « collèges numériques et innovation pédagogique » concernant normalement plus spécifiquement les éditeurs multimédias (puisque les manuels numériques ne devraient pas être concernés). Le budget alloué en 2016 sur les deux premières phases est de 5,108 M€ ;
- la mise à disposition gratuite de ressources pédagogiques numériques éditoriales pour les enseignants et élèves des cycles 3 et 4, suite à l'appel d'offres « banques de

¹²⁰ Il est renouvelé pour une durée de quatre ans à partir du 1^{er} janvier 2016.

¹²¹ <http://www.cfcopies.com/auteurs-editeurs/copie-numerique/apport-des-droits-numeriques-pedagogiques>

ressources numériques » concerne les éditeurs scolaires et les éditeurs du numérique éducatif du secteur privé. Le budget annoncé est de 18 M€ ;

- l’environnement numérique de confiance qui comprend le développement d’un gestionnaire d’accès aux ressources (GAR) garantissant l’anonymat¹²² et le portail de recherche et de présentation des ressources (Myriae), ainsi qu’une plateforme de mutualisation des ressources enseignantes¹²³ avec un montant alloué à cette opération qui s’élève à 4,15 M€ en 2016 et 3,15 M€ en 2017.

Cet équilibre subtil, même s’il avantage très sensiblement les éditeurs scolaires, donne le sentiment d’une certaine hésitation quant à la direction que souhaite prendre le ministère en matière de politique éditoriale dans le domaine du numérique éducatif.

L’appel d’offres « Banque de ressources numériques » soulève par ailleurs un certain nombre d’interrogations. En effet, contrairement aux manuels scolaires, pour lesquels le ministère n’opère aucune sélection, ni ne délivre aucune labellisation, laissant aux équipes enseignantes le choix des manuels, il a été fait le choix de ne retenir qu’une seule offre par discipline et par cycle pour les ressources pédagogiques numériques accompagnant la réforme du collège, ce qui constitue probablement une rupture historique importante.

Le ministère va, par ailleurs, soutenir le développement d’une multitude de plateformes articulant disciplines et niveaux de cycle. En retour, la multiplicité des plateformes auxquelles élèves et enseignants seront concrètement confrontés pour accéder à ces ressources risque de déboucher sur un système complexe, peu lisible et difficile à mettre en œuvre.

Concernant l’hébergement et la sécurité des données, il s’agit, non seulement, de faire en sorte que les données scolaires soient sécurisées (en conformité avec les positions européennes), mais aussi de s’assurer que l’anonymat et, au-delà, l’impossibilité d’utiliser les traces des cheminements des élèves et des professeurs par les sociétés retenues, soient garantis. Or, à ce jour, la question reste tout à fait ouverte de l’articulation entre ces plateformes et le développement d’un environnement numérique de confiance.

Face à ces dispositifs complexes, mais appelés à s’ajuster *a posteriori* au gré des difficultés rencontrées, on a le sentiment d’un manque d’unité dans la mise en œuvre du volet « ressources » du Plan numérique.

2.3.4. Le service public du numérique éducatif

La loi de programmation et de refondation de l’École a institué un service public du numérique éducatif. La politique éditoriale du ministère, dans le domaine du numérique, gagnerait probablement à s’appuyer sur ce texte fondateur qui pose des principes simples :

- proposition aux enseignants de ressources pédagogiques diversifiées ; de contenus et de services contribuant à leur formation ; d’outils de suivi de leurs élèves et de communication avec les familles ; de supports numériques adaptés en fonction des besoins spécifiques des élèves ;

¹²² Rénater en assure la maîtrise d’œuvre sous maîtrise d’ouvrage DNE.

¹²³ Opéré par Canopé.

- contribution au développement de projets innovants ; prise en compte de l'offre de logiciels libres et de documents au format ouvert, quand elle existe.

La loi de programmation et de refondation de l'École invite à trouver des modes de collaboration entre les différents acteurs du numérique éducatif, à travailler sur leur complémentarité pour atteindre les objectifs que le législateur a définis. Il convient de sortir de la simple juxtaposition de projets. Le service public du numérique pour l'éducation appelle à définir un objectif partagé par l'édition privée et par le service public d'éducation, qui doit dorénavant assurer la continuité, l'égalité, la neutralité et la mutabilité dans le domaine du numérique éducatif.

Préconisations

Au fil des pages qui précèdent a été abordé un vaste ensemble de questions : les objectifs à assigner à une politique éditoriale du ministère, les conditions juridiques de l'activité éditoriale, l'incidence multiforme du numérique, la politique d'ouverture des données déjà mise en œuvre, le rôle des acteurs publics et privés et les questions que soulèvent leur partenariat ou leur juxtaposition, les modèles de financement appliqués ou à appliquer, les instruments de pilotage existant ou à créer, les modes de gouvernance auxquels il est déjà recouru, qui sont esquissés ou bien qui restent à penser et à mettre en œuvre...

Les principaux constats opérés, les diagnostics posés et le contexte de construction d'une politique éditoriale dessinée, il reste dans une troisième partie à formuler les préconisations demandées par la note de cadrage du 7 janvier 2016.

Cette dernière soulignait la nécessité d'« une redéfinition complète de la stratégie de publication » du ministère, et c'est à la même conclusion qu'aboutit la mission. C'est pourquoi, s'il importait que les préconisations qui vont suivre fussent concrètes, il importe tout autant qu'elles soient lues comme s'articulant à une vision globale et qu'elles soient considérées comme étant le moins possible isolables les unes des autres : c'est l'un des enseignements de ce rapport que de constater qu'en matière de politique éditoriale, tout se tient et qu'il est difficile d'analyser et *a fortiori* de modifier telle dimension ou tel secteur sans les analyser et les modifier tous.

Préconisation n° 1 : définir une gouvernance de la politique éditoriale¹²⁴

Il importe d'abord de mettre fin à la pluralité actuelle des centres de décision et d'éviter le développement de projets concurrents.

Pour ce faire, il convient :

- d'institutionnaliser une structure de pilotage et une comitologie¹²⁵ ;

¹²⁴ Rappelons que par « politique éditoriale du ministère », la mission entend :

- les choix stratégiques faits par le ministère en matière de mise à disposition de données et de création et publication de ressources pédagogiques ;
- la maîtrise des responsabilités assignées, assumées et revendiquées par les différents acteurs et partenaires ;
- les plans d'actions associés ;
- l'articulation obvie entre ces choix, ces responsabilités et ces plans.

- d’identifier un coordonnateur de la politique éditoriale du ministère.

Aux yeux de la mission, il revient au secrétaire général du ministère d’être ce pilote-coordonnateur, d’autant qu’il exerce déjà la coordination des tutelles des opérateurs.

Préconisation n° 2 : définir les rôles respectifs des acteurs

Il importe aussi de mettre fin à la confusion entre maîtrise d’ouvrage et maîtrise d’œuvre dans la production de ressources pédagogiques.

À cette fin :

- la DGESCO doit assurer, pleinement mais uniquement, la maîtrise d’ouvrage, l’opérateur Canopé étant clairement positionné sur la maîtrise d’œuvre, comme ce doit être le cas aussi pour le CNED ;
- l’opérateur Canopé doit être considéré comme le maître d’œuvre principal (tout en exerçant, par ailleurs, la maîtrise d’ouvrage de ses seules propres productions) ;
- la mission de diffuseur de contenus et de services pédagogiques d’Éduscol doit être affirmée dans le cadre de l’ensemble des productions dont la DGESCO assure la maîtrise d’ouvrage. Cela nécessitera de clarifier l’articulation entre les marques *web* Éduscol et Canopé.

Préconisation n° 3 : définir les objectifs et les plans d’action de la politique éditoriale

Le pilotage et la visibilité de la politique éditoriale du ministère doivent être mieux assurés.

Il est donc nécessaire :

- d’élaborer un schéma directeur à moyen terme des développements à venir, qui devra être partagé au sein du ministère et être mis, dans des délais compatibles avec leurs propres programmations, à la disposition des acteurs de l’édition privée ;
- de définir des plans d’action annuels ;
- de mettre en place des modalités d’évaluation de la politique éditoriale (administration centrale et opérateurs).

Préconisation n° 4 : exercer les tutelles de manière efficace

Malgré l’action positive jouée par le guichet unique, il existe actuellement différentes limites à une mise en œuvre efficace des tutelles.

¹²⁵ Entendu ici comme désignant l’outil de gouvernance d’une structure ou d’un projet donné. La comitologie du projet décrit son mode de management et le cadre organisationnel qui est instauré. Ce cadre met en œuvre une circulation efficace de l’information et de la prise de décisions, sur la base d’informations claires, fiables, exhaustives et régulières.

Pour les lever, il convient :

- de renforcer, en comité de pilotage des tutelles, l'investissement et la coordination de l'action des tutelles métier et supports ;
- de privilégier le dialogue stratégique au sein des instances décisionnelles des opérateurs où le ministère est représenté (le dialogue de gestion ressortissant aux comités de tutelles) ;
- de généraliser le plus rapidement possible la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de programmation, ainsi que la comptabilité analytique, chez tous les opérateurs ;
- de sécuriser les différents volets des ressources budgétaires des opérateurs, en évitant les financements au coup par coup et en limitant, aussi drastiquement que possible, les commandes impromptues que ces financements compensent.

En outre, il est nécessaire d'évaluer rigoureusement les effets qu'occasionne, pour la cohérence de l'action des opérateurs, l'obligation qui leur est faite de dégager des fonds propres.

Préconisation n° 5 : réorganiser la mise à disposition numérique des ressources pédagogiques

La mission a opéré deux constats :

- l'importance qu'ont pris, dans le paysage enseignant, les sites, réseaux et portails disciplinaires progressivement créés, mais aussi la sédimentation, la juxtaposition et la fragilité qui les affectent ;
- les difficultés de mise en œuvre de la norme d'indexation ScoLOMFR.

Afin de pallier ce que cette situation a de préoccupant, il importe :

- de repenser le plus rapidement possible l'économie générale des sites disciplinaires en les intégrant dans un système de portails cohérent, prenant en compte les besoins des usagers et couvrant l'ensemble des ordres d'enseignement (sans négliger l'enseignement professionnel) ;
- d'assurer les moyens humains, techniques et organisationnels nécessaires à leur animation ;
- de retrouver une volonté politique forte quant au projet ScoLOMFR, indispensable à la mise en œuvre du portail de recherche Myriade, destiné à recenser toutes les ressources pertinentes pour enseigner, et au déploiement de services de production de ressources par et pour les enseignants, du type Canoprof.

Préconisation n° 6 : construire un partenariat avec les éditeurs scolaires

En l'état actuel, les rapports entre le ministère et les éditeurs scolaires sont à la fois institutionnalisés, importants pour les deux parties, fréquemment tendus et bousculés par les évolutions en cours.

Ce constat invite à ouvrir des discussions appelées à déboucher sur une série de décisions partagées, portant sur les rôles respectifs des deux parties et sur leurs responsabilités. Il s'agira à tout le moins :

- d'organiser l'information sur les projets ministériels, en particulier en matière de programmes d'enseignement, de développements numériques et de politique d'appels d'offre ;
- de réaffirmer le rôle des éditeurs privés dans la production du livre scolaire, dans une acception élargie de ce dernier, incluant des services afférents ;
- en contrepartie des budgets alloués à l'achat des manuels, d'élaborer en direction des éditeurs scolaires un cahier des charges manifestant clairement le fait que le ministère a l'initiative de la définition des contenus et des services et, en dernier ressort, l'expertise des choix pédagogiques.

Préconisation n° 7 : prendre pleinement en compte les incidences du numérique dans la production des ressources

Cette prise en compte étant multiforme, il est impossible de la détailler ici. La mission souligne l'importance qu'il y a :

- tout d'abord, à poursuivre les actions engagées dans la mise en œuvre de la politique de *l'open data* ;

et, par ailleurs, à :

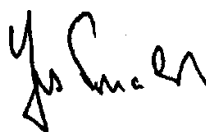
- travailler à l'interopérabilité des plateformes, en s'appuyant sur une normalisation partagée par les services, les établissements publics et le secteur privé. Cela implique que le ministère participe activement à la définition de ces normes en relation avec le secteur privé ;
- élargir la définition des « livres scolaires » au-delà de celle qui est donnée dans le code de l'éducation (D. 314-128) ;
- réfléchir à l'hypothèse d'une libération des droits sur des œuvres, par négociation avec les établissements détenteurs de ces droits, qui vaudrait pour tous les usages et acteurs pédagogiques.



Christine GAUBERT-MACON



Philippe SANTANA



Yves PONCELET

Annexes

Annexe 1 :	Lettre de mission	61
Annexe 2 :	Liste des auditions	63
Annexe 3 :	Liste des réseaux nationaux de ressources et des sites ENS	65

Lettre de mission



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

Le directeur du cabinet

Paris, le

07 JAN. 2016

NOTE

A l'attention de Monsieur Jean -Yves DANIEL
Doyen de l'Inspection Générale de l'Education Nationale

A l'attention de Monsieur Jean - Richard CYTERMANN
Chef du service de l'Inspection Générale de l'Administration
de l'Education Nationale et de la Recherche

OBJET : mission conjointe sur la politique éditoriale du MENESR (scolaire)

La politique éditoriale du MENESR pour le secteur scolaire s'est construite dans un contexte qui connaît actuellement des bouleversements majeurs liés à la montée en puissance du numérique. Ces modifications appellent une redéfinition complète de la stratégie de publication, à peine esquissée dans le cadre du dernier rapport annuel adressé au Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA). Cette redéfinition devra porter à la fois sur :

- Les objectifs assignés à une politique éditoriale ministérielle ;
- Le rôle et de la place des acteurs publics et privés, et les modèles de financement sous-jacents ;
- Les instruments de pilotage et leviers d'action à la disposition du ministère ;
- Les conditions juridiques applicables dans le secteur de l'édition scolaire ;
- Les principaux axes de la politique d'ouverture des données (open data) ;
- Les modes efficaces de gouvernance de la politique éditoriale permettant notamment une large concertation entre les différents acteurs.

De fait, le numérique est aujourd'hui un fait majeur qui touche l'ensemble des secteurs économiques et l'industrie du livre, et spécifiquement de l'édition scolaire, se trouve fortement impactée par le développement des supports nomades et doit trouver le nouveau modèle économique entre une édition papier et une édition numérique de ses contenus.

Aujourd'hui le secteur de l'édition dans le domaine scolaire se segmente entre des éditeurs privés (six grands éditeurs dominent le marché) et les éditeurs publics (Canopé, Onisep et le Cned même si ce dernier n'a pas le statut d'éditeur public au sens des circulaires de 1998, 1999 et 2012 sur les publications de l'Etat, etc.). Chacun de ces acteurs intervenait jusqu'alors dans un périmètre relativement circonscrit. Le numérique bouleverse cet écosystème, les frontières entre les opérateurs sous tutelle de l'Etat et l'édition scolaire numérique privée deviennent de moins en moins étanches. Dans ce contexte, les éditeurs font part de leurs préoccupations vis-à-vis d'une intervention des opérateurs publics sur leurs marchés de prédilection, tandis que le ministère cherche à

mobiliser ses opérateurs afin qu'ils l'accompagnent dans les objectifs qu'il se fixe précisément par exemple dans le cadre du grand plan numérique annoncé le 7 mai 2015 par le Président de la République.

Dans ce contexte, le ministère chargé de l'éducation nationale souhaite offrir une offre diversifiée de ressources, comme le fixe le cadre de l'article 16 de la loi de Refondation de l'école du 19 juillet 2013 qui crée le service public du numérique éducatif. Cette offre diversifiée doit se nourrir des offres des acteurs publics et privés.

Toutefois des interrogations d'ordre juridique sur les conditions de respect et d'application du droit de la concurrence et du droit d'auteur sont exprimées par les éditeurs.

Enfin, le rapport annuel communiqué au conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA) réclame une coordination d'un ensemble d'acteurs sans qu'une vision commune de ces enjeux soit clairement posée et sans réseau de référents identifiés sur ce dossier.

Dans ce contexte, nous souhaitons aujourd'hui que l'IGAENR et l'IGEN interrogent l'ensemble des changements en cours et formulent des propositions précises portant sur la redéfinition de la politique éditoriale du ministère.

Ces propositions devront s'inscrire en cohérence avec les objectifs découlant de la création du service public du numérique éducatif et en particulier avec les objectifs présidentiels en matière de déploiement du numérique à l'école. La question de la production par l'administration centrale d'un certain nombre de publications devra également être abordée afin de notamment vérifier si son intervention est conforme aux règles fixées par les circulaires précitées.

Cette mission aura également pour objectifs de mesurer l'efficacité économique et sociale de l'activité publique de publication et son impact sur l'édition privée. Elle pourra faire le point sur le contexte légal d'intervention de ces acteurs. Dans cette direction, la question de la co-édition entre les éditeurs publics et les éditeurs privés sur des ressources numériques constitue une piste de réflexion et de travail que la mission doit intégrer, d'autant plus qu'elle est de nature à accompagner la structuration d'une filière.

La mission pourra également analyser la question de la transformation du manuel scolaire et la dimension numérique qu'il doit de plus en plus intégrer.

Le rapport final devra contenir une synthèse ainsi que des préconisations concrètes.

La mission pourra capitaliser sur les travaux déjà menés par une mission d'inspection conjointe IGF, IGAENR et IGEN qui a rendu un rapport sur la structuration d'une filière du numérique éducatif en juillet 2013. La consultation des différentes parties prenantes de l'édition est indispensable afin de recueillir leur point de vue.

En lien avec le ministère de l'éducation nationale, la consultation des opérateurs de l'enseignement scolaire est également un préalable afin de prendre en considération les contraintes et les besoins de ces établissements publics.

De même la mission devra associer la médiatrice du livre, au titre de ses missions de médiateur de l'édition publique, à ces travaux.

Nous souhaiterions que les travaux, à lancer le plus tôt possible, s'étendent sur une durée de trois mois et aboutissent à la rédaction d'un rapport de synthèse à horizon fin avril 2016.



Bernard LEJEUNE

Liste des auditions

Nom - Prénom	Institution	Fonction
Merriaux Jean-Marc	Canopé	Directeur général
Lasplacettes Gilles	Canopé	Directeur général adjoint
Briziou Michèle	Canopé	Directrice de l'édition transmédia et de la pédagogie
Kwiecien Fabrice	CNED	Directeur des affaires juridiques et des marchés
Petureau Christine	CNED	Adjointe à la directrice des affaires financières
Artaud Frédéric	CNED	Directeur de l'enseignement scolaire
Roi Sylvaine	CNED	Directrice concours et monde enseignant, et de l'école interne
Leclercq Jean-Michel	CNED	Directeur délégué, directeur des formations et des services (par intérim)
Watiez Jean-Charles	CNED	Directeur
Pêcheur Bertrand	Coepia	Président
Garnier Olivier	Coepia	Secrétaire
Gristi Éric	Coepia	secrétaire adjoint
Guin Frédéric	MENESR	Secrétaire général
Morali Clélia	MENESR DELCOM	Déléguée
Colas Olivier	MENESR DELCOM	Adjoint à la déléguée en charge du numérique
Bost Marc	MENESR DELCOM	Chargé de mission
Lenot Ollivier	MENESR Cabinet de la ministre	Conseiller
Turion Xavier	MENESR DGESCO	Directeur adjoint
Desbuissons Ghyslaine	MENESR DGESCO	Responsable de la MAF

Vallego-Gomes Nelson	MENESR DGESCO	Chef de département DIV
Tripier Anne	MENESR DGESCO	DIV
Miguil Mounia	MENESR DGESCO	DIV
Bérut Benjamin	MENESR DGESCO	Adjoint au chef de département DIV
Roux-Périnet Sarah	MENESR DGESCO	Cheffe de bureau MAF2
Legros Marion	MENESR DGESCO	MAF2
Queruel Patrick	MENESR DGESCO	MAF2
Hermoso Jean-Yves	MENESR DAF	Sous-directeur DAF-A
Gutierrez Stéphanie	MENESR DAF	Cheffe de bureau DAF-A4
Jeandron Mathieu	MENESR DNE	Directeur
Capul Jean-Yves	MENESR DNE	Chef de service DNE-A
Thillay Alain	MENESR DNE	Chef de département DNE-A1
Engel Laurence	Ministère de la culture	Médiatrice du livre
Magnard Isabelle	Syndicat national de l'édition / Éditeurs d'éducation	Éditions Magnard
Rosentraub Célia	Syndicat national de l'édition / Éditeurs d'éducation	Éditions Hatier
Marcé Sylvie	Syndicat national de l'édition / Éditeurs d'éducation	Présidente / Éditions Belin
Ros Raphaëlle	Syndicat national de l'édition / Éditeurs d'éducation	Éditions Bordas
Gélébart Pascale	Syndicat national de l'édition / Éditeurs d'éducation	Chargée de mission

Liste des réseaux nationaux de ressources et sites ENS (DGESCO - MAF2)

Liste des quatre réseaux nationaux de ressources avec leurs domaines

- **Économie et gestion**
 - Communication, organisation et management CRCOM
 - Comptabilité-finance CRCF
 - Enseignement professionnel CERPEG
 - Informatique de gestion et systèmes d'information CERTA
 - Mercatique - vente - transport et logistique CRCMTL
 - Hôtellerie - restauration HR
 - Métiers de l'alimentation MA

- **Sciences et technologies du vivant, de la santé de la terre**
 - Sciences médicosociales
 - Biotechnologies

- **Sciences et techniques industrielles**
 - Design & arts appliqués
 - Énergie et information
 - Enseignements technologiques
 - Génie civil et habitat
 - Matières et structures
 - Services techniques

- **Sciences et techniques de laboratoire**

Liste des sites experts ENS - DGESCO

- **ENS Paris**
 - Sciences de la vie (Planet-VIE)
 - Chimie (CultureSciences - Chimie)
 - Accompagnement et culture mathématiques (CultureMATH)

- **ENS Cachan**
 - Sciences de l'ingénieur (si.ens-cachan.fr)

- **ENS Lyon**
 - La clé des langues (anglais)
 - La clé des langues (arabe)
 - La clé des langues (espagnol)
 - La clé des langues (allemand)
 - La clé des langues (italien)
 - La clé des langues (plurilingues)
 - Sciences physiques (CultureSciences-Physiques)
 - Sciences économiques et sociales (SES-ENS)
 - Sciences de la terre (Planet-Terre)
 - Géoconfluences