

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

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

*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 2nde 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 retraits 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'Éducation 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.