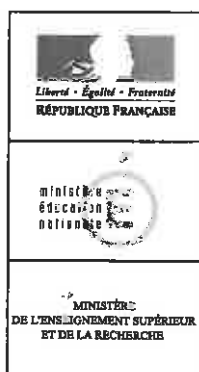


Inspection générale de l'administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

Synthèse sur la préparation de la rentrée scolaire 2010

Rapport à
Monsieur le ministre de l'Éducation nationale,
Porte-parole du Gouvernement



LISTE DES DESTINATAIRES

MONSIEUR LE MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

CABINET

- M. Philippe GUSTIN
- M. Bernard DUBREUIL
- M. Bernard THOMAS
- M. Éric ROSER
- M. Daniel VILLET
- M. Serge FUSTER
- M. Didier JOUAULT
- M. Michel LUGNIER

ENVOIS ULTÉRIEURS PROPOSÉS

- Monsieur le directeur général de l'enseignement scolaire
- Monsieur le secrétaire général
- Madame la directrice générale des ressources humaines
- Monsieur le directeur des affaires financières
- Monsieur le directeur de l'évaluation, de la prospective et de la performance
- Monsieur le chef du service de l'action administrative et de la modernisation
- Mesdames et messieurs les recteurs d'académie

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

**Synthèse
des notes des correspondants académiques
de l'IGAENR relatives à la préparation de
la rentrée scolaire 2010**

N° 2010-095

Juillet 2010

Synthèse réalisée par

**Françoise MALLET
Jean-François CUISINIER
Jean-Pierre HÉDOIN**

*Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

1 Des restrictions budgétaires qui ne font pas peser de risque sur la rentrée, mais qui vont créer des tensions et préparent assez peu l'avenir	6
1.1 Une pause seulement apparente en 2010 dans la réduction du potentiel d'enseignement	6
1.2 Des fermetures de classes dans le 1 ^{er} degré ; des restrictions préservant les lycées dans le 2 nd degré. 7	7
1.2.1 Dans le premier degré, des mesures de carte scolaire ont créé ici ou là des tensions	7
1.2.2 Dans le second degré, les lycées ont été préservés au détriment des collèges et/ou des moyens de remplacement	8
1.3 Des suppressions d'emplois administratifs qui affectent surtout les services départementaux.....	8
1.4 Des budgets de fonctionnement en grande difficulté dès la rentrée affectant notamment les dépenses de formation	9
1.5 Des choix budgétaires qui préparent assez peu ceux des années à venir	10
1.5.1 La baisse des moyens de remplacement laisse sceptique.....	11
1.5.2 L'offre de formation n'est pas revue à la baisse	11
1.5.3 La restructuration du réseau scolaire est difficile.....	13
1.5.4 Reste le recours aux « leviers » autres que l'offre de formation	14
2 Une gestion des ressources humaines sous tension dans les services administratifs et dans l'enseignement secondaire, confortable dans l'enseignement primaire	14
2.1 Des personnels administratifs sous tension dans les services académiques.....	15
2.1.1 Le malaise dans les services départementaux	15
2.1.2 Les dysfonctionnements de CHORUS.....	16
2.2 Une situation tendue dans l'enseignement secondaire	16
2.3 Un effet d'aubaine dans l'enseignement primaire.....	19
2.4 L'impossible respect des plafonds d'emplois, de masse salariale et de crédits	20
3 L'accueil et la formation des enseignants stagiaires : des conditions de mise en œuvre différentes dans le 1^{er} et le 2nd degré et des difficultés dans le processus engagé..	20
3.1 Dans le 1 ^{er} degré, des choix différents en matière d'affectation et une grande variété de dispositifs, nécessairement provisoires.....	21
3.2 Dans le 2 nd degré, des choix d'affectation limitant l'impact sur le mouvement et des solutions variées pour aménager le service des enseignants.....	22
3.3 Des constats de fragilité concernant la cohérence des dispositifs, le financement de la formation et la disponibilité des ressources de formation	23
3.3.1 Les risques d'une diversité qui confine à la disparité	23
3.3.2 Le financement de la formation : une situation d'injonction contradictoire	24
3.3.3 Une mobilisation des ressources de formation de plus en plus problématique	24

4 La déconcentration du pilotage du système éducatif se poursuit (pour le meilleur et pour le pire)	25
4.1 L'organisation des services déconcentrés : le ministère peut-il ne rien dire ?	26
4.1.1 Des menaces sur le fonctionnement des petites inspections académiques	26
4.1.2 Faut-il concentrer les divisions d'organisation scolaires ?	27
4.1.3 Que veut dire rapprocher les rectorats et les inspections académiques chef lieu ?	28
4.2 Les modèles de répartition des moyens sont-ils tous efficaces ?	29
4.2.1 Dans le 1 ^{er} degré	29
4.2.2 Dans le 2 nd degré	29
4.3 La formation et l'accompagnement de l'ensemble des personnels : comment faire ? qui mobiliser ? la bonne volonté suffit-elle ?	30
4.3.1 Des efforts notables d'accompagnement et de formation	30
4.3.2 L'animation n'est pas une solution magique à tous les problèmes de formation	31
4.4 Quelle évaluation / régulation des politiques académiques ?	33
5 Les académies s'efforcent de mettre en œuvre les réformes de l'école et du lycée ..	34
5.1 La nouvelle organisation de l'école primaire est entrée dans les mœurs	34
5.2 La rénovation de la voie professionnelle en est à une étape décisive	35
5.2.1 L'équilibre baccalauréat professionnel /CAP en question	35
5.2.2 Au delà de la gestion du « bourrelet de 1 ^{ère} », des passerelles restent à construire	37
5.2.3 L'accompagnement personnalisé : un bilan contrasté mais des avancées	39
5.3 La réforme de la seconde générale et technologique est sérieusement préparée	40
Conclusion	42
Annexe 1 : La mise en place des dispositifs d'accueil, d'accompagnement et de formation des enseignants et personnels d'éducation stagiaires	43
Annexe 2 : La mise en œuvre de la rénovation de la voie professionnelle	61

Introduction

Le présent rapport est issu des notes des correspondants académiques de l'IGAENR sur la préparation de la rentrée scolaire 2010, remises au début du mois de juin. Conduit chaque année, cet exercice s'est enrichi au fil des ans. Les notes comportent aujourd'hui des analyses faites tout au long de l'année dans les académies dont les correspondants académiques assurent le suivi et ont désormais une double portée : alerter le ministre sur les difficultés éventuelles de la rentrée de septembre, et dresser un panorama de la situation générale dans les académies.

Le contexte budgétaire de la rentrée 2010, marqué par une pause apparente des suppressions d'emplois d'enseignants, ne fait pas peser de risque sur la rentrée des classes, qui a été techniquement très bien préparée. Les plus gros risques financiers pèsent sur les crédits de fonctionnement, insuffisants pour terminer l'année civile.

La gestion des ressources humaines va présenter un fort contraste entre le second degré et les services administratifs, dont les personnels sont placés sous tension, et le premier degré, où les surnombres seront importants. La tension dans le second degré se manifestera par un recours accru à des personnels non titulaires et des difficultés probables pour assurer le remplacement des professeurs absents. La tension dans les services administratifs, en particulier les services départementaux, est très sous estimée par l'administration centrale du ministère.

La réforme du recrutement des enseignants a été minutieusement préparée mais doit faire face à des difficultés de mise en œuvre. Elle donne lieu à une foisonnante diversité de dispositifs à l'initiative des académies, se heurte à une insuffisance manifeste de moyens pour financer la formation des nouveaux stagiaires en plus de celle des titulaires, et rencontre une difficulté à trouver suffisamment de formateurs universitaires et de tuteurs dès la première année.

L'année à venir sera décisive pour le succès de la rénovation de la voie professionnelle à travers la construction d'équilibres entre baccalauréats professionnels en trois ans et CAP, l'organisation des passerelles et la consolidation de l'accompagnement personnalisé. La réforme de la 2^{nde} GT a été sérieusement préparée par les académies, les nouveaux enseignements d'exploration sont très largement offerts, et le succès de la réforme se jouera désormais dans les lycées.

Les difficultés qui attendent le système éducatif l'année prochaine sont nombreuses, notamment parce qu'il faudra absorber de nouvelles et importantes suppressions d'emplois, continuer la réforme du lycée et gérer les conséquences de la mastérisation comme de la réforme du recrutement. Les académies sont devenues les échelons majeurs de gestion administrative comme d'animation pédagogique du système éducatif. La qualité de la relation, du dialogue entre l'administration centrale et les académies va revêtir une importance cruciale pour résoudre ces difficultés. Le présent rapport attire l'attention sur quelques points d'alerte : une fragilisation évidente de l'échelon départemental de l'administration scolaire, une forte résistance du système à l'idée de réduire l'offre de formation – ce qui conduit à réaliser des économies sur d'autres leviers, notamment la gestion et la formation des personnels – et une capacité encore très imparfaite de l'administration centrale à suivre, connaître et réguler les pratiques académiques, pourtant inégalement efficaces.

1 Des restrictions budgétaires qui ne font pas peser de risque sur la rentrée, mais qui vont créer des tensions et préparent assez peu l'avenir

1.1 Une pause seulement apparente en 2010 dans la réduction du potentiel d'enseignement

Il n'y a aucune suppression d'emplois d'enseignants prévue au budget 2010, il y a même création de 2000 emplois dans le 1^{er} degré. Autant dire que la préparation de la rentrée 2010 paraissait s'annoncer plus sereine sur le plan budgétaire que les rentrées précédentes, marquées par la suppression de milliers d'emplois d'enseignants, de même que les rentrées à venir.

Dans la réalité, la situation est plus tendue qu'il n'y paraît, quoique difficile à chiffrer avec précision.

D'une part, la suppression en loi de finances de 16 300 emplois de stagiaires (qui enseignaient pour une partie de leur temps) a créé de fait un manque de moyens d'enseignement qu'on peut évaluer à 1 300 ETP dans le 1^{er} degré et à 2 700 ETP dans le 2nd degré.

D'autre part, l'obligation de former les 14 200 nouveaux stagiaires pour un tiers de leur temps crée de fait un manque à gagner dans les dotations, difficile à évaluer car il peut être partiellement compensé par l'apport des stages en responsabilité des étudiants de master.

Enfin, plus de 20 000 élèves supplémentaires sont attendus dans le second degré sans qu'aucune création d'emplois ne soit prévue.

Le paradoxe de la rentrée 2010 est donc qu'aucune suppression de moyens d'enseignement n'a été votée par le Parlement, mais que ceux-ci sont néanmoins en baisse. La préparation de la rentrée a donc été marquée par quelques difficultés au moment des opérations de carte scolaire.

Dans le 1^{er} degré, la difficulté a été atténuée par la création de 2 000 emplois de professeurs des écoles en loi de finances. Les créations d'emplois ont été réparties par la DGESCO en tenant compte de la démographie mais aussi du nombre de décharges de directeurs à compenser (Les stagiaires IUFM ayant jusqu'ici compensé la journée de décharge des directeurs d'écoles à quatre classes). Il n'en reste pas moins que la carte scolaire s'est faite avec des moyens d'enseignement en moins, et une prévision démographique en légère hausse, générant un climat tendu dans certains départements.

Dans le 2nd degré, la situation était plus difficile. Aucune création d'emplois n'est prévue et une hausse démographique est attendue dans les collèges et les LP. Afin d'atténuer les difficultés des académies où la hausse démographique allait être la plus importante, la DGESCO n'a eu d'autre possibilité que de prélever des emplois dans les académies en faible hausse d'effectifs pour les attribuer à d'autres en forte hausse démographique. Une quinzaine d'académies a donc subi des retraits d'emplois.

La difficulté de la situation est bien résumée par la correspondante académique de Lyon : « L'académie se voit retirer 141 emplois d'enseignants dans le second degré. Dans un

contexte de légère augmentation d'effectifs, il est difficile de faire admettre ces retraits d'emplois, d'autant que la comparaison avec des académies voisines au poids assez équivalent lui est favorable. Les calculs et les pondérations complexes de la DGESCO (rattrapage – au dessous ou au dessus de 0,6 % -, situation de l'académie au regard des moyens, calcul théorique des besoins ...) ne permettent pas de faire comprendre aisément le poids des retraits par rapport aux augmentations d'effectifs. D'autant qu'à ces retraits s'ajoutent les 145 ETP de stagiaires (qui n'apportent plus, comme les années précédentes, leur 1/3 de poste à l'académie dans laquelle ils effectuent leur stage), ce qui porte en fait à 286 ETP l'apport moindre d'emplois à la rentrée 2010. Ce dernier point n'a pas fait l'objet d'une communication officielle et aucun document n'en fait mention. »¹

1.2 Des fermetures de classes dans le 1^{er} degré ; des restrictions préservant les lycées dans le 2nd degré

1.2.1 Dans le premier degré, des mesures de carte scolaire ont créé ici ou là des tensions

Confrontés à une certaine baisse des moyens d'enseignement, la grande majorité des recteurs ont choisi de rééquilibrer les dotations départementales au sein de leur académie. Sauf à Nancy-Metz, où « les écarts de P/E entre les départements vont encore se creuser à la prochaine rentrée et passent de 0,6 à 0,71 », les académies ont en général surveillé cet indicateur, bien qu'il soit un peu fruste, et tendu à rapprocher ceux des différents départements de l'académie, comme à Nantes où la Loire-Atlantique, plutôt sous encadrée, a pu bénéficier de 102 des 127 emplois supplémentaires accordés par la DGESCO.

Autre tendance générale, les IA ont choisi de compenser les décharges des directeurs d'écoles à quatre classes (jusqu'ici assurées par les stagiaires IUFM dont les emplois sont supprimés) en prévoyant le nombre de postes de remplacement nécessaires. Cette mesure a été peu visible du grand public, alors que les fermetures de classes dans les départements en baisse démographique ont été visibles et peu populaires.

Comme l'écrit la correspondante académique d'Aix-Marseille, « face à l'effet conjugué des évolutions démographiques, de la suppression de l'apport des stagiaires, du choix d'assurer les décharges des directeurs comme de préserver le potentiel de remplacement et des actions qualitatives, de nombreux départements ont dû mettre en œuvre des mesures de carte scolaire importantes. Dans les Bouches du Rhône, 104 fermetures de classes ont été actées pour 31 ouvertures et le seuil d'ouverture des classes a été relevé de 0,5 ».

Plusieurs académies ont connu cette année des frictions importantes. Par exemple à Amiens : « Les opérations de carte scolaire ont suscité beaucoup plus d'opposition que lors des années précédentes. La nécessité a imposé de revoir certaines situations urbaines bien dotées comme celle d'Amiens ». Autre exemple à Bordeaux : « Au CTPD de mars, l'IA de la Dordogne a présenté 22 mesures de fermetures et 10 mesures d'ouverture. La suppression des postes a donné lieu à de vives réactions des parents, élus et enseignants des écoles concernées, peu habitués à ce type de décision dans ce département depuis plusieurs années ». Ou encore à Poitiers : « Bien que de nombreux contacts aient été pris avec les maires, tant par l'IA que par

¹ Sauf autre mention explicite, les citations que comporte ce rapport correspondent à des extraits des notes rédigées par les correspondants académiques de l'IGAENR.

les IEN, les propositions de fermetures de classes ont été mal acceptées par les élus, les parents et les représentants des personnels ».

1.2.2 Dans le second degré, les lycées ont été préservés au détriment des collèges et/ou des moyens de remplacement

Le savoir faire technique des rectorats et des IA et tout particulièrement des DOS, ainsi que la relative modicité de l'effort budgétaire, permettent de penser que les suppressions de moyens seront tolérées à la rentrée. Rappelons quand même que les recteurs devaient accueillir 25 000 élèves en plus avec l'équivalent de trois ou quatre mille emplois en moins liés à la réforme du recrutement.

Priés par le ministre de ne pas diminuer le taux d'encadrement des secondes GT l'année de la mise en œuvre de la réforme de la voie générale, soucieux de ne pas reprendre de moyens aux LP l'année où il faut accueillir les derniers sortants de BEP et les nouveaux sortants de seconde professionnelle, les recteurs avaient peu de marge de manœuvre pour effectuer les retraites de moyens dans l'enseignement secondaire. Ils ont réparti l'effort budgétaire sur plusieurs postes : les collèges, les moyens de remplacement, les 1^{ères} et terminales de lycée, très rarement sur les enseignants mis à disposition.

L'accent n'a pas été mis partout sur les mêmes postes. Certaines académies ont dégradé le taux d'encadrement des collèges. C'est d'abord le cas des académies, comme Rouen, où ce taux était élevé. D'autres ont aussi fait ce choix malgré des conditions d'encadrement peu favorables, comme la Guadeloupe.

Beaucoup d'académies ont cependant choisi de « ne pas faire payer la facture des lycées aux collèges » (Versailles). Elles ont essayé de maintenir les taux d'encadrement à l'identique (Bordeaux, Versailles). Le correspondant académique de Strasbourg note : « le recteur précédent avait décidé, à partir de 2007, de rééquilibrer progressivement les dotations en faveur des collèges et le recteur actuel s'est inscrit dans la continuité de cette politique ». A Clermont-Ferrand, cas extrême, le H/E des collèges sera même augmenté à la rentrée 2010.

Ces académies ont pu prélever des postes dans les lycées qui perdront des élèves l'an prochain en classes de 1^{ère} et terminale. Elles ont également pu, comme l'an dernier, supprimer des emplois de remplacement. Plusieurs académies ont, en effet, voulu préserver les structures malgré la baisse des moyens d'enseignement, et elles ont choisi de supprimer des postes de remplacement. Par exemple Clermont-Ferrand supprime 72 emplois de remplacement et affecte 120 emplois dans les structures pédagogiques, Versailles supprime 127 emplois de remplacement, Bordeaux supprime 152 emplois de remplacement et répartit 288 emplois supplémentaires dans les établissements.

1.3 Des suppressions d'emplois administratifs qui affectent surtout les services départementaux

De nombreuses suppressions d'emplois administratifs sont à nouveau prévues à la rentrée 2010. Les académies jugées déficitaires selon les critères de SERACA ne sont pas plus épargnées que les autres (par exemple Versailles qui présente un déficit théorique de 116 emplois doit néanmoins en rendre 25).

La charge de travail des services ne diminuant pas, bien au contraire, la solution est recherchée, comme les années précédentes, dans une mutualisation accrue des tâches de gestion. Le regroupement d'une activité au rectorat ou dans une inspection académique génère à chaque fois un gain de quelques emplois, laissant en outre espérer une plus grande professionnalisation des agents se consacrant à cette tâche. La liste des mutualisations prévues à la rentrée 2010 est impressionnante : bourses du 1^{er} degré, gestion des personnels du 1^{er} degré privé, achats, plateformes Chorus...

Il faut constater qu'une fois de plus la majorité des suppressions d'emplois porteront sur les inspections académiques². La succession des retraits d'emplois et des mutualisations de services a renforcé le poids des services des rectorats, même si certains services mutualisés ont été implantés dans les services départementaux. Cette évolution vers un renforcement de l'échelon de gestion régional est d'ailleurs identique à celle qui affecte d'autres services de l'Etat. Le correspondant académique de Nice signale à juste titre cette évolution : « La plateforme financière CHORUS est académique. La gestion de tous les examens y compris du DNB, la gestion de l'enseignement privé, la gestion des pensions et accidents de travail, qui étaient assumées par les inspections académiques, sont dorénavant de compétence rectorale ». A Grenoble, le correspondant académique note : « Le regroupement de toutes les opérations liées aux examens de niveau V³ fait passer le volume d'emplois administratifs du rectorat au-dessus de la barre des 50 % de l'ensemble des emplois des services académiques ».

Ce mouvement étant enclenché depuis six ans, certains services départementaux sont devenus très petits. « Les inspections de taille moyenne vont maigrir au point d'atteindre un seuil de fiabilité par rapport à leurs missions actuelles. Les effectifs spécifiquement affectés dans les services sont passés sous le seuil de quarante dans les Landes et le Lot-et-Garonne » (Bordeaux). Quant à l'inspection académique de Corse du Sud, elle ne compte plus que 16 personnes. Et à Aix Marseille, si les Hautes-Alpes et les Alpes de Haute Provence ne subissent aucune suppression d'emploi à cette rentrée, c'est qu'elles sont « devenues trop petites pour qu'on y supprime encore des emplois ».

1.4 Des budgets de fonctionnement en grande difficulté dès la rentrée affectant notamment les dépenses de formation

La diminution des crédits hors titre II des programmes 140, 141 et 214 (dépenses de fonctionnement des programmes Premier degré, Second degré et Soutien) ne fera peut-être pas la une de l'actualité à la rentrée ; pourtant le manque de crédits de fonctionnement affecte insidieusement la qualité du service éducatif.

Ce point mérite de l'attention, car il crée des occasions de plus en plus nombreuses de tensions, de conflits et de dysfonctionnements. La baisse importante des crédits du hors titre II sur les différents programmes (-15% à -18%) va créer dès la rentrée des difficultés sur tous les postes de dépenses : déplacement, formation, fonctionnement... Cette baisse, annoncée dès janvier, a été accentuée lorsque les crédits des ministères ont été diminués en mars dernier dans le cadre du financement du grand emprunt.

² A Nancy-Metz à la prochaine rentrée, 18 suppressions sur 19 seront effectuées dans les quatre inspections académiques.

³ Ce regroupement conduit à un retrait de 22 emplois dans les cinq inspections académiques et à une augmentation de 8 emplois au rectorat.

Non seulement les crédits 2010 baissent mais l'exercice doit en outre supporter les conséquences des reports de dépenses qui n'ont pu être liquidées en 2009 par suite du blocage des applications informatiques liées à CHORUS (cf. infra). Une fois réglés les restes à payer de l'an dernier, il ne reste que très peu de crédits pour finir l'année 2010. Le cri d'alarme est général dans les académies.

Un des effets les plus fâcheux va être la fragilisation des plans de formation des enseignants alors même que de nouvelles obligations sont créées au bénéfice des nouveaux professeurs stagiaires (tiers temps de formation). En effet, ce sont les BOP 140 et 141 qui vont devoir supporter le coût de cette formation. On peut d'ailleurs se demander pourquoi la charge de la formation initiale des stagiaires a été transférée vers les rectorats sans transfert concomitant des emplois administratifs et des crédits précédemment attribués aux IUFM pour cette mission⁴.

Les autorités académiques s'apprêtent à annuler de nombreux stages de formation continue faute de pouvoir payer les déplacements et les formateurs. C'est évidemment paradoxal alors que dans le 1^{er} degré les surnombres permettraient de faire face aux problèmes de remplacement. Comme le note la correspondante académique de Nancy-Metz : « Certaines IA ont peur de ne pouvoir mettre en œuvre leur plan de formation continue à la prochaine rentrée, malgré la présence des moyens humains de remplacement cette année ». Les autorités académiques doivent prévoir des modalités de formation aussi peu coûteuses que possible, notamment des formations sur site sans frais de déplacement.

Cependant, dans l'ensemble et compte tenu de la priorité souvent donnée à la formation continue, ce sont surtout d'autres postes de dépenses du hors titre II qui vont être affectés. Les crédits pédagogiques aux écoles et aux EPLE seront vraisemblablement fortement diminués et des déplacements de personnels ne seront remboursés que sur l'exercice 2011.

Sur le programme Soutien, la situation est difficile également. Il y a beaucoup de restes à payer (notamment des indemnités d'examens et concours) et les crédits diminuent alors que certaines dépenses augmentent (notamment des loyers), au point que plusieurs académies prévoient ne pas être en mesure de payer certaines dépenses obligatoires, par exemple le remboursement des frais de changement de résidence, et ceci dès la rentrée. Le mécontentement s'accroît chez les personnels et chez les créanciers de l'administration. (Anecdote pour l'instant isolée, le correspondant académique de Martinique cite le blocage du rectorat en mai dernier par un entrepreneur qui ne pouvait plus attendre d'être payé par l'Education nationale).

1.5 Des choix budgétaires qui préparent assez peu ceux des années à venir

Comme il a été signalé plus haut, les difficultés budgétaires de la rentrée 2010 sont « minorées » par le choix de faire porter l'essentiel des suppressions d'emplois 2010 sur les stagiaires. Dans le cadre du budget triennal voté par le Parlement, il est prévu, dès 2011, de reprendre des suppressions importantes d'emplois à l'Education nationale (environ 16 000 emplois par an).

⁴ Ce point a été signalé par les audits d'université conduits par l'IGAENR au cours de cette année, lesquels ont attiré l'attention sur les effectifs confortables des IUFM.

Les académies ont été invitées en conséquence en mai dernier à réfléchir aux mesures qui seraient susceptibles de permettre au Ministère de l'Education nationale de respecter ses engagements durant les trois prochaines années. On peut se demander si la préparation de la rentrée 2010 s'inscrit avec pertinence dans ce schéma de moyen terme. Cette interrogation porte à la fois sur les choix des académies et sur la politique nationale.

1.5.1 La baisse des moyens de remplacement laisse sceptique

A moins de penser qu'on peut encore beaucoup optimiser la gestion des titulaires remplaçants, la baisse des moyens consacrés au remplacement, opérée dans de nombreuses académies, interpelle.

Ce choix va dégrader la situation du remplacement l'an prochain, alors que la situation est déjà difficile suite aux suppressions de centaines d'emplois l'an dernier sur ce même poste et que la réforme du recrutement va nettement accroître les besoins de remplacement pour compenser les absences des professeurs stagiaires en formation (certes essentiellement jusqu'aux vacances de la Toussaint, au moment où les congés maladie sont encore peu nombreux, mais aussi au-delà de cette date), tandis que le ministre insiste sur la nécessaire amélioration du remplacement l'an prochain (suppression du délai de carence). Quelque chose n'est pas cohérent dans ce schéma d'ensemble.

Il est vraisemblable que ce choix budgétaire soit partiellement **insincère et coûteux**, les académies pensant pouvoir recruter des vacataires au-delà de l'autorisation budgétaire pour assurer le remplacement des professeurs absents, en creusant un peu plus le déficit de masse salariale du programme 141.

Le correspondant académique de Besançon note ainsi : « Dès aujourd'hui (fin mai), on peut être assuré que la diminution de 80 ETP annuels de TZR sera probablement annulée pour plus de sa moitié par une augmentation du recours aux vacataires. Certes, la mesure « TZR » a contribué au respect de ce plafond, mais celui-ci n'est respecté, en grande partie, que par l'artifice du recours accentué aux vacataires qui, eux, sont rémunérés hors plafond. La rentrée 2010 ne devrait pas présenter une situation plus satisfaisante, au contraire ». L'analyse du CNE national confirme cette analyse : « De septembre à fin mars, la consommation en contractuels a augmenté de 3 800 ETP (2 900 l'an dernier) ; cette tendance est vraisemblablement liée à des tensions sur le remplacement, ce que corrobore le constat d'une augmentation très importante de la consommation en enseignants vacataires, + 31 % par rapport à l'année dernière sur la même période ».⁵

1.5.2 L'offre de formation n'est pas revue à la baisse

Parmi les « leviers d'efficience » couramment évoqués pour diminuer le coût du système éducatif, la réduction de l'offre de formation paraît le plus efficace. **C'est la manière la plus radicale de diminuer le besoin de financement** puisqu'à l'inverse toute « structure », une fois ouverte, demande des financements.

C'est un euphémisme de dire que la rentrée 2010 n'a pas été préparée dans cette perspective. **La pente naturelle du système est de maintenir, d'élargir et de continuer de diversifier l'offre de formation.**

⁵ Note DAF d'avril 2010

Le cas de la réforme du lycée professionnel l'an dernier et de la réforme du lycée général et technologique cette année est typique. Alors même que plusieurs audits ont analysé le coût élevé de l'offre en lycée⁶, et particulièrement en lycée professionnel⁷, la volonté de faciliter la mise en œuvre des réformes en préservant les moyens et les postes a conduit les académies à ne pas faire d'économies sur ces sous-ensembles pourtant coûteux du système éducatif français.

A vrai dire, les réformes du lycée ont plutôt conduit à un élargissement de l'offre de formation. Dans la voie professionnelle, la réforme a conduit à ouvrir un nombre très important de CAP l'an dernier, malgré le coût élevé de ces structures à très faible effectif, afin de pouvoir offrir un diplôme de niveau V aux élèves qui ne voulaient pas s'inscrire dans un parcours de baccalauréat professionnel. Le boom des CAP dans certaines académies a été impressionnant (Grenoble, Nice). Le nombre de places ouvertes dans les nouveaux baccalauréats professionnels a été aussi très élevé, supérieur même à la demande. En effet, les lycées professionnels, touchés à la fois par la baisse démographique de la génération et par la hausse des orientations vers la 2nde générale, auraient dû offrir moins de places et fermer davantage de postes. Cependant, cela aurait pu « jeter un discrédit sur la rénovation de la voie professionnelle en expliquant qu'elle était la cause des fermetures de postes » (Rouen) et les recteurs ont hésité à le faire.

Dans la voie générale, quelques options facultatives à faible effectif vont il est vrai disparaître. De nombreuses académies ont plafonné, parfois strictement (Lille, Grenoble, Rennes), le financement des options facultatives. Mais cela touche peu d'élèves. En revanche, comme le dit la correspondant académique de la Guadeloupe : « La carte des enseignements d'exploration est plus riche que la carte des enseignements de détermination. Presque toutes les propositions des chefs d'établissement ont été validées par le recteur, dont le message était d'offrir une palette de formations la plus diversifiée possible ». A moins qu'une révision soit faite cet été au vu du nombre d'élèves inscrits dans chaque enseignement d'exploration, le nombre des enseignements d'exploration offerts en 2nde sera élevé : quatre d'entre eux seront présents dans presque tous les lycées Méthodes et pratiques scientifiques [MPS], Littérature et société [LS], Sciences économiques et sociales [SES], Principes fondamentaux de l'économie et de la gestion [PFEG]), et d'autres seront plus présents qu'aujourd'hui (Sciences et laboratoire [SL], Sciences de l'ingénieur [SI], Création et activités artistiques [CAA].

En outre, la plupart des académies continuent d'élargir et de diversifier l'offre de formation dans tous les domaines. On peut mentionner au hasard les ouvertures de nouvelles sections européennes - dix dans la seule académie d'Orléans-Tours -, de nouvelles UPI - de deux à cinq dans de nombreuses académies -, de sections sportives, de 3^{èmes} DP6 - il y en aura dans tous les collèges en Corse -, de 6^{èmes} bilangues - à Strasbourg, cet enseignement concernera 50 % des élèves de 6^{ème} à la rentrée 2010 - etc.

Pourra-t-on faire autrement lors de la préparation de la rentrée 2011 ? **Ce n'est pas évident.** Le DGESCO a déjà demandé aux recteurs de se préparer à ouvrir largement des sections de 1^{ère} technologique l'année prochaine, et d'en ouvrir y compris dans des lycées qui jusqu'ici n'en avaient pas... La scolarisation des élèves handicapés relève d'obligations législatives et

⁶ Rapport sur la grille horaire des enseignements au lycée général et technologique, mission d'audit de modernisation, IGF, IGAENR, IGEN, octobre 2006, n° 2006-015.

⁷ Rapport sur la carte de l'enseignement professionnel, mission d'audit de modernisation, IGF, IGAENR, IGEN, décembre 2006, n° 2006-027

morales. A Amiens le correspondant académique s'étonne devant le travail « mené en interne sur l'évolution de l'offre de formation au cours des trois prochaines années, par les inspecteurs et les chefs d'établissement. L'approche apparaît quelque peu décrochée du contexte général des services de l'État. La réflexion est uniquement centrée sur les ouvertures de formation. Autrement dit, le document ne présente aucune information sur les filières à fermer ou à réduire ». Parfois les académies sont liées par la pression des régions. C'est le cas de la Corse où la CTC est responsable de l'offre de formation ; c'est aussi le cas de Strasbourg où la politique du bilinguisme dans le 1^{er} degré se développe en application d'une convention Etat-Région (désormais 10% des élèves), malgré un surcoût de 350 ETP.

1.5.3 La restructuration du réseau scolaire est difficile

La fermeture d'écoles et d'établissements scolaires soulève des réticences encore plus vives car il y va de l'aménagement du territoire. Si les problèmes sont connus, les solutions sont difficiles à mettre en œuvre. Elles nécessitent en outre la collaboration des élus locaux, qui ont des intérêts financiers convergents avec l'Etat mais **des intérêts politiques différents**.

Pour espérer réduire le surcoût important des petits établissements qui caractérise la France rurale, il faudrait susciter et organiser un travail conjoint avec les collectivités locales. Cependant, rien n'a été dit cette année, à l'occasion de la réforme du lycée, ni l'année dernière, à l'occasion de la réforme de l'école primaire ; les échéances électorales passées, peut-on espérer que la situation change ?

Concernant la France rurale, des travaux sont conduits en académie depuis longtemps et montrent non seulement le coût élevé de ces structures mais aussi l'efficacité pédagogique limitée des toutes petites écoles et des tout petits collèges⁸. La correspondante académique de Poitiers note ainsi : « Certains établissements connaissent des problèmes récurrents, liés à la ruralité et à l'enclavement des structures : les conditions de réussite sont moins assurées pour les élèves (émulation moins importante et socialisation moins effective, équipes enseignantes moins étoffées, offre de formation peu diversifiée), moins de dix professeurs peuvent être nommés à titre définitif dans chacun des collèges. Les orientations en cours de scolarité sont plus fréquentes qu'ailleurs et les élèves s'orientent vers des formations courtes. Le manque d'attractivité conduit donc un certain nombre d'élèves à rechercher d'autres collèges publics ou privés. »

Un appui national serait une aide précieuse pour les autorités académiques qui doivent faire face à des situations de blocage politique, c'est-à-dire une majorité d'entre elles.

On peut illustrer ce point par quelques témoignages : « Les trois inspecteurs d'académie soulignent qu'il faudrait pouvoir faire évoluer plus rapidement et plus nettement les structures pédagogiques ; mais les oppositions sont fortes, à commencer par celle des élus départementaux, qui s'appuient généralement sur une formule de ralliement, « un canton, un collège » (Caen). « L'AMF a communiqué sur toutes les situations portées devant le juge administratif de décisions d'IA-DSDEN qui n'avaient pas pris en compte les moins de trois ans dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), en méconnaissance des dispositions du code de l'éducation. Le souci des maires en zone rurale est de préserver les classes. » (Poitiers) « Toutes les pistes envisagées pour resserrer et densifier le réseau scolaire se heurtent à une

⁸ Le réseau des collèges publics des Ardennes en 2005-2006 et la problématique des petits sites collégiaux, rapport IGAENR-IGEN n° 2006-007, mars 2006

difficulté majeure qui apparaît difficile à surmonter, l'organisation du dialogue avec les collectivités territoriales compétentes. Les tentatives de renouvellement des formules traditionnelles, dynamisation des travaux du CDEN, réunions des maires d'un secteur géographique, production d'éléments d'analyse prospective, n'aboutissent pas réellement » (Amiens).

Dans la France urbaine, le problème existe aussi, car les familles tendent à quitter les centres villes pour leur périphérie. Un exemple parmi d'autres : « Dans le Finistère, les deux villes principales (Brest et Quimper) ont perdu l'équivalent en effectifs de trois collèges mais aucun d'entre eux n'a été fermé. Les populations se sont installées dans la seconde, voire la troisième couronne, mais il est toujours délicat pour l'autorité académique d'en tirer, avec les collectivités concernées, les conséquences structurelles ». (Rennes)

1.5.4 Reste le recours aux « leviers » autres que l'offre de formation

A défaut de faire des économies sur l'offre de formation, la pression budgétaire oblige à faire des économies sur les autres leviers :

- **le nombre d'élèves par classe**, là où le réseau scolaire s'y prête et où les grilles horaires le permettent, c'est-à-dire essentiellement les grosses écoles primaires et les collèges ;
- **la gestion des personnels, dans et hors les classes**. La pression accrue sur la gestion des personnels est d'ores et déjà engagée, même si cela est fait de manière pas totalement cohérente, ce qui sera décrit au chapitre suivant. A moyen terme, des évolutions nationales plus radicales pourraient être décidées.

2 Une gestion des ressources humaines sous tension dans les services administratifs et dans l'enseignement secondaire, confortable dans l'enseignement primaire

Moins commentée dans la presse que les mesures budgétaires, la gestion des personnels est pourtant **la véritable pierre de touche de la qualité comme du coût du service public éducatif**. Elle a des répercussions immédiates sur les personnels, sur les usagers, et sur les finances publiques.

Cependant, pour l'Etat, cet immense service de main d'œuvre qualifiée est difficile à appréhender dans sa totalité, précisément parce que la population à gérer est gigantesque et bien plus hétérogène qu'on le dit. En outre, la répartition historique des responsabilités de gestion entre le niveau national, le niveau académique et le niveau local est **loin d'être lisible**, qu'il s'agisse du recrutement, de l'affectation ou de la formation.

Les observations des correspondants académiques permettent de dégager quelques lignes de force caractérisant la situation des personnels dans l'enseignement primaire, dans l'enseignement secondaire, dans les services administratifs.

2.1 Des personnels administratifs sous tension dans les services académiques

Pour la première fois, le principal message d'alerte de plusieurs correspondants académiques sur la préparation de rentrée concerne les personnels administratifs, plus particulièrement les cadres, et plus nettement dans les services départementaux.

La correspondante académique d'Aix Marseille résume bien le sentiment général : « S'ils sont moins visibles que les équipes enseignantes, les services administratifs n'en constituent pas moins un rouage essentiel du fonctionnement du système éducatif dont la technicité et les capacités d'adaptation sont sollicitées au-delà du raisonnable ; l'ampleur des réformes à mettre en place, la notion d'urgence qui est omniprésente, la succession d'enquêtes à retourner au plus vite, alimentent un quotidien auquel ils font face avec abnégation, mais ce fonctionnement les expose à un niveau de risque qui ne peut plus être méconnu ».

La comparaison avec la situation des personnels administratifs qui exercent dans les universités suscite de l'envie. Le malaise, concrétisé par des demandes de mutation localisées, est surtout visible dans les inspections académiques et les plateformes Chorus. Comme le fait observer le correspondant académique de Bordeaux « La préparation de la rentrée 2010 fait apparaître de plus en plus nettement une certaine fragilisation des services académiques, alors que dans les prochaines années et notamment pour la mise en œuvre du schéma d'emplois 2011-2013, la mobilisation et le savoir faire de cette administration vont être on ne peut plus nécessaires ».

2.1.1 Le malaise dans les services départementaux

La surcharge de travail dans plusieurs services rectoraux est une question sensible, mais l'essentiel des interrogations des personnels porte sur l'avenir des inspections académiques. « L'aggravation des inquiétudes des personnels face aux effets de la suppression des emplois administratifs est palpable : alourdissement des tâches ; manque de visibilité sur le devenir des inspections académiques ; interrogation sur leur propre sort. Plusieurs IA-DSDEN soulignent que cette situation provoque stress et découragement, certains personnels, notamment les plus anciens, sont en difficulté psychologique, voire en souffrance » (Bordeaux).

En pratique, la gestion des personnels est aussi humaine que possible, attentive à suivre le rythme naturel des départs à la retraite et à proposer des affectations sur place aux agents dont le poste est supprimé. Il n'en demeure pas moins que, dans les services départementaux, certains personnels demandent leur mutation.

Des témoignages peuvent être cités : « Le début d'intégration du service logistique de l'IA au rectorat et la réduction des moyens ont eu pour effet d'engendrer un nombre significatif de demandes de mutation » (Caen). « Les personnels des inspections académiques jugent insuffisante l'anticipation des décisions prises. Cela conduit nombre d'entre eux à anticiper de futures suppressions en demandant, lorsque cela est possible, une mutation dans un EPLE proche de leur lieu actuel de travail, mutation qui leur évite un transfert non souhaité vers la capitale auvergnate » (Clermont Ferrand). « On peut craindre une fragilisation croissante des personnels dans ce contexte, ainsi qu'une fuite des cadres vers les universités et les collectivités locales » (Bordeaux).

2.1.2 Les dysfonctionnements de CHORUS

La mise en place des plateformes CHORUS il y a juste un an n'a guère tenu les promesses d'efficacité accrue et de plus grande professionnalisation. La situation n'est pas propre au ministère de l'Education nationale et a été dénoncée récemment par la Cour des Comptes pour l'ensemble des services de l'Etat. On peut aussi espérer que ces difficultés sont transitoires. Mais compte tenu de la masse des actes de gestion dans notre ministère, les difficultés ont été considérablement accrues.

L'outil est complexe et peu adapté, au départ, à la fonction publique, mais la situation a été aggravée par le non fonctionnement des interfaces avec les applications de gestion du ministère, obligeant les gestionnaires à la fois à différer des paiements et à saisir directement dans CHORUS. Le travail sur la plateforme est ressenti comme inintéressant par les gestionnaires, dont l'activité est assimilée à celle d'opérateurs de saisie puisqu'ils passent 90 % de leur temps à saisir dans l'outil. Les retards de paiement et la surcharge de travail ont été considérables et seul un exemple permet de prendre la mesure du malaise des personnels.

Dans l'académie de Créteil, onze mois après l'implantation de CHORUS, une note du secrétaire général fait le bilan : « Il reste 21 540 factures en attente, 9 757 sur l'année 2009, 11 792 sur l'année 2010. 99 % de ces retards peuvent être attribuées au déploiement tardif et au fonctionnement aléatoire des applications dites « métiers »⁹. Les interfaces avec CHORUS posent des problèmes techniques et fonctionnels qui mettent les services académiques en incapacité d'assurer leur responsabilité de payer dans les trente jours. L'application DT a été opérationnelle en février 2010, soit huit mois après le basculement des BOP, l'application ANAGRAM n'est toujours pas opérationnelle à 100 %... Il reste 10 615 états de frais de déplacement à payer, 5 726 factures au titre des accidents du travail et maladies professionnelles ; la moitié des familles boursières de l'enseignement privé attendent le paiement de leur bourse depuis mars ; les créanciers sont mécontents et le font savoir auprès des gestionnaires, certains médecins font payer les accidentés... Un sentiment de découragement s'installe dans les équipes. Trop de surcharge depuis un an, trop de contraintes techniques, trop d'urgences, trop de pics d'activité, des créanciers et des services prescripteurs mécontents, un outil complexe et fatigant. Le découragement s'installe et génère des demandes de mutation interne et externe pour environ 30 % de la plateforme ».

2.2 Une situation tendue dans l'enseignement secondaire

La gestion des personnels dans le second degré est difficile puisqu'il faut recruter et gérer dans plus de 100 disciplines d'enseignement en s'adaptant à des grilles horaires assez prescriptives. Pendant de nombreuses années le niveau des recrutements des fonctionnaires a été élevé, générant même des surnombres disciplinaires dans plusieurs disciplines. Mais depuis quelques années, malgré les suppressions d'emplois, le recrutement de professeurs titulaires est à peine suffisant pour couvrir les postes à pourvoir. Sauf dans quelques disciplines qui restent excédentaires, ce niveau de recrutement peu élevé engendre une gestion tendue des fonctionnaires et un recours croissant aux non titulaires.

Des tensions sont prévisibles l'an prochain **dans la continuité des difficultés rencontrées cette année** et déjà signalées par l'IGAENR : des titulaires remplaçants insuffisants dans certaines disciplines, davantage d'heures supplémentaires dans les dotations, davantage de

⁹ DT, ANAGRAM, AGEUNET, SAXO et GALA

postes partagés entre plusieurs établissements, davantage de postes occupés par des contractuels et un recours accru aux vacataires pour assurer la suppléance. La priorité étant naturellement donnée aux postes devant élèves, la manifestation la plus claire de ces difficultés se rencontrera dans le remplacement des professeurs absents. Les académies s'organisent pour faire face aux contraintes.

Le correspondant académique de Grenoble résume bien le sentiment général : « La rentrée 2009 a été l'occasion d'observer des évolutions, des difficultés, voire des tensions ponctuelles qui révèlent les limites de l'exercice d'un pilotage et d'une gestion autonome dans un contexte de contraintes de plus en plus fortes. Dans le second degré, le travail en dentelle d'optimisation de la mobilisation des ressources a entraîné une augmentation des postes à compléments de service et un recours un peu plus marqué aux heures supplémentaires qui est venu buter sur une limite à l'absorption de ces heures par les professeurs, induisant par là même un recours sensiblement plus important aux vacataires. »

L'augmentation de la part des heures supplémentaires dans les dotations est générale. C'est la contrepartie du maintien des taux d'encadrement à un niveau comparable à celui des années précédentes. On atteint en moyenne un taux de 10 % des heures déléguées. Cette tendance est à l'œuvre depuis quelques années et on est surpris chaque année par la capacité des enseignants à absorber de nouvelles heures supplémentaires en dépit des admonestations syndicales. Mais la plupart des académies semblent cette fois atteindre un palier, bien que ces heures soient toujours aussi attractives sur le plan financier. Les chefs d'établissement ont des difficultés à faire absorber les heures supplémentaires. A Grenoble : « Les notes précédentes ont souligné qu'alors que l'augmentation forte d'HS de la rentrée 2008 avait pu être absorbée sans trop de difficultés, un surplus d'HS, nettement plus modeste à la rentrée 2009, a été moins facilement assuré par les professeurs, montrant ainsi qu'on avait atteint une limite. »

L'augmentation des heures supplémentaires fait aujourd'hui l'objet d'un travail tout en dentelle, d'abord de la part du ministère, qui connaît bien les différences de comportement d'une académie à l'autre (peu d'heures supplémentaires à Grenoble et dans les académies de l'Ouest, beaucoup au contraire à Orléans-Tours et en région parisienne), puis de la part des DOS qui ajustent, établissement par établissement, le nombre d'heures supplémentaires susceptibles d'être prises par les enseignants.

L'augmentation des compléments de service est un phénomène également notable, surtout dans les académies où les petits établissements sont nombreux. Un exemple à Aix Marseille : « Pour accroître l'efficacité de la gestion des moyens enseignants, des postes à complément de service sont constitués de façon croissante : ils représentent, avec 1 507 postes relevant de cette catégorie, 8,6 % des emplois implantés en établissement, à rapprocher des 7,7 % constatés en 2007 ».

Les académies avec de petits établissements, qui perdent des élèves et des postes, ont des difficultés pour affecter les enseignants de manière efficiente. Un exemple à Reims : « L'optimisation de l'affectation des titulaires rencontre vite ses limites. Dans une académie où le nombre des EPLE, leur taille et leur localisation a depuis longtemps contraint l'administration à utiliser la panoplie complète des compléments de service, des BMP et des HS, la solution passera dorénavant par la restructuration du réseau » (Reims).

Le recours aux non titulaires est un moyen de combler les postes vacants dans certaines disciplines, de pourvoir les petits BMP restés vacants, d'assurer des suppléances courtes sans

perte de potentiel. Les non titulaires servent de variable d'ajustement au système - les contractuels étant comptés dans le plafond d'emplois du ministère, les vacataires étant recrutés hors plafond d'emplois, ce qui constitue une souplesse supplémentaire.

Le recrutement de non titulaires n'est pas décidé par l'administration centrale mais par les rectorats. Le ministère ne peut que constater *ex post* le nombre de contractuels et de vacataires recrutés. Si la DAF peut d'ores et déjà constater une augmentation de leur nombre en 2010, la plupart des académies prévoient d'ores et déjà une nouvelle augmentation l'an prochain. Un exemple parmi d'autres, à Créteil : « L'estimation du nombre de non titulaires à reconduire ou recruter pour l'année 2010/2011 devrait atteindre les 2 205 ETP, presque 300 de plus qu'à la rentrée 2009. »

La note de synthèse de l'IGAENR sur la rentrée 2009¹⁰ insistait déjà sur les difficultés de recrutement rencontrées par les académies pour certaines disciplines et certaines zones d'affectation. Bien que les rectorats aient professionnalisé leurs services de recrutement et de gestion des non titulaires, les difficultés perdurent, soit parce que certaines disciplines ont un problème de vivier, soit parce que les postes (ou les heures) à pourvoir ne sont pas attractifs pour les étudiants qui constituent l'essentiel de la ressource : zones rurales, établissements difficiles, petit nombre d'heures faiblement rémunérées...

Ainsi, le rectorat de Lille a constaté un fort renouvellement chez les non titulaires recrutés mais mal préparés à la difficulté des postes. A Nancy, le rectorat manque de candidats : « Les enseignants non-titulaires qui avaient été validés par les corps d'inspection ont été insuffisants dès le mois d'octobre, ce qui a conduit la DPE à essayer de créer un nouveau vivier de remplaçants. Des avis de recrutement ont été publiés dans la presse et sur le site académique. En outre, des contacts ont été pris avec des enseignants retraités depuis moins de deux ans ; dans les deux cas, les résultats ont été décevants ». Idem à Paris : « Des courriers adressés tant aux étudiants de M2 qu'à des néo retraités pour les inviter à faire acte de candidature pour des remplacements ont remporté un succès qu'on peut qualifier de modéré : quelques réponses chez les étudiants, une seule chez les retraités », ou à Amiens : « appliquant les instructions ministérielles, les services académiques ont entrepris une démarche auprès des retraités récents de l'Éducation Nationale. Soixante courriers ont été envoyés à d'anciens personnels résidant dans l'Aisne et l'Oise. Aucun n'a reçu une réponse positive ».

On doit souligner le **décalage** entre ces constats et le souhait affiché par le ministère de développer le recours aux vacataires pour assurer des remplacements de courte durée, dans le cadre des « mesures d'efficience » du schéma d'emplois 2011/2013.

La préparation de la rentrée 2010 a été marquée par une difficulté supplémentaire, que le ministère et les académies ont réussi à résoudre, qui est l'affectation des professeurs stagiaires sur des supports d'enseignants (suite à la suppression des emplois de stagiaires). La manifestation la plus visible de ce changement a été le blocage de postes d'enseignants dans des établissements souvent attractifs pour y affecter les stagiaires avant leur titularisation. La mise en réserve de ces « berceaux » a eu pour conséquence le retrait de ces postes du mouvement intra-académique, au grand dam des enseignants plus chevronnés qui pensaient pouvoir postuler sur ces postes. Le climat social de certaines académies en a été visiblement assombri. Mais ce n'est pas le cas partout, tout ayant été affaire de dosage entre les différents

¹⁰ Synthèse sur la préparation de la rentrée scolaire 2009, rapport IGAENR n°2009-081, juillet 2009 et Synthèse sur le bilan de la rentrée scolaire 2009, rapport IGAENR n° 2009-101, novembre 2009.

flux d'enseignants à affecter : néotitulaires, stagiaires, candidats au mouvement inter-académique, candidats au mouvement intra-académique.

2.3 Un effet d'aubaine dans l'enseignement primaire

Comme en 2009, mais de façon plus accentuée encore, la GRH dans le premier degré va bénéficier de titulaires en trop grand nombre. Le niveau de recrutement est depuis deux ans trop élevé au regard des postes à pourvoir. Cette situation inverse de celle du second degré génère des personnels en surnombre. Malgré la création de 2 000 emplois budgétaires à la rentrée, il devrait y avoir plus de 8 000 personnes « en surnombre » par rapport aux emplois inscrits au programme 140.

On est loin de l'objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. En vérité presque toute la promotion des lauréats 2010 est « superflue » compte tenu des postes à pourvoir. Le constat fait à Rouen pourrait être fait dans la majorité des académies: « L'académie aurait pu réaliser la rentrée dans de bonnes conditions sans qu'aucune arrivée de concours ne soit réalisée, alors que 280 arrivées sont attendues ; le surnombre est donc calibré autour de 240 professeurs des écoles. »

La situation de surnombres étant transitoire, ces enseignants ne peuvent pas être utilisés pour ouvrir des classes ou occuper des postes pérennes, mais doivent se voir confier des postes provisoires. Ils vont permettre de développer des fonctions qualitatives et notamment de gonfler les moyens de remplacement, ce qui va donner de l'aisance à la gestion des personnels l'an prochain. En effet, la question du remplacement est sensible à l'école primaire. Elle l'est d'autant plus que dans plusieurs départements on constate une augmentation tendancielle du besoin de remplacement, lié à des congés maladie en hausse et des congés de maternité plus longs. On peut y voir, dans certaines zones difficiles, un des effets secondaires de la semaine de quatre jours.¹¹

Ces facilités de remplacement vont en tout état de cause créer un effet d'aubaine pour la mise en œuvre de la réforme du recrutement des enseignants. En tout état de cause, cela a permis d'affecter la plupart des nouveaux stagiaires dans des brigades de remplacement, sans avoir à restreindre le mouvement des titulaires à l'instar du second degré. D'autre part l'apport de ces surnombres sera tout d'abord mobilisé au profit de l'accompagnement et de la formation des stagiaires. Dans les premiers mois de l'année, le moyen de remplacement exceptionnel qu'ils constituent permettra d'affecter dans les écoles où les stagiaires seront nommés pour un an à titre provisoire un professeur remplaçant en mesure de prendre la classe du stagiaire où même celle du maître d'accueil. Toutes les combinaisons sont possibles. ...

On doit noter le caractère **curieux** de la préparation de la rentrée 2010, où les IA ont supprimé quelques centaines de classes en mars pour tenir compte du plafond d'emplois et accueilleront en septembre quelques milliers de professeurs en attente de poste. On doit aussi noter que dans plusieurs départements, les inspecteurs d'académie anticipent une résorption

¹¹ « Parmi les explications à ce phénomène, la présence dans l'académie de professeurs venus de province ou des zones éloignées de la région parisienne : à la faveur de la semaine de quatre jours, ils assurent une présence minimum dans le département où ils ne sont pas résidents (43% des PE ne résident pas dans le département) et s'imposent des trajets renouvelés pendant la semaine » (Seine St Denis).

assez rapide des surnombres, au vu des demandes plus fréquentes qu'avant de prolongation de congés maternité, de congés maladie, de temps partiels¹².

2.4 L'impossible respect des plafonds d'emplois, de masse salariale et de crédits

Le ministère de l'Education nationale sera dans l'incapacité de respecter les plafonds d'emplois et de masse salariale en 2010. Pour une part en raison de ses choix propres, pour une autre part en raison de contraintes externes imposées.

Il est clair que la politique de recrutement excessive de titulaires dans le 1^{er} degré génère des surnombres (sur le programme 140). Il est également clair que la possibilité de recruter des contractuels dans le 2nd degré pour compenser la baisse de recrutement de titulaires génère elle-même des surnombres (sur le programme 141). S'ajoutent des heures de décharge pour les professeurs stagiaires, le recrutement de vacataires pour assurer des remplacements.

A cela s'ajoute enfin une insuffisance de financement chronique pour garantir le financement du GVT, de la hausse des cotisations sociales et des indemnités chômage qui atteint des dizaines de millions d'euros

Même en corrigeant les données pour tenir compte de la réserve de précaution et des dépenses non financées, les BOP académiques **s'enfoncent dans le rouge**... Les déficits prévisionnels à fin décembre 2010 sont plus importants que fin 2009, souvent de plusieurs dizaines de millions d'euros par académie.

On note une certaine exaspération chez les gestionnaires académiques. Ainsi à Nancy-Metz : « La situation des titres II est telle qu'on peut se demander si on ne perd pas tous les ans un peu plus le sens de la LOLF. Attribuer des budgets aux académies dont il est clair qu'ils ne pourront pas permettre de couvrir les dépenses incompressibles, cela présente-t-il un intérêt ? Notifier une réserve de précaution que personne ne prend en compte, pourquoi ? »

3 L'accueil et la formation des enseignants stagiaires : des conditions de mise en œuvre différentes dans le 1^{er} et le 2nd degré et des difficultés dans le processus engagé

La réforme du recrutement des professeurs a constitué pour les services académiques à la fois l'enjeu majeur et une des difficultés principales de la préparation de la rentrée 2010. Ils ont dû s'adapter à la disparition des supports provisoires spécifiquement destinés aux stagiaires et procéder à l'affectation de quelque 7 150 lauréats du CRPE et de 7 120 lauréats des concours du second degré, tout en assumant la maîtrise d'ouvrage d'une formation complètement renouvelée et dont les modalités précises ne furent arrêtées que tardivement (circulaire du 25 février 2010).

¹² « La rapide consommation des surnombres observée cette année conduit à faire l'hypothèse que le volume des surnombres en septembre 2010 sera inférieur au volume des premières prévisions » (Grenoble).

Les conditions de mise en place de ce nouveau régime de la formation des lauréats de concours ont été sensiblement différentes dans le 1^{er} et le 2nde degré. Plusieurs facteurs expliquent ce contraste ; des contextes totalement différents en termes de ressources humaines (surnombres d'un côté, potentiel parfois insuffisant de l'autre), des textes nationaux de cadrage recommandant des modalités d'affectation distinctes, des traditions de formation des maîtres bien spécifiques à chacun des degrés.

Un panorama complet des solutions mises en œuvre sur le terrain est donné dans une note annexée au présent rapport, dont les principales conclusions sont retracées ici.

3.1 Dans le 1^{er} degré, des choix différents en matière d'affectation et une grande variété de dispositifs, nécessairement provisoires

Le contexte confortable lié aux surnombres a permis de déployer une grande inventivité en matière d'organisation de l'année des professeurs des écoles stagiaires afin d'offrir aux lauréats des concours 2010 les meilleures conditions possibles de professionnalisation tout en ne perturbant pas le mouvement des titulaires.

L'affectation des lauréats

L'essentiel des lauréats seront affectés, comme la version définitive de la circulaire du 25 février le recommandait, dans une brigade de remplacement. Mais cette circulaire n'écarterait pas d'autres stratégies d'affectation et certaines académies ou départements ont opté pour une affectation des stagiaires sur poste provisoire dans une seule école dès la rentrée.

Ce choix de l'affectation pour toute l'année scolaire dans une même école a relevé parfois d'une priorité académique comme à Paris où les 173 stagiaires seront nommés dès la rentrée dans une classe dont ils ne prendront l'entière responsabilité qu'après les vacances de la Toussaint. Il a parfois relevé d'options départementales distinctes au sein d'une même académie comme à Lyon¹³. En Seine-Saint-Denis, la modulation des types d'affectation en fonction des contraintes locales va jusqu'à être mise en œuvre au sein du même département (en raison de contraintes fortes, un tiers des stagiaires sera placé en responsabilité directe de classe dès la rentrée avec un accompagnement de proximité renforcé).

Parmi les raisons qui ont conduit au choix d'une affectation à l'année dans une école, outre les contraintes d'organisation ou de gestion (faible potentiel de maîtres formateurs, manque de ressources humaines pour assurer la rentrée...), figure en premier lieu la volonté d'assurer au stagiaire une stabilité dans son lieu d'exercice sans le conduire à passer d'une école de première immersion à une ou plusieurs autres écoles pour y effectuer des remplacements.

Reste que cette option, malgré son intérêt, a un coût social et budgétaire. L'affectation en école diminue mécaniquement le nombre de postes offerts au mouvement et ne manque pas

¹³ Dans cette académie, si les départements de l'Ain et du Rhône placent leurs quelque 200 PE stagiaires sur des supports de remplacement, la Loire, « malgré une réticence syndicale forte, a privilégié pour les 79 stagiaires accueillis des affectations provisoires sur les supports vacants correspondant à différentes décharges (direction dans les écoles d'application, postes de maîtres formateurs...) ou encore sur des supports devenus vacants après le mouvement ».

de susciter de fortes réserves de la part des partenaires syndicaux. Par ailleurs, un stagiaire affecté dans une école en pleine responsabilité dès la rentrée doit bénéficier d'un soutien pédagogique proche et renforcé, ce qui demande de mobiliser autour de lui, outre le tutorat d'un maître formateur, une aide au quotidien confiée explicitement à un enseignant de l'école d'affectation et la présence durant les premières semaines d'un titulaire remplaçant (ou d'un maître en surnombre) destiné soit à libérer le stagiaire soit à alléger ponctuellement le travail du maître d'accueil soit encore à prendre en charge la classe lors du départ du stagiaire pour les périodes de regroupement, tout en assurant que la classe où est affecté le stagiaire ne connaîtra au plus durant l'année que deux enseignants.

L'organisation de la formation

L'organisation des dispositifs d'accueil, d'accompagnement et de formation présente selon les académies et les départements une très grande diversité. Si tous utilisent les composantes allant de l'accueil de prérentrée aux regroupements en passant par le « compagnonnage » et s'attachent à quantifier avec précision les volumes de ces éléments de formation afin de manifester leur respect du principe du tiers de service,¹⁴ les pondérations différentes et les articulations variées des composantes élémentaires aboutissent à une diversité kaléidoscopique des dispositifs. Ainsi, à Montpellier, les professeurs des écoles stagiaires verront, selon leur département d'affectation, la part de leur année de stage consacrée à la formation varier de 34 % à 48 %. Si dans tous les cas, le seuil du tiers de l'ORS consacré à la formation est respecté, une telle disparité peut susciter des tensions.

Une aisance temporaire

Le contexte des surnombres de la rentrée 2010, qui donne une grande aisance pour la gestion et le remplacement des personnels du 1^{er} degré, va permettre d'offrir aux lauréats du CRPE 2010 de bonnes conditions d'exercice et de formation qui ne pourront plus être reproduites au cours des prochaines années. S'il est heureux que cet effet d'aubaine bénéficie à des jeunes professeurs qui ne sont pas encore issus d'une formation en master, il importe que l'accent soit fortement mis sur le **caractère conjoncturel des dispositifs mis en place en 2010-2011** afin que les inévitables évolutions de l'année suivante n'apparaissent pas comme des régressions.

3.2 Dans le 2nd degré, des choix d'affectation limitant l'impact sur le mouvement et des solutions variées pour aménager le service des enseignants

L'affectation

Les emplois de stagiaires n'existant plus, les services des rectorats ont été conduits, dès le début de l'année civile, à identifier les supports vacants qu'il convenait de « geler » préalablement aux opérations de mouvement intra académique afin d'y affecter les stagiaires. Ce repérage, fondé sur de multiples critères (pédagogiques et territoriaux) a été mené à bien grâce à une forte mobilisation des services en liaison avec les corps d'inspection.

¹⁴ Tiers estimé soit à 288 heures soit à 324 heures selon le mode de calcul retenu par l'académie pour multiplier les 36 semaines par 24 ou 27 heures !

La réservation de supports « berceaux » ayant nécessairement une incidence sur le volume des postes disponibles pour le mouvement intra académique, les services se sont attachés à préserver le plus possible une certaine fluidité à ce mouvement en recourant à divers procédés : répartition entre postes et BMP, utilisation de tous les supports libérés, mobilisation prioritaire de fractions de supports correspondant aux anciens postes de PLC2.... Même si des académies estiment que les supports pour stagiaires ont bloqué un quart du mouvement intra-académique, la plupart soulignent que l'impact du nouveau régime des stagiaires n'a soulevé que des difficultés ponctuelles, centrées sur certaines disciplines (celles qui présentent une proportion élevée de stagiaires par rapport aux supports disponibles).

L'accueil et la formation

Les dispositifs d'accueil, d'accompagnement et de formation reprennent toutes les composantes préconisées par la circulaire de février, depuis l'accueil institutionnel et pédagogique dans les jours qui précèdent la rentrée scolaire (que des académies comme Créteil développent pour y aborder les questions matérielles de logement) jusqu'aux formations individualisées, en passant par les stages de regroupement et l'accompagnement par un tuteur tout au long de l'année.

Cependant, si les principes d'organisation sont assez convergents, quelques éléments contribuent à **complexifier le paysage** :

- l'allègement de services de 2 ou 3 heures hebdomadaires qu'environ un tiers des académies a mis en place au bénéfice des stagiaires ;
- le choix des modalités de stages, sous forme massée ou filée ; les académies qui procèdent à un allègement de service proposent logiquement une organisation filée sur une journée banalisée, modalité qui ne nécessite pas la mise en place de suppléance, à la différence des stages de regroupement concentrés sur quelques semaines ;
- dans les académies qui organisent des formations regroupées sur plusieurs semaines, les stratégies de suppléance varient, notamment en matière d'utilisation totale, partielle ou nulle du potentiel constitué par les stages en responsabilité des étudiants de M2.

Dans le cadre commun des 216 heures consacrées à la formation, les architectures différentes qui découlent de ces choix, et notamment des mesures d'allègement de service, conduisent à des affichages où le compagnonnage du tuteur peut aller de 36 à 108 h et les regroupements de formation théorique de 60 à 160 heures.

3.3 Des constats de fragilité concernant la cohérence des dispositifs, le financement de la formation et la disponibilité des ressources de formation

3.3.1 Les risques d'une diversité qui confine à la disparité

Si la variété des dispositions choisies par les académies et les départements est le corrélat naturel de l'adaptation des orientations nationales, certaines disparités fortes, plus particulièrement dans les équilibres entre le temps de formation et le temps d'exercice, risquent de poser problème. Non seulement elles peuvent alimenter des revendications nostalgiques pour un cadre national standardisé mais elles peuvent aussi être source de recours pour rupture d'égalité de la part de candidats non titularisés et qui auraient bénéficié de conditions « moins favorables ».

3.3.2 Le financement de la formation : une situation d'injonction contradictoire

Les nouvelles modalités d'organisation de la formation des stagiaires soulèvent de fortes inquiétudes des académies sur leur capacité à les financer. Elles impliquent, entre autres charges nouvelles, une sensible augmentation des déplacements tant des stagiaires que des tuteurs, alors que les crédits nécessaires alloués à la formation sont en nette diminution.

Par ailleurs, les conditions de financement des prestations réalisées au bénéfice des stagiaires par les universités ou l'IUFM demeurent très floues. Alors que les établissements d'enseignement supérieur considèrent que leurs prestations doivent être financées par l'employeur, les autorités académiques constatent un transfert de charge sans transfert de moyens. Sur ce point, universités et services académiques ressentent et déplorent une coordination insuffisante entre les deux ministères. Cette situation risque de conduire académies et départements à privilégier de façon quasi exclusive les interventions des formateurs internes, ce qui est contraire à l'esprit et aux textes orientant le nouveau dispositif. Quel qu'en soit le budget, cet écart entre conditions de mise en œuvre du nouveau régime de formation et les financements est perçu par tous comme relevant d'une sorte d'injonction contradictoire.

3.3.3 Une mobilisation des ressources de formation de plus en plus problématique

La qualité professionnelle et scientifique des ressources de formation est reconnue comme un facteur clef de l'efficacité de toute formation. Or, qu'il s'agisse d'expertise pratique ou d'approches théoriques, la mobilisation des potentiels de formation apparaît de plus en plus difficile.

Les formateurs terrain

Le processus progressif de formation professionnelle qui caractérise la « mastérisation » installe les terrains d'exercice comme un espace déterminant de formation. Par là même, cette réforme rend nécessaire le renforcement du potentiel d'enseignants expérimentés capables de contribuer *in situ* à la formation de leurs futurs collègues. Or la mobilisation de ces formateurs de terrain vient buter sur quelques difficultés aussi bien dans le 1^{er} que dans le 2^e degré, sous des formes différentes.

Le premier degré possède en effet un potentiel riche et diversifié de « formateurs terrain » ; toutefois, ce potentiel n'apparaît pas toujours et partout adapté quantitativement, géographiquement et statutairement aux besoins nouveaux. A cet égard, on note avec intérêt les actions conduites dans plusieurs départements par les IA-DSDEN pour augmenter leur nombre et pour faire évoluer leur répartition géographique. De même l'effort de l'administration centrale pour redéfinir les missions, conforter le rôle et revaloriser les cadres statutaires et indemnitaires des différents formateurs doit être poursuivi. Les effets de ces mesures devront être suivis, analysés et évalués.

La situation des « formateurs terrain » est tout à fait différente dans le second degré où, par tradition, les missions de conseiller pédagogique ou de tuteur sont plus fonctionnelles que statutaires. Si cette souplesse présente nombre d'avantages, elle a aussi ses limites. Alors que dans les académies, depuis plusieurs mois, les corps d'inspection et les chefs d'établissement conduisent des actions d'identification et d'implication, complétées par des opérations

d'information et d'appui, plus de la moitié des académies se dit préoccupée par l'écho que recueille la campagne menée par des organisations syndicales afin d'inciter les enseignants à refuser la fonction de tuteur auprès des stagiaires « nouvelle formule ».

Les corps d'inspection signalent des postures de refus y compris chez des professeurs chevronnés, relais habituels des corps d'inspection et soulignent que ni les encouragements persuasifs des corps d'encadrement, ni la rémunération conséquente prévue pour cette fonction de tuteur ne semblent actuellement de nature à lever les oppositions. En tout état de cause, malgré les réactions de solidarité professionnelle, il apparaît très difficile à ce jour de prévoir avec certitude quelle sera l'attitude des personnels à la rentrée.

Les formateurs universitaires

Le nouveau paysage de la formation des maîtres entraîne une redistribution dans la répartition des compétences, des responsabilités et des financements entre employeur et enseignement supérieur, ce qui soulève de nombreuses questions sur les équilibres à construire dans la conduite des formations plus théoriques. La démarche par laquelle les recteurs, maîtres d'ouvrage, ont fait appel à la maîtrise d'œuvre de l'enseignement supérieur dans le cadre d'un cahier des charges a revêtu des formes très diverses selon les académies. Les proportions respectives d'interventions prévues entre universités, IUFM et formateurs institutionnels y sont sensiblement différentes.

La construction de nouveaux équilibres va constituer un sujet sensible à suivre avec attention. Sur ce point, il convient de souligner que si le dispositif de stages pour étudiants se destinant aux métiers de l'enseignement, mis en place au cours de l'année scolaire 2009-2010, a donné des résultats très éloignés des objectifs initialement fixés, il a cependant permis d'engager des processus de gestion partagée entre services académiques, universités et IUFM, qui vont s'avérer très utiles pour l'organisation des stages étudiants des prochaines années.

Dans quelques académies, les protocoles d'accord rectorat-universités d'ores et déjà signés sont suffisamment précis sur les contenus et les calendriers pour offrir un cadre solide à l'articulation complémentaire des stages étudiants et de la formation des fonctionnaires stagiaires, les étudiants pouvant apporter un complément de moyens de remplacement au moment où les fonctionnaires stagiaires sont eux-mêmes en formation.

4 la déconcentration du pilotage du système éducatif se poursuit (pour le meilleur et pour le pire)

Les académies sont devenues l'échelon principal pour la formation et l'accompagnement des enseignants et des chefs d'établissement : **des différences de pratiques dans l'animation pédagogique se font donc naturellement jour**. Dans la mesure où les académies sont aussi depuis quelques années déjà l'échelon de gestion majeur du système éducatif, **des différences de traitement des problèmes de gestion des personnels ou de gestion financière s'accusent également**.

Ce qui est intéressant, ce n'est pas tant d'observer le kaléidoscope, forcément chatoyant, des pratiques académiques, mais de se demander **si ces pratiques, dans leur diversité,**

permettent bien d'affronter au mieux les difficultés auxquels le système éducatif est confronté et de conduire au mieux les évolutions attendues.

Car on ne peut se masquer que la période va être difficile pour les académies. Elles vont devoir réduire les moyens et diminuer les coûts, faire face aux difficultés que connaissent une partie des élèves, et piloter des établissements qui se voient reconnaître une autonomie de gestion croissante.

C'est une évolution apparemment irréversible, tant la déconcentration et la décentralisation se sont durablement installées au sein du système éducatif. Mais l'opinion est parallèlement attachée à ce que le système éducatif reste national, entendant par là qu'il perdure un minimum d'égalité de traitement en tout point du territoire. L'équilibre est difficile à trouver. L'administration centrale, qui établit le budget et impulse des réformes nationales, **n'est pas organisée de façon à suivre et évaluer les politiques mises en œuvre sur le terrain**. Si les correspondants académiques ne peuvent pas analyser les bonnes pratiques des académies, au sens où la LOLF le recommande, ils peuvent apporter une contribution à l'analyse de certains enjeux, témoigner de l'inventivité de certaines académies et de l'atonie de certaines autres.

4.1 L'organisation des services déconcentrés : le ministère peut-il ne rien dire ?

On a signalé l'impact des suppressions d'emplois administratifs depuis six ans sur l'organisation des services académiques, en particulier la « fonte » progressive des services départementaux, et l'effet que ceci a sur les conditions de travail et le moral des personnels concernés. Mais ces mesures ont aussi des conséquences sur **le type de service rendu** par les services. Plusieurs correspondants académiques, comme celui de Clermont-Ferrand, s'interrogent sur l'impact que les réorganisations administratives « finissent par avoir sur les prestations fournies aux usagers et aux personnels », qualifiant même l'organisation des services académiques de « question centrale au-delà de la rentrée 2010 ». Une question à laquelle l'administration centrale évite de répondre, laissant chaque recteur organiser ses services régionaux et départementaux.

4.1.1 Des menaces sur le fonctionnement des petites inspections académiques

Toutes les académies ont « mutualisé » le plus possible de services, parfois dans une des inspections académiques, le plus souvent au rectorat. Un aspect positif de ces plateformes de gestion est l'harmonisation des pratiques départementales et la professionnalisation accrue des agents de la plateforme. Pour donner un exemple concret, la DAF¹⁵ a constaté une homogénéisation des pratiques de gestion des personnels de l'enseignement privé du 1^{er} degré sur l'ensemble du territoire, depuis que cette gestion a fait l'objet d'une mutualisation dans la plupart des académies. Un jugement positif sur les plateformes financières Chorus est plus difficile à émettre tant que ces plateformes sont handicapées par les dysfonctionnements de l'outil lui-même.

L'aspect négatif est que cet ensemble d'opérations de mutualisation ne dessine rien qui ait véritablement du sens concernant le rôle des services départementaux.

¹⁵ La Direction des Affaires Financières est la direction de tutelle de l'enseignement privé.

La taille de certaines inspections académiques pose objectivement la question du service public assuré par de si petits services. « Un secrétaire général d'IA souligne que les suppressions de postes commencent à peser sur la capacité d'agir de l'inspection académique comme, par exemple, assurer les permanences pendant les vacances scolaires, assurer un fonctionnement continu du standard. Dans les services qui ont atteint des effectifs inférieurs à 40, le moindre congé maladie met en péril l'organisation ». La centralisation de certaines tâches conduit de fait à une dégradation du service rendu. « Avec le recul, il apparaît que le transfert de certaines missions au niveau académique ne supprime pas la totalité du travail au niveau départemental. Par exemple, la gestion des examens a été transférée mais les problèmes à régler restent au niveau de l'IA qui n'a plus les compétences humaines ni les dossiers » (Orléans Tours).

Le schéma d'emplois 2011/2013 prévoit de continuer les suppressions d'emplois administratifs mais les recteurs sont arrivés au bout de leurs projets initiaux de mutualisation. Poussés par la nécessité, ils réfléchissent donc à de nouvelles pistes, le rapprochement du rectorat et de l'inspection académique chef-lieu, projet déjà bien avancé dans quelques académies, ainsi que la mutualisation de la gestion individuelle des personnels du 1^{er} degré, qui constitue, par exemple, l'essentiel des mesures de réorganisation prévues en 2011 par l'académie de Nantes. **Ces deux pistes d'économies sont abordées sans enthousiasme**, parce qu'elles font apparaître des gains modérés d'emplois tout en touchant au cœur de métier et à la représentation symbolique du métier des inspections académiques.

Il y a de la part des cadres une forte demande de réflexion sur l'évolution de l'organisation des services académiques. Comme le note le correspondant académique de Bordeaux : « On peut annoncer la suppression ou le regroupement des inspections académiques dans les petits et moyens départements, ce qui ne semble pas être un objectif actuel du ministère, on peut réfléchir à une reconfiguration de leurs missions (une antenne du rectorat dirigée par un IA-DSDEN conseiller du recteur, accompagné d'une équipe légère axée sur le pilotage pédagogique et allégé des tâches de gestion centralisées au rectorat ?), mais il faudrait que les académies aient une feuille de route du ministère. Les académies ne peuvent pas redéfinir toutes seules l'administration du système scolaire. De plus, les rectorats vont être de plus en plus en porte-à-faux par rapport aux inspections académiques. »

Un schéma se dessine dans les petits départements : l'inspecteur d'académie, investi de responsabilités croissantes dans le domaine de l'animation pédagogique et du dialogue de gestion avec les chefs d'établissement, se trouve à la tête d'une plateforme de gestion occupée à autre chose, alors qu'inversement il lui faut travailler avec les services du rectorat pour donner de la chair au dialogue de gestion, la DOS départementale ayant été supprimée.

4.1.2 Faut-il concentrer les divisions d'organisation scolaires ?

La concentration des DOS au rectorat, mise en œuvre dans plusieurs académies de petite taille, soulève des interrogations. Dans ces académies, où les IA sont foncièrement opposés à cette évolution qui les prive d'expertise sur le financement des EPLE, la répartition des compétences entre le rectorat et les IA concernant l'attribution des moyens aux EPLE semble avoir été toujours difficile à établir. Elle a, par exemple, fait l'objet de nombreuses tractations à Besançon l'an dernier, à Clermont-Ferrand cette année, ou à Strasbourg où les règles ont évolué d'une année sur l'autre.

Les interrogations sont d'autant plus légitimes que **d'autres académies, souvent de plus grande taille, ont fait le choix inverse** et ont déconcentré sur les IA le financement des collèges et des lycées, avec un double objectif : améliorer le pilotage des établissements et passer au peigne fin l'utilisation des moyens. Cela a été l'expérience de Versailles, qui dit avoir pu récupérer ainsi sans heurt majeur des centaines d'heures et de postes sédimentés dans les DGH. C'est aussi l'expérience d'académies qui ont fait des choix voisins, par exemple à Rouen où l'inspecteur d'académie de l'Eure a instauré un dialogue de gestion très précis avec les principaux, au terme duquel il a pu récupérer des moyens dans les collèges sans fâcher les principaux, satisfaits au contraire de la précision de l'échange avec leur autorité hiérarchique.

Dès lors on peut se demander **s'il est tout simplement pertinent** de réorganiser les DOS pour supprimer quatre, cinq ou six emplois administratifs, plutôt que de modifier le travail des services départementaux afin qu'ils aident les inspecteurs d'académie à supprimer des dizaines d'emplois d'enseignants avec la pertinence souhaitable. Notons cette remarque du correspondant académique de Rennes : « Par ailleurs, on notera la réussite du transfert (en 2010) du dialogue de gestion de la DOS rectorale vers les quatre inspections académiques. L'exercice, au service de la politique académique, a été « pédagogisé ». La connaissance encore plus fine des réalités de chaque lycée professionnel ou général et technologique pourra permettre des ajustements à la baisse plus pertinents si ceux-ci devenaient nécessaires. »

4.1.3 Que veut dire rapprocher les rectorats et les inspections académiques chef lieu ?

Le rapprochement entre les rectorats et les inspections académiques chef lieu pour économiser des emplois administratifs est une idée assez ancienne, présentée par le ministère en 2002 au titre de la Stratégie de Modernisation de l'Etat. Sous l'effet de la contrainte budgétaire ce projet tend à se concrétiser désormais dans une majorité d'académies.

Le sens de ce projet est toutefois des plus difficiles à percevoir. Les schémas d'organisation choisis par les académies sont variés, selon la manière dont est conçu le « rapprochement » (mise en commun de la logistique ? mise en commun de tout ou partie des services de gestion ? fusion des services ?) et selon la définition du rôle cible de l'inspecteur d'académie du département concerné.

On constate que les modèles d'organisation divergent sans que le ministère ait pour l'instant prévu de modifier quoi que ce soit aux textes statutaires qui définissent les missions des inspecteurs d'académie. A titre d'exemple, on peut citer deux expériences plutôt ambitieuses mais différentes, résumées par les correspondants académiques de Montpellier et de Toulouse. A Montpellier la fusion des services de l'Hérault et de ceux du rectorat, prévue à la rentrée 2010, s'accompagne d'une « centralisation progressive au rectorat de la plus grande partie de la gestion », mais « le pilotage de l'école primaire reste à ce jour départemental, l'intégration de l'inspection académique de l'Hérault aux services du rectorat ne devant pas conduire à une intervention plus forte du niveau rectoral dans la gestion du premier degré. Ultérieurement, un pilotage par le niveau académique fondé sur une liaison plus directe entre la circonscription et le rectorat pourrait devenir envisageable compte tenu de la taille de l'académie ; il s'agirait alors d'un changement profond dans le fonctionnement du système éducatif ».

La restructuration du rectorat et de l'inspection académique de Haute Garonne va plus loin mais repose sur un schéma cible assez complexe : « La principale mesure consiste en la

création d'un Directeur académique de l'action éducative dont les fonctions seront exercées par l'IA-DSDEN de la Haute-Garonne qui conserve toutes ses attributions. En tant qu'IA de la Haute-Garonne, il assure les relations avec les élus locaux, pilote le département et garde la gestion opérationnelle du 1^{er} degré. En tant que Directeur académique de l'action éducative, il coordonne, anime et harmonise les politiques éducatives au plan académique, à la fois pour le 1^{er} et le 2nd degrés. A ce titre il s'appuie sur les inspecteurs d'académie des autres départements, les corps d'inspection et les conseillers du recteur avec lesquels il entretient une relation fonctionnelle ; il dispose en tant que de besoin de l'ensemble des services administratifs fusionnés au sein du nouveau secrétariat général ».

4.2 Les modèles de répartition des moyens sont-ils tous efficaces ?

Les modèles de répartition utilisés dans les académies sont divers, ce qui est normal. Compte tenu du poids croissant des problématiques de gestion des moyens dans les années à venir, l'administration centrale pourrait regarder de plus près leur pertinence.

4.2.1 Dans le 1^{er} degré

A l'exception de quelques académies qui ont défini un cadre commun pour la répartition des emplois du 1^{er} degré, les départements ont le plus souvent chacun leur clef de répartition des moyens entre écoles et pour les postes hors classe. C'est un domaine généralement **mal connu des recteurs comme de l'administration centrale**. L'inspection générale n'a jamais conduit d'investigation sur ce thème. Une étude sur les moyens de remplacement a été confiée il y a quelques années au cabinet Roland Berger sans être diffusée. Tout reste à faire si on veut y voir plus clair comme en témoigne le récent rapport de Michel Dellacasagrande.

Les critères de ventilation des moyens du 1^{er} degré entre départements (par les recteurs) sont peu connus et assez frustes. Il semble que beaucoup de recteurs prennent exclusivement en compte les P/E départementaux et les flux prévisionnels. La correspondante académique d'Aix-Marseille cite la démarche plus sophistiquée que le recteur vient de mettre en place : « La répartition des moyens a été effectuée selon le modèle académique mis en place par le recteur et présenté lors d'une conférence de presse en janvier. La répartition est réalisée en fonction de la démographie de chaque département, des structures ouvertes qui déterminent un coût structurel théorique, mais aussi des contraintes sociales (ZEP ou autres difficultés scolaires identifiées) et enfin des contraintes territoriales (indicateurs fins sur la scolarisation en zone rurale ou en altitude) ». L'application de ce modèle dit « d'équité » révèle une situation favorable pour les deux départements alpins alors que les Bouches du Rhône se retrouvent assez défavorisées. Les 40 emplois supplémentaires ont donc été répartis pour réduire les écarts. Des paramètres pour les postes hors classe ont également été définis »

4.2.2 Dans le 2nd degré

Les rectorats ont chacun un modèle théorique de répartition des moyens entre EPLE, parfois assez complexe, peu connus de l'administration centrale ou de l'inspection générale. Mais devant les restrictions de moyens et l'autonomie croissante donnée aux lycées, les correspondants académiques observent que beaucoup d'académies modifient leur modèle de répartition (Versailles, Strasbourg, Dijon, Paris ...). L'expérience de Dijon **est peut-être intéressante pour d'autres académies**, à en juger par l'argumentaire de son secrétaire

général, qui vient d'abandonner le financement « à la structure » encore très largement utilisé ailleurs : « Si la réforme du lycée est pensée comme un levier de changement, la modalité de calcul de la DGH peut être à cet égard un levier opérationnel majeur. Continuer à calculer la dotation à la structure apparaît particulièrement inopportun, dans la mesure où elle implique pour l'autorité académique de faire référence implicitement à des seuils de dédoublement qui n'existent plus¹⁶. Les avantages du nouveau modèle sont : la simplification pour les DOS au niveau du calcul des DGH ; une incitation à bien remplir les structures arrêtées ; le respect de l'autonomie de l'établissement ; un dialogue avec l'autorité académique davantage porté sur les objectifs que sur l'organisation pédagogique de référence ; la facilitation de la mise en place de la réforme des lycées niveau 1^{ère} à la rentrée 2011, où il y aura 60 % d'enseignements communs aux différentes séries. »¹⁷

4.3 La formation et l'accompagnement de l'ensemble des personnels : comment faire ? qui mobiliser ? la bonne volonté suffit-elle ?

La réforme du recrutement des professeurs transfère la responsabilité de la formation initiale des IUFM vers les académies. La formation des chefs d'établissement et des inspecteurs territoriaux relève aujourd'hui davantage des académies que de l'ESEN. En outre les réformes de l'école et du lycée créent un besoin de formation et d'accompagnement important, car elles placent les enseignants et les chefs d'établissement devant de véritables innovations pédagogiques ainsi que devant l'obligation de s'approprier de nouveaux programmes.

L'accompagnement et la formation initiale et continue des personnels, **ces domaines clefs** pour la qualité du service public, sont donc **désormais entre les mains des autorités académiques**, avec moins de moyens. En quelques années, l'effacement des instances nationales – IGEN, DGESCO, ESEN- dans le pilotage pédagogique du système éducatif est devenu frappant.

Les académies sont-elles efficaces dans ce travail d'accompagnement et de formation ? Quelqu'un est-il chargé de vérifier la qualité et l'efficacité de ce travail, d'agir en cas de défaillance ?

4.3.1 Des efforts notables d'accompagnement et de formation

Sommées d'atteindre les cibles de leurs Programmes Annuels de Performance Académiques et chargées de mettre en œuvre des réformes récentes de l'école primaire et du lycée, toutes les académies ont fait des efforts importants pour accompagner leurs enseignants dans la conduite du changement¹⁸.

Pour prendre un exemple parmi d'autres, citons les initiatives sous tous azimuts de l'académie de Rouen, résumées par le correspondant académique : « Dans le 1^{er} degré les inspecteurs

¹⁶ A partir de calculs effectués dans l'académie de Dijon, il est possible de calculer la dotation de chaque établissement à partir de l'équation $DGH = 1,20 \times \text{nombre d'élèves} + 14$.

¹⁷ Note du secrétaire général de l'académie de juin 2010.

¹⁸ Un note de synthèse des deux inspections générales IGEN et IGAENR sur la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement primaire (n° 2010-092, juillet 2010) et une autre de l'IGAENR sur la préparation de la réforme de la 2^{nde} (n° 2010-035, avril 2010) montrent bien comment les corps d'inspection territoriaux sont mobilisés sur ces tâches par les recteurs et les IA.

d'académie développent le pilotage par la performance ; un tableau de bord de chaque école a été réalisé ; les deux inspecteurs d'académie ont réalisé des documents d'exploitation pédagogique de l'évaluation nationale et en ont tiré des conséquences sur le projet de formation continue offerte aux professeurs des écoles et sur les animations pédagogiques qui seront proposées. Le groupe « Réussir en voie professionnelle » suit la réforme de la voie professionnelle et aide enseignants et proviseurs à mutualiser leurs expériences. Pour préparer la réforme de la voie générale, le recteur a écrit en février à chaque proviseur pour désigner pour chaque établissement un IPR-IA comme « inspecteur référent » qui aura pour mission d'accompagner la réflexion des équipes et de suivre la mise en œuvre de la réforme dans les prochaines années. Enfin sans perdre de temps, en juin 2010, une formation académique des tuteurs¹⁹ est programmée avec intervention des corps d'inspection et d'universitaires. »

On observe un glissement de l'inspection et du conseil au profit de l'accompagnement et de l'animation, concepts qui semblent plus respectueux de l'autonomie des enseignants. Le correspondant académique de Caen analyse ainsi la situation : « L'idée de pilotage par les résultats a sensiblement infléchi l'élaboration des plans de formation continue des enseignants. L'idée semble désormais admise qu'un plan de formation continue doit trouver sa première légitimation dans l'amélioration des performances des élèves. La même idée s'applique également aux 18 heures d'animation pédagogique inscrites dans les obligations annuelles des enseignants du premier degré. Jusqu'à une date récente, celles-ci relevaient de la seule liberté de chaque IEN et se montraient assez peu corrélées à la prise en compte d'indicateurs de performances des élèves. Les choses ont changé. Les animations pédagogiques ont tendance à devenir des temps de formation à part entière où l'on est amené à interroger sa pratique au regard des résultats enregistrés par les élèves ».

Dans les lycées, les recteurs ont essayé d'imaginer des formules d'« accompagnement » plutôt que de « formation » des personnels, visant à accompagner un processus de mutation de la culture professionnelle enseignante. Le correspondant académique de Grenoble parle d'un « dispositif académique d'animation pédagogique visant à accompagner un processus de mutation professionnelle de la culture enseignante ». « Ces rencontres²⁰ avaient pour but de faire le point sur l'état d'avancement de la réflexion collective de chaque établissement en matière de mise en place de la réforme et de susciter des échanges d'expériences et d'options pédagogiques et organisationnelles entre participants. Chaque délégation a ainsi pu, par delà le compte rendu descriptif des réflexions en cours et réponses envisagées, expliciter les choix, faire part de ses interrogations et de ses critiques »

4.3.2 L'animation n'est pas une solution magique à tous les problèmes de formation

Si cette forte mobilisation dans les académies est capable de susciter de l'enthousiasme dans les équipes pédagogiques, on peut avoir des doutes sur l'efficacité de certains dispositifs d'accompagnement mis en place. Quand le terrain déborde d'idées la mutualisation des bonnes pratiques est une façon efficace de progresser collectivement. Quand ce n'est pas le cas, les enseignants restent demandeurs de formations et de conseils par des « experts » dont ils attendent qu'ils leur apportent quelque chose. Peut-être est-ce naïf de leur part, mais on ne peut méconnaître que les dispositifs mis en place ont parfois débouché sur la contemplation

¹⁹ Les tuteurs viennent tout juste d'être désignés ; leur rôle sera de conseiller les professeurs stagiaires dans leur conduite de la classe, de les aider à préparer leur enseignement et à mener une analyse critique de leur pratique.

²⁰ Dix sept réunions animées par des IPR, ayant réuni plus de 600 personnels d'encadrement et professeurs.

du vide. On peut espérer que les défaillances constatées finiront par disparaître, mais de nombreux constats de désillusion se font jour face aux moyens mis en place par l'institution.

Les académies sont confrontées à des insuffisances professionnelles qu'elles ne savent pas toujours combattre (ni toujours repérer). On peut prendre l'exemple de l'enseignement des mathématiques à l'école primaire, car le problème est d'une envergure nationale. Les mauvaises performances des élèves sont en partie corrélées avec le profil des enseignants, mais comment renforcer rapidement et efficacement les compétences des enseignants en mathématiques ? Le correspondant académique d'Amiens cite les propos d'un IA-DSDEN : « Le profil du professeur des écoles, peu matheux, ne peut être corrigé de manière significative par des formateurs qui, eux-mêmes ne le sont pas ; les propositions de stages ou d'animations recueillent dans ce contexte peu de vœux de participation ».

Les académies sont aussi confrontées à des disparités entre établissements. Face au manque de dynamisme de certaines équipes, quelle est la responsabilité exacte des académies ? La correspondant académique de Limoges se fait l'écho d'interrogations qui sont partagées : « On peut dire que les équipes de direction se sont impliquées dans la rénovation, mais elles n'ont pas toujours su utiliser les marges de manœuvre dont elles disposaient. L'autonomie si souvent revendiquée fait peur tant aux chefs d'établissement qu'aux équipes pédagogiques, tout le monde est dans l'attente de directives. Dans plusieurs lycées, les DGH ont été réparties en fonction des grilles horaires avec une approche purement disciplinaire. Seuls cinq établissements ont organisé l'aide personnalisée en barrette sur les emplois du temps pour permettre l'interdisciplinarité ».

La qualité des inspecteurs ou des conseillers pédagogiques est évidemment très hétérogène, suscitant parfois le scepticisme des enseignants concernés. « Les corps d'inspection sont tous allés en binôme présenter la réforme de la 2nde GT, avec des résultats différents selon leur propre connaissance de la réforme et l'intérêt qu'ils y voyaient. Les présentations se sont bien passées mais elles sont restées généralement assez techniques. Les établissements visités ont signalé leur frustration par rapport à l'absence de réponses apportées à leur questionnaire » (Nancy-Metz) ; « Les IA-DSDEN constatent une difficulté chez certains IEN à exercer de manière dynamique le rayonnement de l'institution sur le terrain. Des différences de situation semblent exister à cet égard entre départements, susceptibles d'entraîner dans certains secteurs géographiques une fragilité du dispositif (Amiens).

De quelles ressources de formation les académies disposent-elles ? L'implication souhaitée des universitaires dans la formation des enseignants du primaire et du secondaire, vieux serpent de mer depuis trente ans, a du mal à se concrétiser. Outre l'intérêt limité des universitaires français pour ce domaine d'activité, les difficultés de financement de la formation continue rendent leur implication peu probable, comme on l'a signalé à propos de la réforme de la formation initiale des maîtres. « Si les IUFM et les universités posent comme principe que les prestations de l'enseignement supérieur au bénéfice des professeurs stagiaires doivent être financées par l'employeur, les autorités académiques, pour leur part, ne peuvent que constater la réduction des moyens voués à la fonction formation. Cette situation risque de conduire académies et départements à privilégier de façon quasi exclusive les interventions des formateurs institutionnels » (Grenoble).

L'inspection générale de l'Education nationale a-t-elle un rôle à jouer vis-à-vis des inspecteurs territoriaux ? Le correspondant académique de Nice écrit : « Plus que lors d'aucune autre rentrée, les corps d'inspection doivent être auprès des chefs

d'établissement pour expliquer et convaincre, au prix d'une mue indispensable qui d'inspecteur de la discipline en fait un inspecteur ayant un regard interdisciplinaire au service de l'EPL dont il est le référent. Cela implique certainement un accompagnement de l'inspection générale et des actions de formation. »

4.4 Quelle évaluation / régulation des politiques académiques ?

Pour jouer un rôle de « direction groupe », les directions du ministère devraient aller beaucoup plus loin dans l'attention portée à l'action des services académiques. Si elles ont progressé dans l'analyse d'indicateurs permettant de caractériser les performances scolaires et la gestion, elles n'ont pas vraiment commencé à s'intéresser aux pratiques des académies, ni à leur stratégie. Ce n'est d'ailleurs pas simple. Comment appréhender la diversité croissante des réponses aux mêmes problèmes ? Comment trier l'essentiel de l'accessoire ?

En l'absence de jugement porté par quiconque à la Centrale sur les politiques académiques, en l'absence d'évaluation -et même de lettre de mission- des recteurs, **il est difficile pour un recteur d'avoir un retour sur ses pratiques**. Les échanges entre pairs sont limités. Les inspections générales ne sont pas missionnées pour cela. On observe donc deux phénomènes : une forme d'autoévaluation dans le cadre des projets académiques et l'évaluation par le successeur en cas de changement de recteur.

Une nouvelle génération de projets académiques est en préparation. Les recteurs organisent eux-mêmes l'évaluation du projet précédent, le plus souvent à travers des groupes de travail thématiques. Lorsque les résultats des élèves s'améliorent sur la durée, on peut y voir une validation de la politique académique suivie. A Rouen : « Le prochain projet académique, qui couvrira la période 2011-2014, se prépare depuis déjà quelques mois, au niveau des bassins d'éducation et de formation, pour approfondir, à partir du constat de l'existant, les pistes d'amélioration qui peuvent être dégagées... Les chiffres démontrent clairement que l'académie de Rouen a su trouver les voies et les moyens qui lui ont permis, en particulier grâce au projet académique 2007-2010, d'améliorer nettement ses performances par rapport à la situation qui était décrite en 2005 ». A Aix-Marseille : « Le projet d'académie qui couvre les années 2007 à 2010 arrive à son terme ; un processus d'évaluation et d'actualisation de la démarche est entrepris. Les PAPet adossés au projet d'académie, et qui concernent les établissements du second degré, sont en cours d'évaluation ; l'amélioration des différents résultats doit être mise en parallèle avec la stratégie mise en œuvre par le recteur depuis plusieurs années, qui consiste à inscrire tout le système, au niveau académique, dans une démarche de performance ». Signalons le cas de Grenoble, qui a finalement renoncé à élaborer un nouveau projet académique cette année²¹.

Un changement de recteur est souvent l'occasion d'une évaluation sommaire de la politique du prédécesseur, surtout lorsque le nouveau recteur a une expérience antérieure qui lui sert de

²¹ D'une part le recteur se demandait s'il n'était pas opportun de caler le calendrier du projet académique avec celui des échéances nationales. D'autre part « aux yeux du recteur, le moment n'était pas opportun. Entre la mise en place de la réforme du lycée, la rénovation de la voie professionnelle et la réforme de la formation des professeurs, trop de sujets difficiles et complexes mobilisent l'attention et l'investissement des personnels et de l'encadrement pour rendre plausible une réflexion collective de fond sur une nouvelle étape du projet académique. Il est apparu au recteur plus judicieux de procéder à un prolongement (de 2 ans, jusqu'en 2012) des axes de l'actuel projet académique en ajustant et actualisant les objectifs et précisant les contenus de quelques démarches ».

point de référence. On observe parfois un changement de cap, **changement sur lequel l'administration centrale ne porte pas plus de jugement qu'elle n'en portait sur la politique du prédécesseur.**

Quelques exemples. A Lille, des « orientations politiques nouvelles » ont été données afin de renforcer le pilotage pédagogique de l'académie » ; la nouvelle rectrice a initié une contractualisation avec les EPLE, que son prédécesseur avait jusqu'ici écartée, et dans le Pas-de-Calais, « l'inspecteur d'académie a déjà lancé les démarches pour avoir avec les 123 collèges du département un véritable dialogue de gestion, s'appuyant sur les performances scolaires et l'utilisation de tableaux de bord ». A Nice, où l'offre de CAP avait progressé de 44 % à la rentrée 2009, « ce chiffre était la conséquence d'une volonté rectorale de réussir la réforme et de diminuer le nombre d'élèves sortant sans qualification qui est plus élevé à Nice que la moyenne nationale ». Mais le successeur fait une analyse différente et privilégie l'accès au niveau IV. « Cela se traduit par une baisse de l'offre de CAP à la rentrée 2010 ; cette baisse devrait se poursuivre lors des rentrées 2011 et 2012 afin de n'avoir pratiquement que des CAP réservés. Le niveau V ne devrait être à court terme qu'un levier par passerelle vers le niveau IV ».

5 Les académies s'efforcent de mettre en œuvre les reformes de l'école et du lycée

Dans le présent rapport on ne s'attachera pas à évaluer les effets des réformes sur les élèves, ce que font d'autres rapports, conjoints avec l'IGEN, mais on signalera les traits les plus caractéristiques de l'année en cours et de la préparation de la rentrée 2010, aux yeux des correspondant académiques de l'IGAENR.

5.1 La nouvelle organisation de l'école primaire est entrée dans les mœurs

La quasi-totalité des notes fait état d'un climat très apaisé dans les écoles par rapport à l'an dernier et d'une appropriation des principaux éléments de la réforme de 2009.

La semaine de quatre jours est installée dans les mœurs

La semaine de quatre jours paraît installée dans les mœurs et il est peu probable qu'un nouveau changement (pour passer à une semaine de quatre jours et demi) se produise à l'initiative du terrain.

L'accompagnement personnalisé est davantage accompagné par la hiérarchie

L'accompagnement personnalisé (2 heures par semaine) bénéficie cette année du recul de l'expérience. Dans plusieurs départements le temps de concertation pris sur les 60 heures a été revu à la baisse. Les IA et les IEN s'organisent pour apporter aux équipes enseignantes le soutien dont elles ont besoin pour rendre cet accompagnement personnalisé plus efficace. C'est un des thèmes importants abordés pendant les 18 heures d'animation pédagogique obligatoires.

Les évaluations nationales en CE1 et en CM2 sont entrées dans les mœurs

Les évaluations nationales en CE1 et en CM2 se sont déroulées cette année sans donner lieu à des contestations particulières. Les taux de remontée sont presque partout égaux à 100 %. Les enseignants commencent à savoir utiliser dans leur classe les résultats de ces évaluations.

Plusieurs correspondants académiques portent un jugement optimiste sur le fonctionnement des écoles et le pilotage initié par beaucoup d'IA. Ainsi à Caen : « Trois exploitations possibles ont été présentées : mieux aider et soutenir les élèves de CM2 les plus en difficulté, ajuster le niveau global des apprentissages dispensés en CM2, et tirer parti des évaluations CM2 au niveau plus global du cycle 3. Il y a eu exploitation des évaluations CM2, aussi bien dans les écoles que dans les circonscriptions, et cette exploitation, loin de ne rester que formelle, a entraîné, dès cette année et a minima, un certain nombre d'inflexions et de réorganisations dans les pratiques pédagogiques des maîtres. Les évaluations ont apporté des informations précieuses pour des redéfinitions des compétences et des items à travailler prioritairement ».

Tous ces points sont approfondis dans la note de synthèse que remettent les deux inspections générales sur la mise en place de la réforme de l'école primaire²².

5.2 La rénovation de la voie professionnelle en est à une étape décisive

La rénovation de la voie professionnelle n'a pas remis en cause la progression souhaitée de l'orientation en seconde générale et technologique. Il devrait en être de même à la rentrée 2010. Les académies n'ont pas prévu d'augmentation des flux entrants dans la voie professionnelle. Les enjeux sont ailleurs : d'une part dans la répartition des flux d'élèves entre CAP (niveau V) et baccalauréats professionnels (niveau IV), d'autre part dans la capacité des lycées professionnels à amener une plus grande proportion d'élèves jusqu'au bout de leurs études, par la mise en place de passerelles et d'un accompagnement personnalisé. Sur ces deux points, les académies s'interrogent beaucoup. Un panorama plus détaillé de la situation dans les académies est donné dans une note annexé au présent rapport.

5.2.1 L'équilibre baccalauréat professionnel /CAP en question

La recomposition complète de l'offre au sein de la voie professionnelle l'an dernier avait abouti à un nouvel équilibre entre CAP et baccalauréat professionnel et à des interrogations sur l'importance prise par les CAP dans certaines académies (en effet, avec la disparition du BEP, le CAP est devenu la seule alternative au diplôme de niveau IV qu'est le baccalauréat). Cette question a été placée d'une certaine manière au second plan dans la préparation de la rentrée 2010, consacrée prioritairement à la gestion du bourrelet en première professionnelle, mais on observe dans une partie des académies une prise de conscience des enjeux.

Une volonté de contenir, voire de diminuer, la part des CAP émerge dans une partie des académies

Dans la préparation de la rentrée, les académies ont souvent été confrontées à une demande d'augmentation des capacités d'accueil en CAP, alors même que celles ci étaient déjà importantes. Un sentiment de découragement face à des élèves de seconde professionnelle non motivés, affectés souvent par défaut et pour lesquels le pronostic de réussite est faible amène des chefs d'établissement, sous la pression de leurs enseignants, à demander que l'on développe les CAP dans leur établissement pour y accueillir ces élèves ou une partie d'entre

²² Note de synthèse des deux inspections générales IGEN et IGAENR sur la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement primaire (n° 2010-092, juillet 2010)

eux, en particulier par la création systématique de CAP adossés à des baccalauréats professionnels.

Les académies ont généralement résisté à cette pression, d'autant que la priorité de gestion du bourrelet en première professionnelle leur laissait peu de marge pour développer les capacités d'accueil en seconde professionnelle et en CAP. Elles ont néanmoins ajusté leur carte.

Dans la majorité des cas, l'offre de CAP continue de progresser (Aix-Marseille, Clermont-Ferrand, Lille, Lyon, Nancy-Metz, Nantes, Orléans-Tours, Poitiers, Reims, Strasbourg, Versailles). La hausse est généralement légère, de l'ordre de quelques dizaines de places, correspondant à quelques ajustements territoriaux, et l'équilibre global bouge à la marge. Elle est néanmoins plus importante dans certaines académies sous l'effet de plusieurs logiques : celle du rééquilibrage (presque toujours à la hausse) de l'offre dans certains départements ou districts (Strasbourg), celle de la prise en compte d'excellents taux de remplissage qui traduisent une forte demande sociale (Reims), voire la recherche d'une offre optimale (Clermont-Ferrand). Plusieurs correspondants académiques soulignent que l'offre de CAP est déjà surdimensionnée, au moins dans certaines zones (Clermont-Ferrand) et que cela a des effets sur les parcours des élèves, en particulier pour les élèves des 3^{ème} DP 6 (Reims).

Dans d'autres académies moins nombreuses, l'offre de CAP diminue, soit légèrement, avec un objectif de stabilisation pour les années suivantes (Bordeaux, Créteil, Dijon), soit plus nettement, dans le cadre d'une stratégie de diminution des effectifs sur plusieurs années (Montpellier, Nice, Rouen). A Nice où une forte inflexion stratégique a été décidée par le nouveau recteur, l'objectif est de positionner progressivement les CAP comme structure d'accueil des élèves les plus fragiles et non comme éventuelle passerelle vers le baccalauréat professionnel. A Rouen, l'objectif est de centrer le secteur scolaire sur la filière baccalauréat professionnel et de se désengager du niveau CAP.

On retrouve cette volonté émergente de contenir la pression des CAP dans les discours académiques sur l'orientation des élèves en fin de 3^{ème} (Aix-Marseille, Bordeaux) qui tendent à mieux profiler les élèves de CAP, en donnant la priorité à l'accueil d'un nombre croissant d'élèves de SEGPA et de troisième d'insertion et en freinant l'accueil des élèves de 3^{ème} générale, justifié trop souvent par le recours excessif à des orientations de précaution.

Toutefois, la réflexion sur l'offre de formation ne prend pas assez en compte l'apprentissage. Pour analyser la place respective du bac professionnel et du CAP dans l'ensemble des formations professionnelles initiales, il est indispensable de prendre en compte non seulement les effectifs d'élèves sous statut scolaire mais aussi les effectifs d'apprentis et leur évolution, traditionnellement nombreux au niveau V. Or les académies connaissent souvent peu les évolutions actuelles de l'apprentissage

Il y a plusieurs types de causes à cette situation. En premier lieu, les chiffres sur les effectifs d'apprentis sont tardivement et mal connus, voire pas connus du tout (Nancy-Metz) ; dans de nombreux cas, il est impossible d'identifier parmi les apprentis en baccalauréat professionnel ceux qui sont en première année de baccalauréat professionnel 3 ans. De plus, les procédures d'élaboration des cartes des formations sont distinctes et très souvent déconnectées.

Cette mauvaise visibilité de l'apprentissage privé par les académies ne favorise pas une vision complète de l'offre et des parcours de formation à court et moyen terme. Comment en effet anticiper l'évolution de l'offre de formation en lycée professionnel en l'absence d'information

sur les effectifs en apprentissage et sur les stratégies des branches et des CFA, notamment par rapport au baccalauréat professionnel en trois ans ?

Le poids total des CAP dans les formations professionnelles initiales dépasse nettement 40 % et est souvent proche d'un élève sur deux

Sous l'effet de l'augmentation des effectifs d'élèves en lycée professionnel, et malgré une baisse légère des entrées en apprentissage, la proportion de jeunes en première année de formation professionnelle en CAP, tous statuts confondus, croît.

Cette donnée importante pour la réflexion sur les différentes voies d'accès à la qualification est inégalement connue et peu utilisée. Le poids total des CAP est généralement sous estimé. Dans les académies pour lesquelles ce chiffre est disponible - ou calculé à la demande du correspondant académique voire par le correspondant académique lui-même -, il dépasse nettement 40 % des jeunes en première année de formation professionnelle après la 3^{ème}, et il tend à se rapprocher d'un jeune sur deux dans trois académies (Grenoble, Poitiers, Rouen).

Part des élèves de CAP dans les effectifs de première année de formation professionnelle post 3 ^{ème} (public, privé, CFA) 2009/2010									
Grenoble	Poitiers	Rouen	Limoges	Reims	Lyon	Bordeaux	Martinique	Guadeloupe	Toulouse
48,5 %	48 %	47,1 %	44 %	44 %	43 %	42,5 %	40,5 %	39,6%	36 %

Les objectifs de qualification au sein de la voie professionnelle doivent être recadrés

L'augmentation continue des CAP dans certaines académies, notamment sous la pression des établissements, eux-mêmes confrontés à des défis qui leur paraissent impossibles à relever avec une partie des élèves, tend à réinstaller les CAP soit comme le premier palier d'une formation au baccalauréat professionnel en quatre ans, voire en cinq ans, pour une proportion trop élevée de jeunes (solution coûteuse en moyens d'enseignement et pas forcément plus efficace pour les jeunes concernés), soit, plus probablement, comme une solution de facilité vis-à-vis d'élèves qui devraient être pris en charge en 2^{nde} professionnelle.

Dans les deux cas, on s'éloigne de l'objectif fixé aux CAP de conduire certains jeunes à une qualification de niveau V tout en donnant la possibilité à une partie d'entre eux de rejoindre le cycle du baccalauréat professionnel.

Au-delà des spécificités de chaque académie qui justifient que la structure de l'offre ne soit pas uniforme, la prise de conscience des risques liés à un développement excessif des CAP est inégale et les conséquences à en tirer sur la réduction du volume de l'offre restent limitées. La réflexion prospective sur la place des baccalauréats professionnels et des CAP et plus généralement sur la structuration de l'offre de formation, incluant l'apprentissage, est donc une priorité pour les académies dès la préparation de la rentrée 2011.

5.2.2 Au delà de la gestion du « bourrelet de 1^{ère} », des passerelles restent à construire

Les académies ont beaucoup travaillé pour absorber le « bourrelet »

La préoccupation principale des académies au cours de la préparation de la rentrée a été celle du calibrage de la première professionnelle. Il s'agissait pour elles de gérer « l'effet bulle ou bourrelet » de la rentrée 2010 : c'est-à-dire être en mesure d'accueillir tant les élèves engagés dans le cycle du baccalauréat professionnel en trois ans en 2009/2010 que des élèves achevant

leur cycle de BEP, mais aussi des élèves de CAP ainsi que des élèves réorientés après une seconde générale et technologique.

On peut observer que les académies ont cylindré le passage de seconde en première professionnelle selon une fourchette assez large, de 100 % à Nancy-Metz et 95 % à Orléans-Tours à 86 % en Guadeloupe, 83 % à Bordeaux et 79 % à Créteil. Ces écarts peuvent paraître surprenants car ils anticipent sur des taux de réussite très inégaux en seconde professionnelle.

Pour l'accueil des élèves de BEP, la plus grande partie des académies ont fait des hypothèses prolongeant à la hausse les tendances de poursuite d'études des élèves de BEP, avec le souci de ne pas gonfler excessivement les capacités d'accueil appelées à rediminuer sur le moyen terme. Quelques unes ont fait des hypothèses très volontaristes, ce qui les a amenées à une augmentation très importante des capacités d'accueil (Orléans-Tours, Rouen). Les prévisions les plus nombreuses se situent autour de 50 % (Grenoble 47 % ; Créteil et Reims 50 % ; Montpellier 50 % ; Aix Marseille 53 %), d'autres sont proches de 60 % (Lyon et Bordeaux 57 % ; Nancy-Metz, Orléans-Tours et Rouen 60 %), certaines beaucoup au dessus (Clermont-Ferrand 70 %).

Cette question du calibrage des premières professionnelles n'a pas soulevé de difficulté majeure. Les académies étaient prêtes à la traiter compte tenu de l'expertise acquise dans la mise en place de la nouvelle carte des formations de seconde professionnelle en 2009. Elles ont prévu d'absorber les élèves supplémentaires soit par un meilleur remplissage des classes, soit par l'augmentation du nombre de places. Néanmoins, il n'y a pas eu en règle générale de création de structure nouvelle, en particulier de baccalauréat professionnel deux ans que sollicitaient souvent les chefs d'établissement qui n'en disposaient pas avant la réforme. Il faudra cependant observer les résultats des opérations d'affectation pour analyser la pertinence du calibrage des académies.

L'effectivité des passerelles sera un enjeu de la rentrée 2011

Avec la généralisation de la nouvelle seconde professionnelle en 2009/2010, la logique des passerelles, jusqu'alors nécessairement de portée partielle, va devoir s'appliquer pleinement. L'ensemble des académies ont indiqué l'ensemble des possibilités offertes aux élèves dans des circulaires portant sur les procédures d'orientation et d'affectation ou sur les passerelles. Mais surtout, elles ont rappelé que l'objectif est de favoriser une plus grande flexibilité des parcours entre les voies de formation, dans une logique de personnalisation des parcours des élèves.

Des académies ont essayé de formaliser les attentes vis-à-vis de ces passerelles :

- « Les passerelles sont ascendantes et doivent être distinguées des réorientations qui se font au même niveau » (Clermont Ferrand) ;
- « La qualité de la préparation au projet d'orientation est déterminante. Les passerelles entre voies ne doivent pas constituer des réponses à l'échec d'autant plus que les difficultés doivent trouver leurs réponses dans les dispositifs d'accompagnement personnalisé qui existent au LP et vont être mis en place dans le LGT » (Grenoble) ;
- « L'orientation vers la voie professionnelle, à l'issue de la seconde, ne doit pas être utilisée pour se débarrasser d'élèves en difficulté. Elle requiert le souhait et l'assentiment de la famille et de l'élève, et doit s'appuyer sur leurs projets personnels » (Rouen) ;
- « La possibilité de changer de parcours à différents niveaux ne doit pas se traduire systématiquement par un allongement des parcours » (Dijon).

La majorité des académies a adopté pour la rentrée 2010, selon l'expression du correspondant académique de Clermont-Ferrand, « une attitude prudente ». Elles ont prévu de traiter les demandes des élèves au cas par cas dans le cadre de procédures déterminées, sans moyens spécifiques, en fonction des places vacantes. Comme le dit le CSAIO de Bordeaux : « toute demande de passerelle est légitime, elle donne lieu à un avis pédagogique puis à une décision administrative qui prend en compte les capacités d'accueil ». Toutefois, quelques académies ont mis en place un dispositif spécifique (moyens dédiés et places réservées) pour l'accueil d'élèves de seconde GT en première professionnelle (Créteil, Versailles). Quelques académies ont en outre prévu un accompagnement des élèves (Lyon, Nice).

Il faudra observer comment les familles se sont emparées, ou ne se sont pas emparées, des possibilités de passerelle dans ce cadre assez restreint défini par les académies pour cette rentrée :

- au sein de la voie professionnelle où se joue la crédibilité d'une poursuite d'études en première professionnelle après un CAP ;
- entre la seconde générale et technologique et la première professionnelle (et non la seconde professionnelle comme c'est le cas jusqu'ici) qui requiert une logique d'accompagnement pédagogique et d'aménagement du cursus (modalités des PFMP ; validation du diplôme intermédiaire).

L'un des enjeux de la rentrée 2011 sera de prendre en compte les élèves bénéficiant de passerelles dans la gestion prévisionnelle des capacités d'accueil des premières professionnelles, en plus des élèves en montée pédagogique. De plus, le devenir de la passerelle de la voie professionnelle vers la voie générale et technologique, encore effective cette année dans les établissements où existent des terminales BEP, est incertain, ce qui pose plus globalement la question de l'équilibre à moyen terme entre la voie technologique et la voie professionnelle.

5.2.3 L'accompagnement personnalisé : un bilan contrasté mais des avancées

Les académies se sont généralement dotées de dispositifs de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la rénovation dans les lycées professionnels. Les corps d'inspection, après la période de tâtonnement du début de l'année, y jouent un rôle déterminant. Les IEN-ET-EG ont mis en place un ensemble d'actions d'information, de formation, de production de ressources, de mutualisation. Néanmoins, leurs nouvelles missions, dans le contexte d'une autonomie accrue des lycées, restent en partie floues, notamment pour les enseignants.

Certaines académies ont réalisé des enquêtes bilan auprès de l'ensemble des lycées professionnels. D'autres travaillent sur des échantillons. De ces enquêtes, et des visites réalisées par les correspondants académiques, il se confirme que l'année 2009/2010 est une année de transition, pendant laquelle la dimension pédagogique de la rénovation, en particulier l'accompagnement personnalisé, s'est mis en place de façon très inégale.

L'observation de la préparation de la rentrée dans les lycées professionnels donne, de façon encore contrastée certes, des signes encourageants. L'adhésion aux aspects pédagogiques de la rénovation progresse. Dans les bilans rapportés par plusieurs correspondants académiques (Bordeaux, Caen) il apparaît que la visibilité que donne l'accompagnement personnalisé au travail des enseignants avec chaque élève est perçue par les enseignants et les élèves comme une forme de reconnaissance de leur investissement pour les uns, de leurs besoins pour les autres.

Dans certains établissements, dont il est impossible d'apprécier la part dans l'ensemble des LP, se sont mis en place des processus collectifs et partagés de réflexion autour des objectifs de l'accompagnement personnalisé et de ses modalités. On voit émerger des projets d'organisation qui, s'ils entrent en vigueur à la rentrée, seront des avancées réelles. La capacité de management des chefs d'établissement et le fonctionnement des conseils pédagogiques en sont deux éléments déterminants.

Il reste néanmoins à faire en sorte que ces « frémissements » (selon l'expression de la correspondante académique de Nancy-Metz) irradient l'ensemble des lycées professionnels, ce qui suppose notamment un renforcement de l'accompagnement par les corps d'inspection et un effort de mutualisation des projets et des pratiques.

5.3 La réforme de la seconde générale et technologique est sérieusement préparée

Une note spécifique de l'IGAENR en avril dernier a déjà fait le point sur la manière dont la réforme de la seconde générale et technologique était préparée dans les académies²³. On peut s'y référer car elle reste toujours d'actualité. Deux points restent sensibles en vue de la rentrée : la satisfaction des élèves quant à leurs vœux d'enseignements d'exploration et la mise en œuvre de l'accompagnement personnalisé, que les lycées expérimenteront à compter du mois de septembre.

L'affectation dans les enseignements d'exploration reste une inconnue

La note d'avril dernier insistait sur le décalage entre le principe des nouveaux enseignements d'exploration, la perception des familles et la réalité des procédures d'affectation en classe de 2^{nde}. En principe, ces nouveaux enseignements ne doivent conditionner en rien l'affectation ultérieure en classe de 1^{ère} et sont là pour être « explorés » par les élèves. La consigne ministérielle était donc d'avoir une offre aussi large que possible dans chaque lycée et dans chaque bassin de formation, ce à quoi se sont employées les académies au printemps dernier.

Il n'en demeure pas moins que beaucoup de lycées se demandent à quoi bon implanter en 2^{nde} des options qui ne conduisent pas aux séries de baccalauréat présentes dans l'établissement, sauf à organiser un grand chassé-croisé d'élèves entre la 2^{nde} et la 1^{ère}. Beaucoup de familles font le même raisonnement et souhaitent que leur enfant puisse suivre un enseignement cohérent avec la série de baccalauréat envisagée. A ce jour, il est difficile de savoir comment s'ajusteront vraiment la demande et l'offre pour ces nouveaux enseignements. Le recueil des vœux et la répartition des élèves ont eu lieu seulement au moment de l'inscription des élèves dans les lycées, fin juin début juillet. Le constat de rentrée fournira une indication intéressante sur la manière dont aura été perçu cet aspect de la réforme du lycée général et technologique.

La mise en œuvre de l'accompagnement personnalisé est une autre inconnue

Si beaucoup a été fait, dans les académies et dans les établissements scolaires, pour préparer les équipes enseignantes à prendre en main cette innovation pédagogique importante de la réforme des lycées, il est difficile de dire ce qui se fera réellement à la rentrée. Domaine privilégié de l'expression de l'autonomie pédagogique des établissements, l'accompagnement personnalisé semble devoir revêtir des formes très variées, qu'il s'agisse des moyens qui lui

²³ Note de synthèse sur la préparation en académie de la réforme de la classe de seconde générale et technologique, IGAENR n° 2010-035, avril 2010.

Conclusion

Le présent rapport s'est attaché, à partir des constats et analyses des correspondants académiques de l'IGAENR, à dégager quelques lignes de forces de la préparation de la rentrée 2010.

Malgré un nombre élevé de défis et de contraintes liés à la mise en place d'importantes réformes dans les écoles et les lycées ainsi qu'à un tout nouveau régime de recrutement et de formation des professeurs, le travail de l'administration centrale et de l'ensemble des services académiques a permis, dans des conditions souvent difficiles, de mettre en place les structures, les supports et les personnels nécessaires pour accueillir tous les élèves attendus en septembre prochain. Les difficultés qui peuvent alors survenir apparaissent davantage liées à un contexte plus global qu'aux conditions mêmes de la rentrée 2010.

Cependant, les atouts et les risques qui caractérisent une rentrée ne doivent pas être appréciés à l'aune d'une seule année scolaire. Les choix qui y président engagent les marges de manœuvres des rentrées futures, qu'il s'agisse de l'évolution de l'offre de formation, de la gestion des personnels ou du potentiel de gestion administrative et financière du système scolaire.

Or, si la rentrée 2010 est techniquement réussie, les conditions de sa construction ne préparent pas totalement l'avenir dans la mesure où elles reposent souvent sur des choix conjoncturels et des solutions provisoires, avec une offre de formation qui demeure inflationniste, une gestion des ressources humaines qui conduit à privilégier les adaptations immédiates sur les investissements à moyen et long termes symbolisés par la formation des personnels, et des processus de modernisation imparfaitement maîtrisés qui sont en train de fragiliser la capacité d'action des services académiques.

L'équilibre le plus stratégique à trouver est sans doute celui entre l'administration centrale et les académies, dont le rôle d'échelon de gestion majeur du système s'affirme de plus en plus. En ce domaine, l'administration centrale doit veiller à éviter deux écueils, d'une part celui d'une multiplication d'injonctions dominées par le court terme et présentant une cohérence d'ensemble trop souvent difficilement perceptible, d'autre part celui d'une absence de suivi et de régulation des pratiques académiques, propre à laisser se développer des disparités si fortes qu'elles portent atteinte aux exigences de cohérence éducative à l'échelon national.

Il faut espérer que la nouvelle méthode de travail qui se met en place pour construire dans une démarche prospective et concertée des schémas stratégiques adaptés aux enjeux des prochains exercices budgétaires soit réellement mise à profit pour construire de nouveaux équilibres entre la responsabilité nationale de la politique éducative et la nécessaire traduction adaptative des académies.

Jean-François CUISINIER

Françoise MALLET

Jean-Pierre HÉDOIN

seront consacrés, des professeurs qui l'assureront, des formes qu'il prendra, des élèves qui en bénéficieront. Seul un suivi spécifique par les deux inspections générales, au cours de l'année scolaire 2010/2011, sera de nature à en rendre compte de façon plus précise.