

Inspection générale
de l'éducation nationale

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

L'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Rouen

Rapport à monsieur le ministre
de l'Éducation nationale,
de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche



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

Inspection générale de l'éducation nationale

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

**L'évaluation de l'enseignement
dans l'académie de Rouen**

DECEMBRE 2005

Philippe CLAUS
Geneviève GAILLARD
Florence ROBINE

*Inspecteurs généraux
de l'éducation nationale*

Nicole ANGLÈS
Jean-René GENTY
Françoise MALLET
Odile ROZE

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

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
PREAMBULE : LA REGION DE HAUTE-NORMANDIE ET L'ACADEMIE DE ROUEN	5
<i>La région de Haute-Normandie.....</i>	5
<i>L'académie de Rouen</i>	8
APPRENDRE OU TRAVAILLER	11
L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE	12
<i>Moins d'élèves et plus d'enseignants dans un réseau scolaire dense.....</i>	12
<i>Les résultats s'améliorent trop lentement.....</i>	16
L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE.....	20
<i>La situation des collèges dans l'académie de Rouen</i>	20
<i>La situation dans les lycées et lycées professionnels.....</i>	23
LES AUTRES SYSTEMES D'ENSEIGNEMENT	29
<i>L'enseignement privé.....</i>	29
<i>L'apprentissage.....</i>	33
<i>L'enseignement agricole : un appareil de formation modeste mais performant.....</i>	37
L'APPROCHE TERRITORIALE.....	41
LES RAISONS DU « DECLIN »	49
LES ELEVES	50
<i>Le contexte sanitaire : santé publique et santé scolaire.....</i>	50
<i>Les éléments d'environnement social.....</i>	52
<i>Conséquences sur le comportement des élèves.....</i>	55
<i>La prise en charge de la difficulté scolaire</i>	58
ENSEIGNANTS ET ENSEIGNEMENTS.....	66
<i>La formation initiale.....</i>	66
<i>La formation continue</i>	68
<i>L'encadrement pédagogique.....</i>	71
<i>La gestion des enseignants</i>	77
<i>Les pratiques d'enseignement et d'évaluation des élèves telles que la mission a pu les percevoir.....</i>	85
L'OFFRE DE FORMATION ET LA GESTION DES CURSUS SCOLAIRES	94
<i>L'enjeu de l'offre de formation n'est pas perçu comme stratégique</i>	94
<i>Caractéristiques de l'enseignement professionnel propres à la région.....</i>	97
<i>La préparation de la carte scolaire tient lieu de réflexion sur l'offre de formation.....</i>	99
<i>Comment améliorer le pilotage de l'offre de formation professionnelle et technologique ?.....</i>	101
<i>La carte des langues.....</i>	106
<i>La gestion des cursus scolaires</i>	109

LA CONDUITE DE L'ACADEMIE	117
<i>La conduite de l'académie par qui ? Des hommes et de l'organisation</i>	118
<i>La conduite territorialisée de la politique académique</i>	127
<i>Le pilotage</i>	135
CONCLUSION & RECOMMANDATIONS	141
<i>Un faisceau d'explications</i>	141
<i>Les recommandations</i>	142
REPONSE DU RECTEUR.....	147
LISTE DES ANNEXES	149
ANNEXE 1 - LA FORMATION CONTINUE DES ADULTES	151
ANNEXE 2 - L'ACTION CULTURELLE, UNE TRADITION ACADEMIQUE	157
ANNEXE 3 - FICHE TECHNIQUE SUR LES RUE.....	161
ANNEXE 4 - LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	163
ANNEXE 5 - LISTE DES VISITES	165
ANNEXE 6 - TABLEAU DES NOTES AU BACCALAUREAT	167
ANNEXE 7 - GRAPHIQUES ET CARTES	169

AVERTISSEMENTS

Le rapport est établi sur la base des observations conduites jusqu'à la fin du mois de février en ce qui concerne les services académiques et les entretiens avec les partenaires à Rouen, et du 28 février au 8 avril dans les établissements et sites visités au sein de l'académie. Il prend en compte les informations sur la réorganisation des services qui ont été communiquées à la mission lors de la présentation orale du rapport le 1^{er} juillet 2005.

L'évaluation de « l'enseignement en académie » porte sur l'enseignement primaire et sur l'enseignement secondaire dans l'académie, elle ne porte pas sur l'enseignement supérieur. « L'enseignement en académie » s'entend du système éducatif dans l'académie et non pas seulement de l'enseignement dans les classes.

L'évaluation porte sur le système éducatif et non pas sur les personnes. Pour cette raison, dans un souci d'anonymat, toutes les fonctions citées sont, à défaut du genre neutre dans la langue française, mises au masculin.

Sont entre guillemets les citations de propos ou de texte. Certaines citations significatives ont été mises en évidence dans une présentation encadrée.

REMERCIEMENTS

La mission d'évaluation a reçu partout un très bon accueil. Elle renouvelle ici l'expression de ses remerciements à tous les interlocuteurs rencontrés pour la qualité des échanges qui ont eu lieu. Elle remercie particulièrement toutes les personnes qui, au rectorat, dans les inspections académiques, dans les circonscriptions, dans les écoles, dans les établissements scolaires et dans les différents centres visités, ont fourni la documentation demandée et ont apporté leur concours à l'organisation des entretiens, des réunions, des déplacements et des visites.

La mission remercie les directeurs de l'administration centrale et leurs collaborateurs pour leur accueil au début de l'évaluation et les inspecteurs généraux qui ont participé à la réalisation des enquêtes et contribué à la rédaction du rapport :

- Brigitte Wicker et Christine Saint-Marc pour l'enquête à Neuchâtel-en-Bray ;*
- Pierre Saget pour l'organisation des visites à Bernay, à Pont-Audemer et à Louviers et pour la rédaction du rapport (sous-chapitre sur l'enseignement agricole et annexe sur l'action culturelle) ;*
- Les membres du groupe Nord-Ouest de l'IGAENR pour les différentes études et notes relatives à l'académie de Rouen et à ses établissements.*

Introduction

Le programme de travail commun de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et de l'inspection générale de l'éducation nationale fixé par le ministre pour l'année scolaire 2004-2005¹ indique que « l'IGAENR et l'IGEN poursuivront leur mission d'évaluation de l'enseignement dans les académies. [...] Cette mission conjointe pour les deux corps d'inspection générale portera, pour l'année 2004-2005, sur les académies de Grenoble, Nancy-Metz, **Rouen** et Versailles ».

En cinq ans, dix-huit académies ont fait l'objet de cette évaluation du système éducatif dans le cadre de l'académie. L'expérience acquise par les deux corps d'inspection générale a conduit la mission à centrer ses travaux sur les caractéristiques de l'académie de Rouen, quitte à les accentuer. En effet, donner une description exhaustive du système éducatif dans l'académie de Rouen en ce qu'il ressemble à ce que l'on peut observer dans toutes les académies n'était pas d'une grande utilité.

Ayant posé en constat initial que l'académie fait partie du groupe des académies les moins performantes pour les résultats à l'issue de l'enseignement primaire, au baccalauréat et à tous les paliers d'orientation, la mission a décidé d'orienter ses recherches sur les différentes origines de cette situation en les répartissant entre quatre domaines d'information dont l'étude devait être menée de façon approfondie : les élèves, les enseignants, l'offre de formation et l'orientation, la conduite de l'académie.

Ce parti pris par la mission présente deux inconvénients. Le premier est qu'il a écarté deux champs d'étude qui n'ont pas de rapport direct avec les résultats des élèves, celui des personnels administratifs, techniciens, ouvriers et de service, et celui de la formation continue des adultes, qui n'a été abordé que sous l'angle de l'organisation du rectorat.

Le deuxième inconvénient de la démarche suivie est qu'elle privilégie les aspects négatifs de l'observation, les aspects positifs n'étant, sauf exception, pas mis en valeur. Ce n'est donc pas une évaluation au sens d'une appréciation cherchant l'équilibre entre les progrès et les retards, entre les points forts et les points faibles.

Toutefois, cette démarche n'a pas été contestée. Il est vite apparu que les interrogations de la mission rejoignaient celles qui sont ouvertement formulées dans la région où l'on s'inquiète de la persistance du « mauvais classement » de l'académie. La mission a été frappée par la sincérité de l'accueil qui lui a été fait partout et par la qualité des échanges qui, dépassant la simple courtoisie, témoignait de l'intérêt pour le travail entrepris et de l'adhésion aux postulats de base sur la conduite de l'évaluation. Ainsi tous les interlocuteurs rencontrés ont-ils accepté le questionnement sur les quatre domaines identifiés, sans contester le choix d'exclure « la question des moyens » du champ de l'enquête. La volonté de comprendre est réelle et, bien qu'elles soient encore souvent avancées, les références habituelles à l'histoire économique et socioculturelle de la Haute-Normandie ont été trop répétées pour paraître suffisantes. Elles ne fournissent pas la clé d'une solution aux problèmes persistants.

¹ Réf. : Bulletin officiel n° 31 du 2 septembre 2004, page 1675.

La méthode de travail suivie par la mission a comporté, comme il est d'usage, l'étude des indicateurs diffusés par l'administration centrale et des informations fournies par les services académiques, de nombreux entretiens, individuels et collectifs, avec les cadres de l'éducation nationale dans les services académiques et avec leurs partenaires dans la région et dans les départements, autorités de l'Etat, présidents des collectivités territoriales et directeurs des services compétents pour l'éducation et la formation, responsables d'administrations et d'organisations socioprofessionnelles, enfin des visites dans des écoles et des établissements d'enseignement et de formation².

Sur ce dernier point, la mission a choisi de procéder à un grand nombre de visites en vue d'avoir de l'académie une vision aussi exhaustive que possible compte tenu du calendrier des travaux. Dans cette optique, il était évidemment nécessaire de voir les deux inspections académiques et l'antenne du Havre. Les écoles et les établissements visités ont été choisis dans six territoires représentatifs de la diversité de la région (dans la Seine-Maritime : Dieppe, le Havre, Rouen-Rive gauche, et Neuchâtel-en-Bray ; dans l'Eure : Louviers, Bernay et Pont-Audemer), et permettant l'approche du système éducatif dans un environnement particulier : zone d'éducation prioritaire, zone rurale, ville moyenne, grande ville industrielle. C'est ainsi qu'ont été vus cinq sièges de circonscription d'enseignement primaire, dix écoles, six centres d'information et d'orientation (CIO), quatorze établissements d'enseignement secondaire, deux centres de formation d'apprentis (CFA) et un établissement privé, soit au total dix-sept établissements auxquels s'ajoutent les neuf établissements ayant fait l'objet d'une visite d'inspection générale depuis 2000.

L'enquête a été menée en suivant la démarche classique de la hiérarchie descendante, de l'administration centrale à la classe, mais le rapport a été pensé dans la démarche inverse, remontant des constats effectués au cours de l'enquête aux conséquences des mesures prises à tous les niveaux de décision.

Après un préambule sur la présentation de l'académie de Rouen et de la région de Haute-Normandie, le rapport comporte une première partie qui expose les caractéristiques du système éducatif dans l'académie de Rouen, successivement pour l'enseignement primaire, pour l'enseignement secondaire et pour les autres systèmes d'enseignement et de formation, et qui rend compte des principales conclusions des visites effectuées localement.

Dans la seconde partie sont regroupées les études, analyses et observations faites sur les quatre domaines précités : les élèves, les enseignants, l'offre de formation et l'orientation, la conduite de l'académie.

La conclusion est essentiellement consacrée aux recommandations formulées par la mission d'évaluation à l'adresse des responsables de l'éducation nationale dans l'académie et des responsables de l'académie à l'administration centrale.

² Les listes des entretiens effectués et des établissements visités sont données en annexes 4 et 5.

Préambule : la région de Haute-Normandie et l'académie de Rouen

La création de l'académie de Rouen en 1964 a fait suite à celle de la région de programme Haute-Normandie en 1956. Ce sont donc avant tout deux entités administratives dont l'image est floue, où le sentiment d'appartenance est faible et que l'on est tenté de définir d'abord par ce qu'elles ne sont pas avant de dire ce qu'elles sont.

La région de Haute-Normandie

La Haute-Normandie, ce n'est pas ... la Normandie !

Ce n'est que la partie orientale de la Normandie historique, dont la partie occidentale forme la Basse-Normandie, laquelle est plus éloignée de Paris et du bassin parisien et préserve mieux son image et l'autonomie de son développement.

Ce n'est pas la Normandie à l'image champêtre et bucolique : la population active ne compte plus que 2,7 % d'agriculteurs. Comme on peut le voir sur la carte des aires urbaines et des espaces ruraux placée à la fin des annexes, la région est très urbanisée, c'est la quatrième région de France pour la densité démographique après l'Ile-de-France, le Nord-Pas-de-Calais et l'Alsace. Elle est très industrialisée : la Seine-Maritime est le premier département de France pour les installations classées Seveso³.

Ce n'est pas une région naturelle, elle n'a pas d'unité structurelle, elle est faite au contraire de territoires très divers géologiquement et géographiquement et ce n'est donc pas une région économique homogène.

C'est une région de transition⁴

Cette région est polarisée par l'estuaire de la Seine qui en est le cœur mais dont l'activité est fortement conditionnée par l'agglomération parisienne et par sa région tentaculaire. Une forte opposition apparaît entre la vallée de la Seine, axe de communication et d'industrie qui concentre les trois quarts de la population et des espaces à dominante rurale qui occupent le nord de la Seine-Maritime et une part importante du département de l'Eure.

La région possède des caractéristiques socio-économiques qui la rattachent tantôt à la France de l'Ouest, tantôt à la France du Nord et tantôt à la région parisienne. Entre la France de l'Ouest et celle du Nord, entre Paris et la mer, la Haute-Normandie a des caractéristiques peu marquées du point de vue socio-économique, elle partage cependant avec les régions septentrionales un déficit en matière de formation de cadres et de techniciens dans les nouveaux métiers de l'industrie et du secteur tertiaire

³ Seveso est le nom d'une ville italienne victime en 1976 d'un grave accident chimique. Ce nom a été donné à la directive européenne de 1982 sur les sites industriels présentant des risques.

⁴ Le titre est emprunté à Jean-Claude Boyer et coll. In *La France Les 26 régions* Armand Colin 2005.

CARTE D'IDENTITE DE LA REGION

Population	1982	1 659 000
	1999	1 780 000 (3 % de la population métropolitaine)
	2004	1 805 000
Densité	2003	146 hab. / km ²
Population étrangère	1999	3,3 %
Évolution de la population (taux annuel moyen 1999-2003)		
	Solde naturel	+ 0,43 %
	Solde migratoire	- 0,16 %
Production intérieure brute		
	Total 2002	41 milliards d'euros 13 ^{ème} rang
	Par habitant	23 000 euros 4 ^{ème} rang
Répartition : agriculture 2,3 % ; industrie 36,1 % ; tertiaire 61,6 %		
Taux de chômage au 3 ^{ème} trimestre 2004 : 10,9 %		

La Basse-Seine, un axe majeur dans une région dissymétrique

La Seine a creusé une large vallée à méandres dans un plateau crayeux qui concentre des voies de communication d'importance nationale voire européenne. Elles relient le premier pôle économique national au premier complexe portuaire (en valeur, hors hydrocarbures). La « porte océane » de Paris vit donc dans l'orbite de la capitale. Rouen et Le Havre partagent le sort des villes du Bassin parisien, à la fois bénéficiaires et victimes de leur proximité avec la métropole : le desserrement d'activités secondaires et tertiaires qui viennent relayer des industries souvent déclinantes se fait au prix d'une dépendance économique qui favorise le recours direct à la capitale.

Aujourd'hui les industries régionales traditionnelles (textiles) ont été remplacées par des activités commandées de l'extérieur et souvent impulsées par l'Etat (pétrole, chimie, automobile) : 70 % de la valeur ajoutée de la production industrielle relèvent de sociétés ayant leur siège hors de la région ; le tertiaire supérieur est freiné par la proximité de la capitale, l'accroissement du chômage en résulte partiellement.

« La prédominance des axes vers Paris est nette tout comme l'insuffisance des relations entre l'Eure et la Seine-Maritime dont l'aspect le plus criant est l'absence de relation ferroviaire entre Rouen et Evreux. Le danger d'une région couloir le long de la Seine ne peut être écarté... ». La région est « une construction dissymétrique, un fort déséquilibre séparant la Seine-Maritime (1 238 000 hab. en 1999, l'un des départements de province les plus peuplés) et l'Eure (541 000 hab. en 1999) en termes de poids démographique, d'urbanisation, d'essor économique »⁵.

⁵ Jean-François JOLY & Gérard GRANIER *Qu'est-ce qu'une région ? L'exemple de la Haute-Normandie*. CRDP de Haute-Normandie 2001. Avec le concours du conseil régional de la Haute-Normandie.

Des ports complémentaires dans des villes rivales

La concurrence entre Rouen, le vieux port de fond d'estuaire, et le Havre, le port récent de haute mer, s'est soldée par une forme de complémentarité intéressante. Rouen a su exploiter sa situation de carrefour régional ouvert sur l'extérieur par une voie d'eau grâce aux travaux réalisés sur la Basse-Seine. Le Havre a bénéficié d'équipements considérables pour être accessible aux navires de 250 000 tonnes, mais son annexe Antifer (pétroles) est sous-utilisée. Le chantier Port 2000 a pour objectif le doublement du trafic de conteneurs d'ici 2008.

Ancienne capitale du duché dont elle a conservé le rôle administratif et judiciaire, port de vieille tradition commerciale, élargie de l'Europe du Nord au commerce colonial, ville de tradition manufacturière, drapière puis cotonnière, Rouen est restée la métropole régionale. La ville centre n'a qu'un faible poids démographique, 112 000 habitants sur les 400 000 que compte l'aire urbaine, mais elle concentre une partie importante des équipements tertiaires.

Le port du Havre a précédé la ville qui compte aujourd'hui plus de 200 000 habitants. Il a fallu attendre la deuxième moitié du XX^{ème} siècle pour que la ville se développe, en partie grâce au désenclavement de l'estuaire par la construction des ponts sur la Seine. L'image du Havre reste essentiellement portuaire et industrielle, malgré la création de l'université en 1984 et les projets plus récents tels la rénovation des « docks Vauban » et le futur centre de la mer.

La domination de la Basse-Seine a freiné le développement des autres villes : seules Evreux et Dieppe (60 000 et 42 000 habitants respectivement) exercent un rôle infrarégional significatif.

Vers une désindustrialisation importante ?

Le potentiel industriel de la région, hérité des XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles, a été renforcé par la décentralisation des années soixante avant de connaître une évolution chaotique depuis la crise des années soixante-dix : raffinage, pétrochimie, industrie automobile (Renault à Cléon et à Sandouville). Ces industries ne sont plus aujourd'hui en croissance et le textile (Rouen, Elbeuf, Louviers), la métallurgie et la construction navale sont en très fort recul. Des signes de renouvellement ne manquent cependant pas, en particulier à Evreux.

Le milieu rural subit fortement l'influence citadine qui se voit dans la rurbanisation d'origine rouennaise et parisienne. Petite et densément peuplée, la Haute-Normandie ne comporte plus guère de campagnes profondes malgré une agriculture bien vivante (16 000 exploitations et 30 000 actifs).

Le potentiel touristique, enfin, est encore insuffisamment exploité malgré la politique de valorisation de ce secteur. Il est difficile de faire abstraction de la forte concentration, la plus forte sur le territoire national, d'installations classées Seveso : une soixantaine sur 40 km le long de la Basse-Seine.

L'académie de Rouen

La première caractéristique de l'académie de Rouen est qu'elle est de création récente. Créée il y a quarante ans, l'académie de Rouen n'a pas d'ancienne tradition universitaire car l'université créée en Normandie au XV^{ème} siècle sous la domination anglaise a été installée à Caen pour échapper à l'influence de la Sorbonne. Les universités de la Haute-Normandie sont donc également de création récente, respectivement en 1966 à Rouen et en 1984 au Havre.

Cette situation est l'une des raisons de l'insuffisance du recrutement des cadres dans la région. Pour l'éducation nationale, elle a des conséquences sur le recrutement des enseignants du second degré, qui sont nombreux à venir de l'extérieur de l'académie.

En second lieu, l'académie s'est faite avec (ou sans ?) les deux départements dont on a déjà évoqué la dissymétrie et qui sont restés très différents. Les relations entre le rectorat et les services départementaux ne sont pas simples, la synthèse académique n'est pas évidente.

Vue de Paris, c'est une petite académie dont on retient surtout des aspects négatifs. Ceux qui touchent les élèves : les résultats scolaires sont faibles, en retard sur les moyennes nationales à tous les niveaux, la demande de formation professionnelle reste forte. Pour la gestion des personnels, c'est une académie peu attractive.

L'académie est connue pour la place importante des zones d'éducation prioritaire (ZEP). Le pourcentage d'élèves en ZEP est de l'ordre de 20 %, soit cinq points de plus qu'en moyenne nationale dans l'enseignement primaire et sept points de plus dans les collèges. On se souvient des assises des ZEP qui se sont tenues à Rouen.

Seul point positif : les « moyens ». Dans l'ensemble, les retards sur les dotations ont été comblés, plus dans l'enseignement primaire que pour les postes d'ATOS. L'académie a la réputation d'être « bien gérée ».

CARTE D'IDENTITE DE L'ACADEMIE⁶

Nombres d'élèves	Ens. public	Ens. privé	Total	Ens. Agricole
Ecoles	176 000	16 500	192 500	
Collèges	85 000	15 000	100 000	
LP	19 000	15 600	24 600	
Lycées	40 000	7 000	47 000	
Post-bac	5 400	1 000	6 400	
Total secondaire	149 400	28 600	178 000	3 300
Apprentis (niveaux V & IV)	700	6 800	10 500	1 300
Retards > 2ans	En sixième	1996	5,4 %	14 ^{ème} rang
		2003	2,4 %	2 ^{ème} rang
	En troisième	1996	15,0 %	23 ^{ème} rang
		2003	6,2 %	9 ^{ème} rang
	En terminale GT	1996	29,9 %	27 ^{ème} rang
		2003	20,5 %	27 ^{ème} rang
% d'admis au bac général, technologique et professionnel				
		Académie de Rouen	France	
	1997	77,1 %	77,6 %	
	2003	75,0 %	80,1 %	
	2004	76,0 %	80,0 %	
% de bacheliers dans une génération			en 2003	en 2004
	Eure		54,2	
	Seine-Maritime		61,7	
	Académie de Rouen		59,6	60,7
	FM		62,9	62,0

⁶ Sources : Dossier de rentrée 2004 du rectorat. *RRS Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*. MEN DEP 2004. *Géographie de l'école* n° 9 MEN DEP mai 2005.

PREMIERE PARTIE

Apprendre ou travailler⁷

⁷ « Devant la famille, les clients, de la gêne, presque de la honte que je ne gagne pas encore ma vie à dix-sept ans, autour de nous toutes les filles de cet âge allaient au bureau, à l'usine ou servaient derrière le comptoir de leurs parents. Il craignait qu'on ne me prenne pour une paresseuse et lui pour un crâneur. Comme une excuse : « On ne l'a jamais poussée, elle avait ça en elle ». Il disait que j'apprenais bien, jamais que je travaillais bien. Travailler, c'était seulement travailler de ses mains ».

Annie ERNAUX In *La place* Editions Gallimard 1983, Prix Renaudot 1984.

L'enseignement primaire

Le manque d'unité de la région est particulièrement frappant lorsque l'on observe l'enseignement primaire, ses élèves, ses personnels et ses structures. Les deux départements qui composent l'académie de Rouen ont une histoire et une réalité scolaire très différentes.

La Seine-Maritime, qui réunit à elle seule 70 % des élèves du premier degré, est bipolarisée et, bien que département classé en catégorie « urbaine homogène », comporte, comme le département voisin, des zones rurales où un certain isolement est perceptible.

Toutefois, les caractéristiques des secteurs géographiques ne suffisent pas à expliquer que les résultats scolaires des élèves ne soient pas à la hauteur des moyens investis.

Moins d'élèves et plus d'enseignants dans un réseau scolaire dense

Après une longue période de diminution des effectifs, une modeste reprise

En 2003-2004, l'académie comptait 175 000 élèves dans les écoles publiques, 192 000 élèves dans le premier degré public et privé, soit 3 % des effectifs totaux de la France.

Depuis le milieu des années 90, l'académie de Rouen a perdu plus de 25 000 élèves dans l'enseignement public, soit un indice d'évolution de 88⁸. Cette baisse des effectifs scolaires est nettement plus marquée que dans nombre d'autres académies (l'indice d'évolution moyen pour la France métropolitaine est de 96) et caractérise surtout la Seine-Maritime (indice d'évolution de 85 contre 93 pour l'Eure). L'enseignement privé, qui scolarise 8,7 % des élèves, en a aussi perdu, mais proportionnellement un peu moins que l'enseignement public, son poids relatif ayant crû de 0,5 % en dix ans. Depuis la rentrée scolaire 2003, cette tendance s'est inversée, d'abord dans l'enseignement préélémentaire puis l'enseignement élémentaire, mais faiblement : la progression n'excède pas 0,4 % par an en Seine-Maritime.

La scolarisation à deux ans n'a jamais été importante. Le taux de scolarisation à deux ans a culminé en 2000 à 26 % et il est tombé aujourd'hui à moins de 20 %, soit dix points de moins que le taux moyen national, et ceci bien que le nombre d'écoles maternelles en ZEP soit proportionnellement plus important dans l'académie de Rouen qu'ailleurs. Paradoxalement, les taux de scolarisation des enfants de deux ans sont aussi faibles dans les secteurs socialement difficiles que dans la Haute-Normandie rurale. Ces secteurs se distinguent également par des taux de fréquentation scolaire particulièrement bas à deux ans (moins de 50 % constatés dans certaines écoles du Petit-Quevilly) mais aussi à trois ans voire à quatre ans. L'école maternelle semble « garder » les enfants les plus jeunes quand cela arrange les familles, elle ne scolarise pas, elle accueille à la demande.

⁸ Indice 2003, base 100 en 1994.

Les indicateurs, académiques ou départementaux, ne rendent qu'imparfaitement compte de la réalité de cette région de contrastes : la baisse de la population scolaire a été particulièrement forte dans les grands ensembles de Rouen et du Havre, certaines ZEP ont perdu près du tiers de leurs effectifs (Rouen-Nord ou Caucriauville au Havre). Dans ces secteurs, l'effondrement démographique se poursuit.

Les indicateurs de contexte social retenus par la DESCO (direction de l'enseignement scolaire) qui classent l'académie parmi celles où les handicaps sociaux sont les plus lourds, doivent être regardés de près. En effet, si l'on compare les académies de Lille et de Rouen qui sont classées dans la même catégorie pour leurs dotations, on constate d'importants écarts.

	PCS défavorisées (%)	Chômage (%)	RMI (pour 1000)
Eure	51,2	9,3	23,5
Seine-Maritime	52,3	10,9	38,3
Ac. Rouen	51,9	10,4	33,7
Ac. Lille	62,4	12,4	53,4
France métropolitaine	43,9	9,6	31,3

Dans ce domaine non plus, l'académie n'est pas homogène et présente des écarts montrant que la mixité sociale a abandonné en vingt ans des quartiers qui sont devenus des ghettos.

La croissance « confortable » des moyens d'enseignement

Les dotations départementales actuelles sont globalement « confortables ».

Entre 1992 et 1998, les indicateurs de dotation se sont bien améliorés : la Seine-Maritime a rendu 221 postes pour une baisse d'effectif de 13 831 élèves, soit en moyenne un poste pour 63 élèves en moins. L'Eure a reçu durant la même période 69 emplois alors que ce département perdait 3 143 élèves. Par la suite, de 1999 à 2004, l'évolution démographique différente des deux départements s'est traduite par un déséquilibre croissant entre leurs dotations : en septembre 2004, le P/E⁹ de l'Eure était de 5,34 alors qu'il était de 5,42 en Seine-Maritime. Les autorités académiques ont alors décidé de rééquilibrer les dotations en deux rentrées scolaires. Ainsi, pour la rentrée scolaire 2005, la dotation de l'Eure est-elle augmentée de 27 emplois alors que la Seine-Maritime en rend 60. L'écart entre les P/E se réduit : celui de l'Eure se maintient à 5,34, celui de Seine-Maritime s'établit à 5,39.

En dix ans, l'évolution comparée des moyens d'enseignement dans les deux départements s'établit comme telle (indice 2003, base 100 en 1994) :

⁹ P/E : nombre d'emplois pour 100 élèves.

	total des emplois	remplacement	AIS	décharges de direction
Eure	99,6	103,4	109,1	186,3
Seine-Maritime	95,1	94,8	102,6	111,3
Académie	96,5	97,3	104,4	124,5

Dans les deux départements, après une période où l'objectif de la scolarisation des enfants de deux ans en ZEP était fermement affiché, les IA-DSDEN (inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale) ont redéfini les priorités d'utilisation des emplois. Leurs choix visent à équilibrer divers secteurs, géographiques ou scolaires : dans l'Eure pour tenir compte de mouvements de population internes importants, dans la Seine-Maritime, où le coût des zones rurales et des attributions en ZEP avait fortement tendu la situation des écoles « banales », pour « rééquilibrer les extrêmes ».

A ces priorités s'ajoutent des rubriques spécifiques telles que l'enseignement des langues vivantes, le plan de prévention de l'illettrisme, les TICE (technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement) ou le remplacement des maîtres. La part des postes AIS¹⁰ dans le total est à peine supérieure à la moyenne nationale, leur répartition privilégie fortement les structures d'intégration dans les écoles, comme les classes d'intégration scolaire (CLIS) qui sont beaucoup plus nombreuses qu'en moyenne nationale. Ce choix est aujourd'hui remis en cause par l'inspecteur d'académie de la Seine-Maritime.

La Seine-Maritime a abandonné depuis plusieurs années l'affichage des habituels seuils d'ouverture et de fermeture de classe. Des objectifs chiffrés ne sont annoncés que dans les ZEP (25 élèves par classe en moyenne en maternelle, 22 dans les classes élémentaires de ZEP). Pourtant, les seuils négociés il y a quelques années constituent bien la base de l'examen des situations locales, avec les IEN¹¹ comme dans les groupes de travail paritaires, mais l'application en est faite avec souplesse pour prendre en compte la diversité des situations. Cela ne facilite pas toujours le dialogue.

Les élus des deux départements qui ont été rencontrés soulignent la qualité des relations avec les représentants de l'éducation nationale, mais certains regrettent que l'inspecteur de l'éducation nationale, qui est leur interlocuteur habituel, ne soit pas en situation de décider. En outre, des interrogations sur les orientations des politiques ministérielles ont été exprimées par des maires et par le président du conseil général de l'Eure qui dénoncent l'absence de continuité au sujet de la scolarisation des enfants de deux ans et des réseaux d'écoles.

La prise des décisions de carte scolaire apparaît néanmoins toujours comme le moment difficile et les élus locaux considèrent que l'intervention d'élus de stature nationale peut être le moyen le plus rapide pour obtenir gain de cause. Les deux inspecteurs d'académie relèvent de leur côté la difficulté que présente pour eux ce recours banalisé à l'intervention politique dans la carte scolaire. L'annualité des décisions apparaît aussi comme une difficulté. Les élus formulent clairement la demande d'une lisibilité à deux ou trois ans.

¹⁰ AIS : adaptation et intégration scolaires.

¹¹ IEN : inspecteurs de l'éducation nationale, chargés d'une circonscription de l'enseignement primaire.

De même, le président de l'association des maires de France pour le département de la Seine-Maritime exprime-t-il vivement le souhait d'une concertation intervenant très tôt dans l'élaboration du projet de carte scolaire. Ces propos sont toutefois surprenants de la part de présidents de collectivités territoriales qui, pour le moment, ont opposé une fin de non-recevoir aux démarches engagées par les deux inspecteurs d'académie sur la base des travaux conduits pour le « schéma territorial ».

Les caractéristiques du corps enseignant : normalisation et différences

Après avoir été celle d'une académie « jeune » qui devait recruter et former de nombreux enseignants, la pyramide des âges des instituteurs et professeurs des écoles s'est rapprochée de la pyramide nationale. Même le département de l'Eure, longtemps « formateur et exportateur » du fait de son manque d'attractivité, voit sa situation s'équilibrer.

En % du total des enseignants	Enseignants de ≥ 50 ans		Enseignants de ≤ 30 ans	
	1997	2003	1997	2003
Eure	12,5	24,7	18,6	9,7
Seine-Maritime	15,3	28,3	13,0	9,5
Ac. Rouen	14,4	27,2	14,7	9,7
France	18,8	27,7	12,2	11,4

Seul retard important, le nombre d'enseignants spécialisés est encore insuffisant eu égard au nombre de postes vacants. Cette carence, particulièrement visible et supérieure à la moyenne nationale, est certainement préjudiciable au bon fonctionnement des CLIS qui sont pour plus de 40 % d'entre elles encadrées par des enseignants non spécialisés et, de plus, débutants.

Le mouvement interdépartemental des enseignants du premier degré ne présente guère de différences notables, comparativement à celui des autres départements. Le mouvement infra-départemental est au contraire important car plus du quart des enseignants participe tous les ans à cette lourde opération dont les résultats (forte rotation dans les zones peu attractives qui sont situées à la périphérie de l'académie) sont préjudiciables à la qualité de l'enseignement¹².

Les directions vacantes sont un peu plus nombreuses dans l'académie, 11,9 % contre 10,1 % en France, et plus nombreuses dans l'Eure, 12,1 %. La grève administrative des directeurs reste importante dans ce département, touchant près de la moitié des directeurs, alors qu'en Seine-Maritime, ils ne sont plus que 9 % à refuser de transmettre les données demandées.

La densité du réseau scolaire

L'académie de Rouen a gardé un important réseau d'écoles (1847 en 2003) en dépit de son caractère fortement urbanisé et de la densité de ses zones rurales qui est beaucoup plus forte qu'en moyenne nationale. Classée parmi les académies « urbaines homogènes »,

¹² Ce point est développé au chapitre VI, § VI 4 sur la gestion des enseignants.

l'académie ne compte qu'un quart de communes sans écoles (31 % en FM, France métropolitaine). Mais les unités d'enseignement primaire sont de petite taille, même en ville. Ainsi l'académie compte encore 19 % d'écoles à classe unique, alors que la moyenne nationale de ce type de structure est de 14 % ; elle ne compte que 13 % d'écoles de huit classes et plus contre 15 % en moyenne nationale.

La mise en réseau de ces petites structures est un enjeu important, tant du point de vue d'une meilleure gestion prévisionnelle des emplois que de celui d'une pédagogie adaptée à la prise en compte des rythmes d'apprentissage de chaque élève. La création de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) a connu au cours des années 1990 un certain succès. Leur développement semble aujourd'hui en panne, comme l'est plus généralement le développement de la mise en réseau des écoles.

Au cours de l'année scolaire 2003/2004, les deux inspections académiques avaient réalisé, sous l'impulsion ministérielle et de leur propre chef, un remarquable travail d'analyse des évolutions de la carte scolaire et de description prospective de l'évolution probable du réseau scolaire¹³, cependant que les communautés de communes se multipliaient dans les deux départements. La mission regrette que ces travaux de grande qualité n'aient pas reçu l'accueil qu'ils méritaient auprès des collectivités territoriales et que la démarche sous-jacente de modernisation du réseau des écoles soit de ce fait abandonnée.

Seule, la conjoncture démographique semble aujourd'hui commander l'évolution de l'offre scolaire dans le premier degré. En l'absence de dynamisme démographique et de projet politique d'organisation de l'école, l'investissement pédagogique est-il suffisant pour faire progresser les résultats ?

Les résultats s'améliorent trop lentement

La résorption, sensible, des retards scolaires est à surveiller

Au cours de la décennie 1990, l'académie a accompli un effort important de réduction des retards scolaires les plus importants. Le taux d'élèves en retard de deux ans et plus en classe de sixième est passé de 12,1 % en 1990 à 5,3 % en 1997, pour atteindre en 2003 2,2 % : l'académie a ainsi fait plus que combler son retard par rapport à la moyenne nationale, qui est passée dans le même temps de 10 % à 3,6 %.

Ce constat positif est à nuancer de plusieurs façons. Le taux de retard d'un an à l'entrée en sixième, qui concerne plus du cinquième de l'effectif, est resté supérieur à la moyenne nationale, notamment dans l'Eure où il est supérieur de deux point à celui de la Seine-Maritime, et dont les circonscriptions présentent des retards encore plus importants : par exemple celles de Bernay et de Pont-Audemer où les taux de retard en CE2 sont supérieurs respectivement de 3,2 et 4 points au taux moyen départemental (13 %).

Cette situation est à mettre en relation avec la rotation des IEN dans ces circonscriptions : en six ans six à Bernay, dont cinq faisant fonction, quatre à Pont-Audemer

¹³ Dans l'Eure *L'intercommunalité et l'évolution du réseau des écoles* décembre 2003, dans la Seine-Maritime *Evolution du réseau des écoles. Schéma territorial* juin 2004.

dont deux faisant fonction. Inversement à Louviers, l'IEN titulaire en fonction depuis quatre ans (qui a succédé à un IEN titulaire présent depuis quatre ans) a mené une action rigoureuse de lutte contre les « maintiens dans le cycle » en se faisant transmettre tous les dossiers des élèves proposés par les maîtres. Le taux de retard en CE2 est à la moyenne départementale et le taux de retard en CM2 est de 17,8 %, soit 2,5 points de moins que la moyenne départementale.

Les retards au cours préparatoire illustrent bien les différences d'évolution entre les deux départements : la baisse du pourcentage d'élèves de sept ans et plus à l'entrée en CP a été plus rapide en Seine-Maritime.

	FM	Académie	Seine-Maritime	Eure
1990	9,9	10,8	10,8	10,7
1997	7,4	8,5	7,7	10,0
2003	Nd	5,3	5,1	6,1

Les inspecteurs d'académie expriment leur inquiétude devant une dégradation récente : il y aurait des demandes accrues de « redoublement » dès la grande section ! Aucune donnée chiffrée n'est ici disponible. En tout état de cause, il convient de ne pas relâcher l'action vigilante de l'académie qui commence par le rappel de la loi sur la scolarisation obligatoire à l'âge de six ans.

La mission recommande de suivre attentivement dans les deux départements l'évolution des retards, circonscription par circonscription, voire école par école et de rechercher les causes des écarts les plus marqués.

L'enseignement des langues vivantes et la prévention de l'illettrisme : dynamiques départementale et académique

La politique volontariste de l'académie en matière d'**enseignement des langues vivantes dans le premier degré** a porté ses fruits. Quantitativement, tout le cycle III est couvert et plus de la moitié des classes de CE1 bénéficient de cet enseignement. La place prise par les enseignants du premier degré est importante : plus de 70 % dans l'Eure et 91 % en Seine-Maritime. La carte des langues dans le premier degré est globalement cohérente avec celle du second degré et des outils de cohérence pédagogique ont été construits et diffusés (carnet de compétences). Leur mise en œuvre systématique n'est cependant pas encore généralisée.

La mission relève que la part de l'enseignement de l'anglais continue de s'accroître au détriment de celle de l'allemand qui est enseigné à moins de 4 % des élèves de l'Eure. Des difficultés communes à tous les départements persistent, qui concernent l'organisation des emplois du temps dans les classes à plusieurs niveaux ou dans les écoles où plusieurs langues sont enseignées, la difficulté de convaincre certains enseignants à passer l'habilitation (dans

l'Eure particulièrement), l'impossibilité de répondre aux demandes de certaines familles, soutenues par des élus, pour des groupes de langues pour moins de cinq élèves.

Le plan de prévention de l'illettrisme est important, il touche 3749 élèves de CP et mobilise 82 ETP (équivalents emplois à temps plein) supplémentaires. Dans le droit fil des observations de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et de la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) sur le fonctionnement et sur l'efficacité des cours préparatoires à effectif réduit, l'inspecteur d'académie de l'Eure les a totalement supprimés tandis que son collègue de la Seine-Maritime réduisait leur nombre d'un tiers.

		Eure		Seine-Maritime		Académie	
		2003	2004	2003	2004	2003	2004
CP à effectif réduit	Nombre	4	0	12	8	16	8
	Effectif	48	0	134	87	182	87
CP renforcés par un enseignant	Nb. écoles	12	13	31	46	43	59
	Nb. classes	25	25	41	99	66	124
	Nb. élèves	470	460	691	1572	1161	2032
	Nb. ETP	7,75	12	9,75	32,75	17,50	44,75
CP renforcés par un AE	Nb. écoles	18	13	30	38	48	51
	Nb. classes	35	26	61	83	96	109
	Nb. élèves	633	519	1210	1531	1843	2050
	Nb. ETP	7,5	8	20	25	27,50	33

Le suivi qualitatif de ce plan est réel, il est assuré par les équipes de circonscription et relayé par la formation. L'évaluation des effets sur les élèves et sur leurs résultats reste à faire. Les premières impressions tendent à montrer que les demandes d'intervention du RASED (réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficultés) sont moins nombreuses dans ces classes et que la pression pour les redoublements du CP y est moindre. La mission invite les inspections académiques à se préoccuper du suivi de cohorte des élèves bénéficiaires du plan de prévention en analysant leurs scores lors de l'évaluation diagnostique à l'entrée en CE2.

Les résultats ne s'améliorent pas à la hauteur des moyens investis

La grève administrative des directeurs d'école ne permet aucune étude diachronique ni comparative des performances des élèves à l'issue du deuxième cycle de l'école primaire. Les études partielles conduites au niveau de chaque département tendent à montrer que les résultats des élèves au début du CE2 sont globalement comparables à leurs performances à l'issue de leur scolarité élémentaire (évaluation à l'entrée en sixième).

En 2004, l'analyse des évaluations à l'entrée en sixième montre que les performances des élèves de l'Eure étaient inférieures de 2,4 points en français et de 4,5 en mathématiques aux moyennes nationales. La Seine-Maritime obtenait de meilleurs résultats en mathématiques mais se situait également en dessous des moyennes nationales (- 2,2 en français et - 3,8 points en mathématiques). On observe à cet égard que le positionnement des

RUE¹⁴ les uns par rapport aux autres évolue peu d'une année sur l'autre. En croisant l'historique des résultats et le positionnement de chaque RUE par rapport aux deux indicateurs, académique et national, on peut en dresser la typologie en quatre groupes.

Premier groupe. Barentin & Rouen-Rive droite : ce RUE enregistre les meilleurs scores globaux en français et en mathématiques, bien supérieurs aux moyennes académiques et relativement proches des moyennes nationales, voire supérieurs à celles-ci.

Second groupe. Fécamp-Lillebonne, Dieppe-Neufchatel et Evreux-Verneuil : les résultats au cours des trois dernières années se situent en second ou troisième score en français et en mathématiques.

Troisième groupe. Louviers-Vernon (urbain) et Bernay & Pont-Audemer (rural) : les résultats demeurent constamment médiocres.

Quatrième groupe. Le Havre et Elbeuf & Rouen-Rive gauche : les résultats significativement faibles. Il s'agit des territoires urbains en difficulté.

La comparaison entre les différentes écoles est aussi significative de la forte hétérogénéité des résultats de l'académie. A composition sociale comparable, les élèves d'une école peuvent obtenir des résultats accusant une différence de plus de 15 points en français comme en mathématiques par rapport à une autre école. A la connaissance de la mission, ces différences ne font pas l'objet d'analyse tendant à les expliquer.

La même observation vaut pour l'étude des résultats par secteur de collège qui montre d'inexplicables distorsions entre les pourcentages de PCS défavorisées, les pourcentages d'élèves boursiers et les résultats de l'évaluation à l'entrée en sixième. Cette observation a été prolongée par la mission en ce qui concerne le rapprochement des indicateurs sociaux et des résultats aux examens, au brevet pour les collèges et au baccalauréat pour les lycées.

¹⁴ RUE : réseau d'unités d'enseignement. Voir chapitre VIII § VIII 2.1 et carte des RUE en fin d'annexe 7.

L'enseignement secondaire

L'académie de Rouen compte 87 000 élèves dans les collèges publics, 103 000 avec les établissements privés, 19 000 élèves dans les lycées professionnels (LP) publics, 25 000 avec les LP privés, 40 000 élèves dans les lycées publics, 47 000 avec les lycées privés, 6 400 élèves en post-bac, dont un millier dans les établissements privés. Avec 182 100 élèves dans l'enseignement secondaire, l'académie « pèse » 3,24 % du total FM, 3,11 % du total France¹⁵.

La situation des collèges dans l'académie de Rouen

L'académie compte au total 201 collèges publics et privés répartis de la façon suivante :

	Eure	Seine-Maritime	Académie
Public	56	110	166
Privé	11	24	35
Public+Privé	67	134	201

Les élèves, leurs parcours et leurs résultats

▪ *Le phénomène dominant de la baisse démographique*

Dans l'enseignement public, les collèges subissent une baisse sensible de leurs effectifs (hors SEGPA : sections d'enseignement général et professionnel adapté), nettement accentuée dans le département de la Seine-Maritime. En cinq ans, les effectifs dans ce département ont diminué de 10,5 % alors que l'Eure enregistrait une baisse de 6,3 % au cours de la même période. Entre 2003 et 2004, les effectifs du premier cycle de la Seine-Maritime ont diminué de 3,6 % (- 6,6 % en sixième) et ceux de l'Eure de 2,1 % (- 5,5 % en sixième).

Ces tendances vont persister. Les prévisions d'effectifs pour la rentrée 2005-2006 font encore apparaître une baisse globale de 722 élèves pour l'Eure et de 1 411 pour la Seine-Maritime. Les perspectives à moyen terme indiquent une poursuite de l'évolution actuelle, beaucoup plus accentuée pour la Seine-Maritime, dont les bilans et projections d'effectifs (hors SEGPA) indiquent une baisse constatée et prévisible de 14 440 élèves entre la rentrée 1995 et la rentrée 2007. Cette évolution représente une perte de 21,6 % des effectifs par rapport à 1995. Dans l'Eure, la situation est moins marquée. Les collèges ont commencé à perdre des effectifs à la rentrée 2000-2001. Entre 1999 et 2004, le département a enregistré une diminution de 7,7 %. Les prévisions à l'horizon 2007 laisse prévoir une baisse supplémentaire de 3,1 %.

¹⁵ Source : RRS Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche. MEN DEP 2004.

Les effectifs des SEGPA ont progressé dans les deux départements jusqu'en 1999-2000, sont demeurés stables jusqu'en 2002, puis ils ont diminué. Ce mouvement a été plus significatif dans l'Eure (- 5,2 %) qu'en Seine-Maritime (- 1,8 % en quatre ans). Compte tenu de la baisse générale enregistrée dans le premier cycle, le poids de l'enseignement spécialisé s'est stabilisé voire a crû légèrement : dans l'Eure de 3,82 % des effectifs des collèges en septembre 2000 à 3,87 % en septembre 2004, en Seine-Maritime de 4,25 % à 4,67 % au cours de la même période.

La place de l'éducation prioritaire est particulièrement importante. A la rentrée 2004, la part des élèves relevant de ce dispositif était de 20,3 % dans l'Eure et de 35,5 % en Seine-Maritime (France métropolitaine : 30,6 %). Il faut cependant souligner la grande diversité des situations rencontrées lors des visites dans les établissements, diversité qui engendre inévitablement le sentiment que l'étiquette « éducation prioritaire » recouvre des réalités et des approches qui sont souvent assez différentes.

Les effectifs accueillis dans les collèges privés sous contrat représentent 15,2 % de la population scolarisée en 2004 (+ 0,5 % en quatre ans). Leurs fluctuations témoignent d'une relative indifférence aux évolutions démographiques globales notamment en Seine-Maritime où l'on constate une baisse des effectifs de 0,26 % en quatre ans. Cela est moins vrai pour l'Eure où les effectifs accueillis ont diminué de 3,46 %.

▪ *Parcours et résultats des élèves*

Entendu :

« Il n'y a plus de redoublement, les jeunes « traversent » le collège. Les élèves arrivent de plus en plus jeunes à la fin de la troisième. D'où le « paradoxe » de l'académie : en tête du hit parade en ce qui concerne l'absence de retard, en queue pour les performances ».

La volonté de réduction du redoublement a été clairement affichée par le recteur, oralement et par écrit, en particulier dans les circulaires émanant du service de l'orientation, et relayée très fortement par les inspecteurs d'académie auprès des principaux des collèges, cet objectif étant présenté comme essentiel dans les circulaires sur l'orientation. Le résultat a été vécu comme un point positif. Le message est moins fort depuis deux ans, mais l'encadrement reste sur la même dynamique.

La proportion d'élèves arrivant en sixième avec un retard de deux ans et plus a évolué positivement depuis 1991. Le mouvement a été beaucoup plus rapide en Seine-Maritime. L'indicateur de l'académie est désormais inférieur au taux national correspondant. En revanche, le pourcentage des élèves arrivant en sixième avec un an de retard demeure élevé et supérieur à la moyenne nationale, surtout dans l'Eure.

L'évolution des taux de passage tout au long du cursus au collège illustre le thème de la « fluidité » des parcours souvent évoqué dans l'académie. Dans les deux départements¹⁶, le taux de passage de sixième en cinquième est en progression constante depuis 1997 : + 6,74 points dans l'Eure, + 6,32 points en Seine-Maritime. Il s'avère supérieur depuis 1998 aux

¹⁶ Données pour l'enseignement public.

valeurs de l'indicateur national. Le passage de quatrième en troisième présente une évolution plus complexe. Dans l'Eure, le mouvement n'a pas été linéaire, régressant en 1999 et en 2002, puis remontant jusqu'en 2004, année où l'indicateur retrouve son niveau de 1997. En Seine-Maritime, le taux de passage évolue plus rapidement et de manière linéaire.

Ces évolutions différenciées confirment l'hypothèse d'une surveillance très attentive du redoublement par les inspecteurs d'académie, appuyée sur la gestion des collèges dans le département de la Seine-Maritime.

L'académie a développé les classes de troisième technologique en lycée professionnel. Leur poids est resté stable au cours de la période 2003-2005 au niveau académique (1600 élèves, 5 % des effectifs de troisième) avec une certaine accentuation dans le département de l'Eure (5,9 %) par rapport à la Seine-Maritime (4,7 %). La majorité des élèves concernés s'oriente vers la voie professionnelle. Le taux oscille selon les années entre 73 % (2002) et 64 % (1993). A cet égard, on ne relève pas de spécificité départementale.

La scolarité en collège s'achève sur le diplôme national du brevet. Au cours de la période 1999-2004, le taux de réussite académique connaît, toutes séries confondues, une progression sensible de 4,4 points, entre les sessions 1999 et 2000, qui correspond, en l'amplifiant, à l'amélioration de l'indicateur national (+ 3 points). En 2003 et 2004, le niveau des résultats s'est stabilisé à un niveau légèrement inférieur au taux national.

En %	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Académie de Rouen	75,7	80,1	78,4	78,3	77,7	78,2
France métropolitaine	75,2	78,2	78,2	78,6	78,3	79,2

Dans la série technologique, les performances de l'Eure présentent un profil positif plus marqué à partir de la session 2002. Les résultats dans la série professionnelle varient de manière considérable d'une année sur l'autre mais les effectifs concernés sont très faibles. Lors de la session 2004, les résultats ont été identiques dans les deux départements.

Des dotations satisfaisantes, des établissements fragilisés

L'académie est correctement dotée et ses indicateurs de dotation la situent dans les moyennes nationales. Les indicateurs E/D (effectifs par division) départementaux se sont améliorés entre 1997 et 2001. Ils sont demeurés ensuite relativement stables, oscillant pour l'Eure entre 23,4 en 2002-2003 et 23,7 cette année, pour la Seine-Maritime entre 23,9 et 24,3.

Les H/E¹⁷ constatés confirment cette amélioration entre 1997-1998 et 2001-2002, période au cours de laquelle la valeur de l'indicateur passe de 1,21 à 1,31 en Seine-Maritime. Il se stabilise ensuite à 1,34. Dans l'Eure, après une progression régulière, l'indicateur semble être stabilisé autour de 1,31 et reste donc légèrement inférieur à celui de la Seine-Maritime.

¹⁷ Indicateur de dotation résultant de la division du nombre d'heures d'enseignement dispensées en une semaine dans un établissement scolaire par le nombre total de ses élèves.

H/E constaté	1998-99	99-2000	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
Eure	1,22	1,25	1,27	1,28	1,31	1,32	1,31
Seine-Maritime	1,25	1,28	1,29	1,31	1,32	1,34	1,34

Dans l'Eure, douze collèges relèvent de l'éducation prioritaire. Ils sont quarante-quatre en Seine-Maritime. La majeure partie des zones d'éducation prioritaire se situe dans la vallée de la Seine. En relation avec l'éducation prioritaire, les différents dispositifs relevant de la politique de la ville concernent également les collèges. Ces dispositifs sont, pour l'essentiel d'entre eux, implantés dans les agglomérations de la vallée de la Seine, de Vernon (contrat de ville) à l'est, jusqu'au Havre (grand projet de ville) à l'ouest, en passant par Rouen (contrat de ville). Toutefois, les visites effectuées dans les établissements montrent que les articulations entre dispositif interne (éducation prioritaire) et action externe (politique de la ville) sont beaucoup moins présentes que dans les écoles.

Le recul démographique, évoqué précédemment, a pour conséquence directe la déstabilisation des collèges. Dans le département de la Seine-Maritime, la part des collèges dont les effectifs sont inférieurs ou égaux à 400 élèves passera de 16,3 % (18 collèges) en 2000 à 39 % (43 collèges) en 2007. Cette évolution annoncée modifiera profondément la physionomie du réseau des collèges. Elle sera particulièrement sensible dans les secteurs urbains défavorisés. Sur le territoire havrais, le nombre de collèges de moins de 400 élèves passerait de 2 à 12 et celui des collèges compris entre 400 et 600 passerait de 10 à 1. L'évolution sera similaire dans l'agglomération rouennaise. Dans l'Eure, il est au contraire prévu que la taille des collèges s'accroisse, l'évolution la plus significative devant porter sur les collèges de plus de 600 élèves dont le pourcentage passerait de 34 % en 2000 à près de 52 % à l'horizon 2007.

En conclusion, l'encadrement pédagogique dans les collèges s'est relativement amélioré du fait de la baisse démographique, mais l'amélioration des résultats des élèves est restée en deçà des attentes, et, surtout, les caractéristiques du passage entre le collège et le lycée n'ont pas été modifiées.

La situation dans les lycées et lycées professionnels

L'académie comprend 110 lycées ainsi répartis :

	Eure	Seine-Maritime	Académie
Lycées publics	14	34	48
Lycées professionnels publics	8	22	30
Lycées privés	6	16	22
Lycées professionnels privés	3	6	9
Lycées privés hors contrat	1	0	1
Total	32	78	110

Les élèves et leurs parcours

Dans le second cycle général et technologique, les effectifs de l'enseignement public ont subi globalement une érosion de 4,6 % depuis la rentrée 2000, principalement due au recul démographique enregistré en Seine-Maritime (- 5,7 %). Dans l'enseignement privé, on relève une relative stabilité des effectifs accueillis (cf. infra chapitre III § III 1).

Dans le second cycle professionnel, la baisse a été de 3,5 % au niveau académique. L'évolution est plus accentuée en Seine-Maritime : moins 4,3 % entre 2000 et 2004. Dans l'enseignement privé, les fluctuations des effectifs entre 2001 et 2004 se soldent par une progression de 2 % en Seine-Maritime.

Les effectifs d'élèves accueillis dans les formations post-baccalauréat ont légèrement diminué de 1,2 % entre les rentrées 2000 et 2004. Cette diminution comparable à l'évolution nationale se fait au détriment de l'Eure : - 10,2 %. L'académie remplit un peu mieux ses sections de préparation aux BTS (brevet de technicien supérieur) : 4 200 élèves, (5 240 public +privé) qu'en moyenne nationale (deux points de plus) et moins bien ses classes préparatoires aux grandes écoles : 1 210 élèves auxquels s'ajoutent 150 élèves de l'académie inscrits dans des lycées de Paris, sans compter ceux qui sont inscrits dans les académies limitrophes.

▪ *L'entrée au lycée*

L'orientation en fin de troisième se caractérise par une moindre demande pour la seconde générale et technologique et par la persistance d'une demande soutenue pour la seconde professionnelle. L'évolution des taux de passage de troisième générale en seconde générale et technologique accuse un différentiel qui s'aggrave entre les deux départements¹⁸. La Seine-Maritime est proche du niveau national et c'est l'Eure qui fait chuter le taux académique à deux points de moins que le taux national.

Le même décalage, inversé, est observé sur l'évolution des taux d'orientation vers la seconde professionnelle : il augmente de six points de 2001 à 2004 dans l'Eure, qui tire le taux académique à trois points au dessus du taux national. Il faut rappeler en outre que l'académie de Rouen a maintenu un dispositif important de classe de troisième technologique en lycée professionnel (1605 élèves à la rentrée 2004) dont les élèves passent majoritairement en seconde professionnelle (73 % en 2004).

Ce profil spécifique de l'académie résulte certes des choix individuels des lycéens et de leurs familles mais il doit également beaucoup à la politique académique mise en œuvre au travers des modalités d'affectation en seconde professionnelle et des campagnes d'information en faveur de l'enseignement professionnel¹⁹.

¹⁸ Seine-Maritime : 57,1 % en 2001, 60,8 % en 2004 ; Eure : 57,6 % en 2001, 54,6 % en 2004.

¹⁹ Isabelle Le Blond. *Formation initiale. Des baisses d'effectifs contrastées.*, Cahier d'Aval n° 67, juillet 2004, publication de l'INSEE de Haute-Normandie.

▪ *Les parcours des lycéens*

Entendu :

« Les chefs d'établissement disent que les élèves n'ont pas le niveau. 25 % des élèves redoublent ou sont réorientés en fin de seconde. Les parcours des élèves sont lents ».

Le taux de passage en première générale et technologique présente deux caractéristiques : l'indicateur subit une certaine érosion entre 1998 (76,5 %) et 2004 (74,7 %) et sa valeur demeure inférieure de trois à quatre points à la moyenne nationale. La situation relative des deux départements est à l'inverse de la situation de l'entrée en seconde générale et technologique : c'est l'Eure qui devance la Seine-Maritime.

Dans l'Eure, le taux de passage progresse sensiblement entre 2000 (74,5 %) et 2003 (76,6 %), il régresse légèrement en 2004 : 75,9 %. En Seine-Maritime, l'indicateur, légèrement supérieur à celui de l'Eure à l'origine, a suivi une courbe descendante à partir de 2000 (75,2 %) jusqu'en 2003 (73,1 %). Le taux de réorientation en fin de seconde générale et technologique a augmenté entre 1999 et 2002 et il se situe dans les deux départements à deux ou trois points au-dessus du taux national alors que le taux de doublement de la seconde est du même ordre de grandeur que le taux national.

Le taux de passage en terminale s'est dégradé entre 1997 (87,6 %) et 2003 (84,8 %) et le taux de doublement en première (9,9 %) est supérieur de deux points à la moyenne nationale ; il s'y ajoute un taux de sortie de 5 % des élèves. Dans un lycée visité, où le taux de doublement et de réorientation en fin de seconde est supérieur à 30 % depuis trois ans, les taux de doublement et de sortie en fin de première sont de 17 % et 5,5 %. Un autre lycée visité se signale par des réorientations nombreuses de la première S vers les terminales des autres séries : le taux de réussite au bac est de 90 % en série S et de 50 % dans les autres séries !

▪ *Les résultats aux examens*

Les seuls résultats où l'académie se place mieux sont les résultats au BEP, les autres résultats étant en défaveur de ses élèves dont le taux d'accès au baccalauréat se réduit alors qu'il augmente en France. En 2004, l'écart négatif pour l'ensemble des admis au baccalauréat est de quatre points : 76 % dans l'académie contre 80 % en France.

Entre 2000 et 2003, le taux académique de réussite au BEP est supérieur à la moyenne métropolitaine, grâce principalement aux résultats obtenus dans le secteur des services (cf. graphiques n° 1 & 2 en annexe 7).

• *L'accès d'une génération au niveau IV*

L'observation de l'évolution de l'indicateur global depuis 1997 montre que l'écart existant est constamment en défaveur de l'académie excepté en 1997 et en 1999. La répartition des effectifs accédant à la terminale entre les trois voies du baccalauréat, générale, technologique et professionnelle, confirme les spécificités de l'académie.

- En terminale générale : on constate un différentiel significatif en défaveur de l'académie. Les écarts avec la moyenne nationale sont assez marqués.
- En terminale technologique : le différentiel est en faveur de l'académie pour la part des lycéens accédant à ce niveau.
- En terminale professionnelle : l'écart est également positif mais moins marqué.

La mise en perspective de la structuration du taux académique d'accès annuel au niveau du baccalauréat et du taux national fait ressortir les particularités de l'académie de Rouen. La part d'une génération accédant au niveau IV demeure en deçà de la valeur de l'indicateur national bien que l'apprentissage ait contribué à la progression de l'indicateur académique (cf. graphiques n° 3 & 4 en annexe 7).

- *Les résultats au baccalauréat*

De la comparaison des évolutions métropolitaine, académique et départementale des résultats au baccalauréat (général, technologique et professionnel, cf. graphiques n° 5, 6, 7 et 8 en annexe 7) ressortent trois caractéristiques majeures.

- Les résultats académiques sont constamment en deçà des résultats nationaux.
- L'écart en défaveur de l'académie s'accroît à partir de la session 1999, passant de trois points à cinq points.
- L'écart entre les deux départements est important, les résultats de l'Eure se situant entre deux et deux points et demi de moins que la Seine-Maritime.

Les évolutions des différentes séries du baccalauréat présentent des profils spécifiques.

Pour la série générale, l'indicateur national (cf. graphique n° 6) progresse de 6,8 points de 1997 à 2003 alors que l'indicateur académique ne progresse que de deux points. L'Eure progresse de 3,6 points, ce qui lui fait rattraper en 2003 le taux national de 1997 et la Seine-Maritime, qui avait un taux supérieur au taux national en 1997, chute de 3,4 points en 1999, progresse ensuite de quatre points et demi, rattrapant en 2003 le taux national de 2000. En 2004, le pourcentage d'admis dans l'académie est de 78,6 % contre 82,5 % en France.

Pour la série technologique (cf. graphique n° 7), dans un contexte général d'érosion des résultats depuis 2001, l'écart entre le taux national et le taux académique s'accroît, de trois à quatre points avant 2001 à cinq à six points depuis. Le décalage entre les deux départements est de deux à trois points au détriment de l'Eure qui perd plus de dix points de 1997 à 2003. En 2004, le pourcentage d'admis est de 70,4 % contre 76,9 % en France.

Dans la série professionnelle (cf. graphique n° 8), le taux national chute de trois points et demi entre 1997 et 2003. Pour l'académie, l'évolution négative est de 4,3 points, l'Eure résistant mieux (-1,6) que la Seine-Maritime (- cinq points). En 2004, le pourcentage d'admis est de 78,9 % contre 76,9 % en France.

Les résultats de l'enseignement privé sont supérieurs aux résultats des établissements publics, le différentiel étant de sept à huit points de plus que le taux académique en 2003 et 2004 pour le baccalauréat général et pour le baccalauréat technologique. Ils sont en revanche inférieurs pour le baccalauréat professionnel, de quatre points en 2004.

Loin de rattraper le retard de l'académie, ces évolutions l'aggravent et font baisser le pourcentage d'une génération titulaire du baccalauréat (cf. graphique n° 9 en annexe 7).

L'amélioration des taux d'encadrement a plutôt profité aux lycées

La situation de l'académie de Rouen a été améliorée et elle dispose désormais de dotations horaires qui la situent dans une position moyenne. Le H/E en second cycle général et technologique a rattrapé la moyenne nationale en 2001-2002, ce qui place l'académie dans la valeur médiane de cet indicateur. La progression depuis 2000 enregistrée pour l'académie est le double de l'évolution nationale. Le H/E académique du second cycle professionnel, jusqu'alors inférieur au H/E national, s'est significativement amélioré en 2002²⁰.

Cette situation positive apparaît également lorsqu'on observe l'évolution de l'indicateur E/S (élèves/structures). En second cycle général et technologique, la diminution est significative entre 2000 et 2003 (- 1,3), beaucoup plus sensible qu'au niveau national (- 0,3). En second cycle professionnel, l'indicateur académique a rejoint en 2003 l'indicateur national²¹.

Les retraits d'emplois ayant été moins que proportionnels au déclin des effectifs, l'académie a gagné un peu de souplesse. Entre 1999 et 2003, les effectifs des collèges et des lycées ont diminué de 6,6 % (- 18 000 élèves) et 2,7 % des divisions ont été fermés. Toutefois, l'évolution n'a pas été la même selon les niveaux d'enseignement. Sur cinq ans, alors que les collèges ont perdu 8 % de leurs effectifs et subi une diminution quasi-proportionnelle de 7 % du nombre de leurs divisions, les lycées qui ont perdu 5 % de leurs élèves, n'ont perdu que 0,7 % de leurs divisions, les lycées professionnels, qui ont perdu 4,5 % de leurs effectifs, ont vu leur nombre de divisions augmenter de 9,8 % et les STS, dont les effectifs sont restés stables, ont vu leur nombre de divisions augmenter de 10,6 %.

Le réseau des établissements

La part des LP de moins de 600 élèves (22,7 %) est moins importante que la moyenne nationale (28,6 %). A contrario, la part des LP de grande taille (plus de 600 élèves) est plus importante (15,9 %) que la moyenne nationale (10,1 %). Les indicateurs départementaux illustrent la réalité économique et démographique de chacun des départements, l'Eure avec des villes moyennes dispersées et la Seine-Maritime avec des concentrations urbaines.

Pour les lycées, les deux catégories extrêmes, les lycées de moins de 500 élèves et ceux de plus de 1500 élèves, sont relativement moins représentés dans l'académie. Les structures plus petites sont plus présentes dans le département de l'Eure.

La mission s'est intéressée aux particularités de la structure, pédagogique²² et juridique, des établissements où sont associés l'enseignement général et technologique et l'enseignement professionnel. Il existe en effet trois catégories d'organisation : des sections

²⁰ H/E en second cycle professionnel en 2002 : académie de Rouen, 2,10 ; métropole + DOM, 2,13. Indicateurs DEP.

²¹ E/S en second cycle professionnel en 2002 : académie de Rouen, 15,5 ; métropole + DOM, 15,5. Indicateurs DEP.

²² On n'abordera pas ici les éléments relevant de l'offre de formation qui sont présentés dans le chapitre VII.

d'enseignement professionnel (SEP) dans un lycée d'enseignement général et technologique (LEGT) au nombre de dix-neuf, des sections d'enseignement général et technologique (SGT) en lycée professionnel (six) et des lycées professionnels maintenus dans l'enceinte d'un LEGT sous la conduite d'un même proviseur (douze).

Il n'a pas été possible d'obtenir, des conseillers techniques, des services ni même des CIO et établissements concernés, une explication sur l'origine de ces différences de statut, étant observé d'ailleurs que la dénomination usitée des établissements ne correspond pas toujours à la réalité de leur statut. Ce manque d'intérêt pour la structuration des établissements, pour les lourdeurs de gestion et les conflits internes qui existent dans les établissements « doubles »²³, est une illustration de l'absence de politique à l'égard des lycées.

Dans le cas particulier des SGT, il semble que leur création ait été liée à l'ouverture d'une première d'adaptation conduisant à un ou deux baccalauréats technologiques. Dans deux cas, il y a eu également ouverture d'une seconde, dont les élèves ont majoritairement dû changer de lycée en première. Dans le cas du lycée professionnel Risle-Seine à Pont-Audemer, le traitement de cette seconde en seconde dite de détermination imposée aux familles qui demandaient le lycée Jacques-Prévert a abouti à la diminution globale des effectifs postulant l'option ISI (initiation aux sciences de l'ingénieur) : de 132 élèves au seul lycée Jacques-Prévert en 2001, l'effectif est tombé à 70 cette année dont 40 au lycée. Cette évolution a mis en péril les filières STI (sciences et technologies industrielles) des deux lycées. La coopération existante à Bernay entre le lycée professionnel Clément-Ader qui accueille les élèves du lycée Augustin-Fresnel suivant l'enseignement de cette option est bien préférable.

Dans le cas du LP Le Hurle-Vent au Tréport, ce sont les élèves de la première d'adaptation, laquelle accueille dix élèves en 2004-2005, qui doivent poursuivre leur préparation au baccalauréat dans un autre établissement.

La localisation de ces sections n'apporte pas grand éclairage sur les raisons de leur implantation car elles sont situées dans des agglomérations qui comportent un ou des lycées d'enseignement général et technologique. Outre les deux cas déjà cités, les autres SGT sont situées dans deux établissements du Havre, le LP Jules-Lescenne et le LP Antoine-Laurent Lavoisier, et dans un établissement de l'agglomération de Rouen, le LP Elisa-Lemonnier au Petit-Quevilly. Quant au LP Bernard-Palissy à Maromme, il n'accueille plus d'élèves en section SGT.

La mission recommande au rectorat d'actualiser la structure juridique des lycées et lycées professionnels et de la simplifier, en favorisant la fusion des lycées et des LP annexés, pour améliorer la lisibilité du choix des établissements par les élèves et leurs familles, pour faciliter la gestion interne des établissements et pour relancer dans les établissements concernés une démarche de projet pouvant déboucher sur le « lycée des métiers ».

²³ Au lycée Robert-Schuman, les CPE se réclament de leur affectation au lycée pour ne pas intervenir au LP.

Les autres systèmes d'enseignement

Les autres systèmes d'enseignement et de formation initiale présents dans l'académie de Rouen accueillent près de 60 000 élèves et apprentis. Par rapport à la situation en France entière, l'enseignement privé, qui reçoit 45 000 élèves, est moins développé, la formation par apprentissage (12 000 apprentis) est plus importante et l'enseignement agricole est réduit (4600 élèves et apprentis), ce qui confirme que la région n'a pas la vocation agricole qu'on lui prête.

L'enseignement privé

Constitué en droit d'établissements indépendants, l'enseignement privé dans l'académie de Rouen est en passe de devenir un véritable système d'enseignement, dont les résultats sont assez largement, mais pas uniquement, liés aux PCS des familles qui y recourent.

L'importance relative de l'enseignement privé

Comparativement à la France, l'importance relative de l'enseignement privé est moindre dans l'académie de Rouen mais elle est en situation de croissance.

En % privé sur total	1999-2000		2003-2004	2004-2005
	FM (RRS)	SREC Rouen	FM (RRS)	SREC Rouen
Maternelle	12,4	7,1	12,5	7,2
Elémentaire	14,4	9,4	14,5	9,4
Collèges	20,3	13,9	20,7	15,0
LP	21,3	20,8	21,4	21,2
Lycées	20,2	13,6	20,1	14,8

Les données du Service régional de l'enseignement catholique (SREC) pour l'enseignement secondaire sont légèrement inférieures aux données du rectorat qui intègrent les rares établissements privés non confessionnels, deux écoles privées professionnelles et le Château des Roches de Verneuil-sur-Avre.

Données du rectorat	Variations de 2000 à 2004			
	Effectif public	Effectif privé	% privé sur total en 2000	% privé sur total en 2004
Collèges	- 5,4	- 1,5	14,7	15,2
LP	- 3,5	- 1,3	22,3	22,7
Lycées	- 4,6	+ 4	13,8	14,9
Total secondaire	- 3,7	- 1	11,9	12,2

Ces données montrent que l'effectif de l'enseignement privé est moins affecté par la baisse démographique que celui de l'enseignement public et que, au contraire, l'effectif des lycées privés est en augmentation. Le SREC a dû recommander aux établissements des critères d'inscription des élèves qui donnent la priorité aux fratries, à la proximité géographique et à la demande d'internat, qui est elle-même en augmentation. L'on voit aussi que l'enseignement professionnel tient une place importante dans l'enseignement privé.

Le passage entre les deux secteurs de 1995 à 2004 est globalement en augmentation. A l'entrée en sixième, le taux de passage du public vers le privé oscille entre 6,5 et 7,7 ; du privé vers le public, le taux évolue entre 23,6 et 26,2, il atteint 27,2 en 1998. A l'entrée en seconde, le taux de passage du public vers le privé est en baisse de 2,7 à 2,1 jusqu'en 2002, il est depuis en augmentation : 2,4 en 2003, 2,7 en 2004. Du privé vers le public, le taux varie entre 24 et 26, avec un pic de 28 en 1998 ; il est de 26,3 en 2004.

Les originalités de l'enseignement privé catholique dans l'académie de Rouen

L'organisation est originale car elle ne comporte pas de direction départementale mais un service régional interdiocésain. Elle est adaptée à la petite taille de l'académie et à la particularité de l'existence d'un troisième diocèse dans la région, celui du Havre qui a été créé en 1970. Elle se caractérise par le développement des activités de coordination, d'animation, de mutualisation autour d'une démarche de centralisation de la gestion.

Quoique les services gestionnaires s'en défendent, ceux des collectivités territoriales comme celui du rectorat – qui tiennent à garder des relations directes avec les établissements –, le SREC joue un rôle central d'intermédiaire entre ces services et les établissements pour l'évolution de la carte scolaire, pour la répartition des moyens d'enseignement et pour la gestion des enseignants.

Le service collabore avec celui de Caen pour le recrutement, la formation initiale et continue des personnels, l'animation pédagogique. Sur ce sujet, il regrette la part prise sur l'enveloppe de crédits de formation par les formations « imposées » aux enseignants par les inspecteurs. En revanche, la mission a noté avec intérêt que l'enveloppe est répartie à raison de 60 % entre les établissements qui, tous, consomment leurs crédits de formation.

Les relations du SREC avec le rectorat sont bonnes. Le rectorat comporte une division spécifique qui a été créée à la demande du SREC pour regrouper la gestion des moyens et la gestion des personnels. Les relations sont redevenues normales avec les inspections académiques, quelques frictions sur la gestion des enseignants relevant désormais du passé, d'autant plus que la division du rectorat doit regrouper la gestion de l'ensemble du personnel de l'enseignement privé sous contrat.

Le SREC accepte de se situer en complémentarité de l'enseignement public sur le thème de la carte des formations. Cette notion de complémentarité n'est pas encore acceptée partout dans l'académie, qu'il s'agisse des choix du conseil régional en matière de financement des établissements, dont le niveau est l'un des plus bas en France, ou qu'il s'agisse localement d'attitudes de dénigrement et de dissuasion dont la mission a reçu divers témoignages à Dieppe.

En dépit de la centralisation croissante de la gestion, le pilotage du secteur n'en est qu'à ses débuts. Ainsi, le dossier de présentation constitué pour la mission serait-il le premier du

genre. L'informatisation est récente et l'entrée des établissements privés dans les bases du rectorat pose problème. En outre : « on ne discute pas des résultats car ils sont bons ».

Les élèves et leurs résultats

Les résultats aux examens sont bons, en progression et meilleurs que dans l'enseignement public, sauf dans l'enseignement professionnel. Les taux de succès au baccalauréat sont supérieurs de neuf à dix points aux taux académiques pour les séries de l'enseignement général, et de six points pour celles de l'enseignement technologique. Les taux de réussite sont de 91 % au brevet des collèges, de 75 % au CAP, de 86 % au BEP, de 78 % au baccalauréat professionnel.

On remarque cependant que les pourcentages d'élèves redoublants présents dans les effectifs sont plus importants. Le taux de redoublement en fin de seconde est de 19,4 % contre 17,4 % dans l'enseignement public. L'information sur le taux de réorientation fait défaut.

Pour expliquer ces bons résultats, plusieurs facteurs sont évoqués.

Tout d'abord celui de la taille des établissements. Les établissements privés de l'académie de Rouen sont de taille plus petite que les établissements publics, surtout les lycées, et de taille nettement plus grande que les établissements privés en France, surtout les collèges et les LP.

Taille moyenne des établissements	publics FM	privés FM	publics Ac.Rouen	privés Ac.Rouen
Collèges	512	362	507	444
LP	432	186	646	363
Lycées	1009	382	954	377

Vient ensuite la comparaison des capacités d'accueil. D'après les H/E, le SREC estime que les moyens d'enseignement sont insuffisants. On observe effectivement que les classes sont en moyenne plus remplies que les classes des établissements publics car la pression de la demande et l'augmentation des inscriptions sans accroissement proportionnel des moyens ont eu pour effet d'augmenter les effectifs par division sauf dans les lycées.

Variation du nombre de divisions de 1999 à 2004	E / D en 2003			
	Public	privé	public	Privé
Collèges	- 0,9 %	+ 1,2 %	23,7	25,5
LP	- 2,6 %	- 1,2 %	20,5	24,1
Lycées	+ 2,8 %	- 0,5 %	28,6	26,4

L'origine sociale des élèves joue certainement un rôle important dans la réussite scolaire. La comparaison des catégories socioprofessionnelles (PCS) des élèves montre l'importance des écarts entre les deux systèmes d'enseignement, public et privé.

PCS ²⁴	Public + privé		Académie de Rouen		
	France	Ac.de Rouen	Public	privé	écart
<u>Collèges</u>					
Défavorisées	39,4	47,5	49,5	26,4	- 23,1
Moyennes	26,2	22,4	21,3	28,3	+ 7,0
Favorisées	34,4	30,1	29,3	45,3	+ 16,0
<u>LP</u>					
Défavorisées	56,1	64,2	65,4	51,2	- 14,2
Moyennes	25,1	19,6	19,5	25,9	+ 6,4
Favorisées	18,8	16,2	15,1	22,9	+ 7,8
<u>LEGT</u>					
Défavorisées	30,3	38,4	35,9	18,5	- 17,4
Moyennes	25,4	22,2	22,1	24,4	+ 2,3
Favorisées	44,3	39,4	42,0	57,1	+ 15,1

Les résultats de l'évaluation à l'entrée en sixième sont meilleurs en français (65,3) qu'en moyennes académique et nationale. A 63 en mathématiques, ils se situent entre la moyenne académique et la moyenne nationale.

Il ressort toutefois de l'étude des indicateurs IPES des établissements compris dans les sites visités (et pas seulement des établissements visités) que les taux attendus sont positifs et meilleurs dans des établissements privés que dans les établissements publics comparables (exemples à Dieppe, au Havre et à Pont-Audemer).

Il faut donc admettre que « l'effet établissement » joue aussi un rôle important dans la réussite des élèves. La mission a retenu les aspects suivants : le couplage collège-lycée qui favorise le travail commun des enseignants dont le service est partagé entre les deux établissements, la conduite de l'orientation²⁵ qui s'effectue en dialogue continu avec les parents, le projet pédagogique qui recouvre diverses souplesses d'organisation comme la création d'options facultatives, l'organisation des emplois du temps (par exemple l'expérience du lycée du matin à Pont-Audemer), l'entraînement systématique à l'examen, la correction d'examens blancs croisée entre plusieurs établissements, le remplacement des enseignants absents, la libre disposition des crédits de la formation continue.

Il apparaît en conclusion que l'enseignement privé, bien que moins bien doté, obtient de bons résultats. Attractif pour les parents d'élèves et pour les élèves, le secteur est régulièrement suivi par les inspecteurs et progressivement associé aux missions de service public comme l'organisation du baccalauréat. Selon les cas, les chefs d'établissement et les enseignants sont invités à participer aux réflexions pédagogiques organisées dans les RUE. C'est une bonne démarche car il y a des solutions d'organisation et des exemples à prendre qui justifieraient une meilleure connaissance réciproque des établissements.

²⁴ Les données « public +privé » sont tirées d'IPES (indicateurs pour le pilotage des établissements du second degré MEN DEP). Les autres sont tirées de l'Infocentre académique : elles diffèrent légèrement des données IPES.

²⁵ L'enseignement privé dispose de neuf ETP de psychologue soit un volume horaire total annuel de 12 825 heures, à raison de 1425 heures par poste, c'est-à-dire de 40 semaines de 35 heures (convention collective).

Cette remarque peut s'appliquer aux centres de formation d'apprentis (CFA) qui partagent avec les établissements privés cette situation paradoxale de subir un certain ostracisme de la part du service public alors qu'ils rendent un service apprécié du public.

L'apprentissage

Un monde qui vit bien, mais complètement à part, au rectorat comme à la région

Le poids de l'apprentissage en Haute-Normandie est important. Il y a 48 structures de formation par apprentissage, dont 40 CFA conventionnés avec la région. L'histoire explique largement la structuration de cet appareil de formation. Avec deux chambres de métiers, huit chambres de commerce et d'industrie, d'importantes fédérations patronales, notamment celles de la métallurgie et du bâtiment, les CFA de Haute-Normandie sont présents dans les grandes villes, Rouen et le Havre, ainsi que dans de nombreuses villes moyennes et ils ont une forte identité professionnelle.

Les apprentis représentent environ le tiers des effectifs en formation professionnelle. Les effectifs ont augmenté jusqu'en 2001, et les résultats aux examens sont bons. L'ensemble du secteur est suivi très rigoureusement par l'inspecteur chargé de l'apprentissage au rectorat et par les inspecteurs de filière. Des documents synthétiques et des rapports d'activités sont tenus à jour et diffusés. Ce fait est assez rare dans l'académie pour être signalé.

Les relations entre le rectorat et le conseil régional sont constructives, ce qui mérite aussi d'être signalé. L'apprentissage est suivi au rectorat par le service académique d'inspection de l'apprentissage (SAIA) et au conseil régional par la direction de l'apprentissage et de la formation continue. Le conseil régional respecte la compétence du SAIA en matière d'inspection pédagogique et lui fait confiance pour le contrôle des obligations réglementaires administratives et statistiques. Le conseil régional n'est pas hostile à l'apprentissage public et l'académie de Rouen est assez avancée sur ce point, avec sept CFA implantés en lycée. Les bonnes relations se matérialisent aussi par un programme de travail annuel commun, qui comporte le financement d'actions destinées à améliorer la qualité des formations d'apprentis.

Cependant ce système de formation vit de façon autonome, voire marginalisée.

Exceptés quelques travaux faisant un état des lieux complet sur des filières précises de formation, comme les contrats d'objectifs ou des études de l'Observatoire régional emploi-formation (OREF), aucun document ne décrit ni ne compare l'évolution respective des deux systèmes de formation professionnelle initiale, sous statut scolaire et par apprentissage. Il est dès lors difficile d'avoir une vue d'ensemble sur l'offre de formation, à des fins d'évaluation ou de pilotage, d'orientation des élèves ou de restructuration des établissements.

Les effectifs de l'apprentissage ne sont connus de personne au rectorat en dehors du SAIA ; les flux d'élèves d'un système vers l'autre ne sont ni connus ni analysés ; les nomenclatures ne sont pas utilisées de la même façon pour décrire les filières de formation. Au conseil régional, il en va de même. La direction de l'apprentissage et de la formation continue ne travaille guère avec la direction de l'enseignement, chargée des lycées, et, parmi les élus, ce sont deux vice-présidents différents qui suivent ces deux secteurs.

Enfin, la méconnaissance de l'apprentissage dans l'analyse des « sorties des établissements scolaires » et dans le traitement des procédures d'affectation est à l'origine de confusions dans les notions utilisées, d'erreurs de diagnostic et de pilotage (cf. infra chapitre VII § VII 6).

Évolution et répartition des effectifs

Le SAIA établit chaque année un document intitulé « *Les effectifs des CFA de Haute-Normandie* », diffusé auprès des services du rectorat et de la région. Ce document donne des renseignements précis sur les effectifs régionaux, les effectifs par CFA et les effectifs par diplômes préparés. Il faut ajouter à ces chiffres les 1 300 apprentis des CFA agricoles que le SAIA ne recense pas.

Globalement, apprentissage agricole compris, l'effectif de l'apprentissage a augmenté pendant près de dix ans et culminé en 2001 aux environs de 13 500 apprentis. Il a ensuite un peu baissé et s'est stabilisé aux alentours de 13 000 apprentis. Aux niveaux V et IV, l'effectif a augmenté de 9 900 à 11 750 jusqu'en 2001 puis il s'est stabilisé autour de 11 100 apprentis.

La répartition des effectifs par niveau de diplôme préparé, hors apprentissage agricole, est la suivante :

CAP	6376	51,0 %
MC	194	1,5 %
BEP	1334	11,0 %
Bac Pro	1180	9,5 %
BP	1448	11,7 %
BTS	963	7,8 %
DUT	160	1,3 %
Ingénieurs	754	6,0 %

Aujourd'hui, la moitié des apprentis seulement préparent un CAP, 62 % un diplôme de niveau V. L'évolution la plus nette sur dix ans est donc l'augmentation des effectifs dans les niveaux IV, III et II, ainsi que la baisse corrélative des effectifs dans le niveau V. Elle témoigne de la dynamique de l'offre de formation et de la perception positive de cette voie de formation.

L'évolution récente au niveau V montre une baisse des effectifs en BEP, de 1 % par an depuis 2001. En revanche les effectifs de CAP se maintiennent. Le SAIA en propose l'interprétation suivante : le BEP étant moins professionnalisant et la nouvelle réglementation des examens ne permettant plus de passer en même temps le BEP et le CAP, les apprentis s'inscrivent de préférence au CAP plutôt qu'au BEP. Les CFA paraissent mieux armés que les lycées professionnels pour mettre en place des formations à caractère directement professionnalisant. Ils s'adaptent plus facilement à la demande des jeunes et des employeurs grâce à une certaine souplesse dans l'organisation des cursus de formation. Ils peuvent, en fonction des diplômes déjà détenus, réduire la durée de formation, proposer des mentions complémentaires ou des diplômes connexes dans le même champ professionnel.

Il convient en particulier d'améliorer l'information des élèves sur l'apprentissage au collège. Il n'y a pas de politique académique en la matière et, dans les documents distribués aux principaux des collèges, l'apprentissage figure dans la même catégorie que les sorties du système scolaire.

Localement, les relations dépendent des opinions personnelles de chacun sur l'apprentissage. Au CFA de Dieppe, le sentiment prédominant est que le CIO ne s'adresse à lui que pour des « situations de sauvetage » individuelles ; la participation du CFA aux rencontres et forums pour l'orientation est à la discrétion des chefs d'établissement.

Inversement, dans l'Eure, le représentant de la Chambre des métiers témoigne de la collaboration régulière avec les CIO qui accueillent les permanences des « centres d'aide à la décision », qui sont une sorte de bourse du travail pour l'apprentissage, ce dont on se plaint dans un lycée visité. Au Havre, les élèves se débrouillent seuls et les plus mal préparés à la recherche d'un maître d'apprentissage se retrouvent en situation d'échec à la mission d'insertion.

Un meilleur processus d'orientation vers l'ensemble des voies de formation professionnelle serait de nature à réduire le nombre assez important d'abandons en cours de formation, que l'on observe tant dans les CFA que dans les lycées professionnels.

En outre, cette lacune dans la politique académique d'orientation est d'autant plus regrettable que les « sorties » des établissements scolaires vers les CFA sont nombreuses.

D'importantes « sorties » du système éducatif vers l'apprentissage

Aucun document du rectorat ne permet de quantifier le phénomène. La mission propose donc ses estimations, calculées à partir des données du SAIA sur l'origine des apprentis, donc hors apprentissage agricole.

On peut évaluer à 3800 le nombre de jeunes quittant chaque année le système scolaire pour l'apprentissage hors agriculture, et donc, vraisemblablement, à près de 4400 jeunes au total avec l'apprentissage agricole.

Hors agriculture, les statistiques du SAIA permettent d'affiner l'évaluation des sorties pour chaque niveau du système scolaire :

- 490 au cours du collège,
- 1 155 post-troisième générale,
- 1 110 post-troisième technologique, insertion, agricole,
- 650 après un BEP ou CAP en LP,
- 35 après un bac pro en LP,
- 315 après un bac général ou techno en LEGT,
- 40 après un BTS en LEGT.

Les sorties vers l'apprentissage sont massivement le fait du collège et de la fin du collège. Les « scolaires » représentent 80 % des entrées en CAP, 55 % des entrées en BEP, 54 % des entrées en bac pro et 23 % des entrées en BP. On peut donc évaluer à 2780 le nombre des entrants en CAP, 495 en BEP, 360 en bac pro, 160 en BP.

Bien que moins massif, le nombre des sorties post BEP vers un diplôme de niveau IV en apprentissage s'élève à 340. Pour le seul bac pro par apprentissage, elles représentent tout de même 40 % des entrées (265 apprentis). Il y a peut-être là des flux à regarder de plus près, d'autant que le taux de réussite des apprentis au bac pro est particulièrement élevé.

Malgré l'hétérogénéité des apprentis, les résultats aux examens sont bons

Les CFA sont des lieux de formation dont les publics sont beaucoup plus hétérogènes que ceux des lycées professionnels. En CAP, 20 % des apprentis sont d'anciens salariés, apprentis ou chômeurs et 80 % des apprentis seulement sont issus du système scolaire. Parmi eux une grande hétérogénéité prévaut : un tiers sort de troisième générale, un tiers sort des autres classes de troisième, insertion, technologique ou CPA (classe préparatoire à l'apprentissage), un cinquième provient d'abandons de scolarité en cours de collège, un autre cinquième d'abandons de scolarité en cours de lycée ou de lycée professionnel.

En BEP, seulement la moitié des apprentis est d'origine scolaire, l'autre étant majoritairement formée d'anciens apprentis. En bac pro, près de la moitié des apprentis n'est pas d'origine scolaire : ce sont d'anciens apprentis ou des salariés reprenant une formation.

Les employeurs comme les élèves ont une information précise et exhaustive, publiée par le SAIA, sur les taux de succès aux examens, par CFA, par diplôme, par formation, par formation et CFA, par CFA et formation.

Globalement, les résultats aux examens augmentent régulièrement depuis 2000. Tous diplômes confondus, le taux de reçus est de 76,5 % en 2003. Le taux de réussite est particulièrement élevé au bac pro. Reste que les résultats sont variables d'un CFA à l'autre. Par exemple, le taux de réussite au bac pro structures métalliques va de 50 % au CFA de Rouen à 93 % au CFA du Havre.

Le taux de réussite aux principaux diplômes (reçus/présents) est le suivant :

CAP	2687	75,2 %
BEP	830	77,7 %
BP	590	76,6 %
Bac pro	523	81,8 %
BTS	478	68,6 %
Ingénieurs	276	79,0 %

La comparaison avec l'enseignement sous statut scolaire est possible si l'on s'en tient aux résultats bruts. Ceci est à l'évidence contestable car la population accueillie en CFA est bien plus hétérogène qu'en LP. Mais la DEP ne calcule pas de « valeur ajoutée » pour les CFA.

Les résultats sont dans l'ensemble légèrement supérieurs à ceux observés dans l'enseignement scolaire, sauf en bac pro où ils sont meilleurs et en BTS où ils sont franchement inférieurs. Il ne semble pas que ces écarts de réussite aient fait l'objet d'une analyse particulière.

L'enseignement agricole : un appareil de formation modeste mais performant

Avec 3 300 élèves en formation scolaire et environ 1 300 apprentis à la rentrée scolaire 2004, l'enseignement agricole dans la région Haute-Normandie constitue un appareil de formation modeste si on le compare aux régions de Bretagne (17 800 élèves), des Pays-de-Loire (18 000 élèves) ou même de Basse-Normandie (7 300 élèves). Cette situation s'explique dans une région où la part de l'emploi industriel continue de se situer à un niveau nettement supérieur à la moyenne nationale. La structuration de l'enseignement agricole en Haute-Normandie est stabilisée depuis 1998. Elèves et apprentis se répartissent entre 25 établissements de formation²⁶ :

- six lycées agricoles publics (trois en Seine-Maritime, trois dans l'Eure) ;
- trois lycées privés à temps plein (deux en Seine-Maritime, un dans l'Eure) ;
- huit Maisons familiales et un Institut rural qui dispensent des formations scolaires en alternance (sept en Seine-Maritime, deux dans l'Eure) ;
- quatre CFA publics (deux en Seine-Maritime, deux dans l'Eure) ;
- trois CFA privés (deux en Seine-Maritime, un dans l'Eure).

Les dispositions législatives propres à l'enseignement agricole permettent la constitution de structures originales qui facilitent la mise en commun des moyens et favorisent les partenariats en regroupant en un seul établissement public local (EPL) plusieurs lycées et centres constitutifs : ainsi l'EPL de Seine-Maritime rassemble trois lycées publics (le LEGTA d'Yvetot, le LPA du Pays-de-Bray et le lycée du bois d'Envermeu placé sous la double tutelle de l'éducation nationale et de l'agriculture), deux CFA, deux CFPPA, deux exploitations agricoles et un atelier technologique.

▪ *La croissance des effectifs*

Durant la période 1993-2002, les effectifs de l'enseignement agricole en Haute-Normandie ont globalement progressé de 22 %, mais de façon très inégale selon les types d'établissements. La croissance est due pour l'essentiel aux Maisons familiales (+ 64 %) et, dans une moindre mesure, aux établissements privés à temps plein (+ 21 %) alors que l'enseignement public n'a vu ses effectifs progresser que de 3 % sur la décennie.

Pendant la même période, les effectifs de l'apprentissage ont triplé, les CFA publics représentant plus de 85 % des apprentis. Ce développement témoigne de l'intérêt pour cette voie de formation et de la politique volontariste du conseil régional, alors au premier rang des régions françaises dans ce domaine. Le nombre d'apprentis a atteint 1400 en 2001 pour revenir à 1300 en 2004. Cette diminution est due à la fois à l'absence d'ouverture nouvelle et à un moindre taux de remplissage, l'érosion étant surtout sensible au niveau des BTSA.

²⁶ Les établissements relèvent des trois grandes familles de l'enseignement agricole :

- l'enseignement agricole public,
- l'enseignement privé à temps plein relevant du Centre national de l'enseignement agricole privé (CNEAP) ou de l'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP),
- l'enseignement privé à rythme approprié relevant de l'Union nationale des maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation (UNMFREO).

Les orientations nationales fixées par le quatrième schéma prévisionnel national des formations de l'enseignement agricole prévoient de maintenir les effectifs au même niveau pour les quatre prochaines années.

La croissance inégale des effectifs en formation scolaire a eu pour conséquence de modifier le poids respectif de l'enseignement public et de l'enseignement privé. En 1993, l'enseignement agricole public représente 54 % des effectifs ; dès 1996, les proportions s'inversent et c'est l'enseignement privé qui représente désormais 54 % des formés (33 % pour les Maisons familiales et 21 % pour l'enseignement privé à temps plein).

▪ *L'offre de formation*²⁷

Malgré la faiblesse de la taille de l'enseignement agricole, son offre de formation est assez largement diversifiée. Les filières d'enseignement général et technologique, qui représentent un peu plus de 40 % des effectifs, comprennent des classes préparatoires à l'apprentissage, des classes de quatrième et troisième technologiques, les préparations au baccalauréat S et aux baccalauréats technologiques STAE (sciences et technologies de l'agronomie et de l'environnement) et STPA (sciences et technologies des produits alimentaires), qui seront à l'avenir regroupés en un seul baccalauréat.

L'évolution des classes de quatrième et troisième technologiques de l'enseignement agricole n'est pas sans conséquence sur l'orientation des élèves du collège. Le nombre des classes de quatrième technologique a considérablement diminué dans l'enseignement public, en raison de l'évolution des structures à moyens constants et de la réforme des collèges. Sur les onze classes ouvertes dans la région, neuf le sont dans des établissements privés dont sept dans les Maisons familiales et seulement deux dans des établissements publics. Le recrutement a sensiblement progressé depuis 1998 (+ 24 %), principalement du fait des Maisons familiales.

On peut regretter le manque d'informations fiables sur le devenir de ces élèves tant du côté des services académiques qui assimilent ces orientations à des sorties sans qualification que du service régional de l'enseignement agricole qui ne peut fournir d'indicateurs précis sur le suivi de ces élèves. Toutefois, compte tenu du flux très faible, environ 280 élèves par an, il serait tout à fait abusif de considérer que ces classes constituent un système de remédiation concurrent de l'éducation nationale.

Les filières professionnelles, qui représentent près de 60 % des effectifs, proposent des formations allant du niveau V au niveau II (licence professionnelle). Bien que le secteur de la « production agricole et horticole » constitue le socle historique de l'enseignement agricole dans la région et que le secteur « aménagement de l'espace » en demeure un pilier important, c'est cependant le secteur des services qui compte le plus d'élèves, 70 % d'entre eux étant scolarisés dans les Maisons familiales et deux élèves sur trois étant inscrits en cycle court (CAPA et BEPA). Si la politique régionale met l'accent sur la constitution de pôles de compétences qui doivent assurer une plus grande cohérence de l'offre de formation, le secteur des services illustre au contraire le développement d'une offre diffuse de proximité.

²⁷ Voir en annexe 7 les graphiques n° 10 et 11 sur la répartition des effectifs par filières de formation et par diplôme préparé.

La répartition des élèves entre cycle court (niveau V), cycle long (niveau IV) et cycle supérieur (niveau III) confirme le caractère encore fortement attractif des formations de proximité : le cycle court représente 54 % des effectifs dont 85 % dans les Maisons familiales alors que le cycle supérieur n'est présent que dans l'enseignement public et privé à temps plein dans la même proportion de 14 %.

▪ *Les résultats*

L'enseignement agricole est incontestablement performant au vu des résultats aux examens : le taux de réussite globale est de 80 %, il est de 88 % pour les candidats inscrits à un examen conduisant à un diplôme de l'éducation nationale. De même, les taux d'insertion professionnelle des élèves de l'enseignement agricole paraissent globalement satisfaisants si l'on se reporte aux informations données par les résultats de l'enquête nationale d'insertion réalisée par le ministère de l'agriculture. Il est cependant regrettable de ne pouvoir obtenir des informations plus fines sur l'insertion professionnelle des diplômés dans la région Haute-Normandie ainsi que sur les sorties sans qualification de l'enseignement agricole.

▪ *Les partenariats*

L'atout majeur de l'enseignement agricole est d'avoir su développer depuis longtemps ses partenariats. L'un de ses fondements tient aux relations étroites qu'il entretient avec le monde professionnel. Ainsi l'évolution et l'adaptation de l'offre de formation régionale font l'objet d'une large concertation avec les représentants professionnels dans le cadre du Comité régional de l'enseignement agricole (CREA). De plus, les professionnels participent directement à la vie de l'établissement en siégeant aux différents conseils et en président les conseils d'administration. Enfin, ils sont associés à l'évaluation des formations comme membres des jurys d'examen au côté des enseignants.

La DRAF (direction régionale de l'agriculture et de la forêt) a conclu en 1996 avec les chambres d'agriculture une convention de partenariat qui a été renouvelée en 2002 pour cinq ans. Le partenariat est également étroit avec le conseil régional qui exerce toutes ses compétences en formation initiale et continue ainsi qu'en apprentissage en conduisant une approche de plus en plus territorialisée des politiques de formation par bassin d'emploi : cette orientation, légitime dans son principe, peut poser problème à certaines filières à faible effectif dont le développement ne peut être valablement envisagé qu'au niveau régional, voire interrégional, dans le cadre de pôles de compétences.

La DRAF entretient également des relations suivies avec le rectorat. Par delà les échanges institutionnels dans les instances consultatives et au sein des nombreuses instances régionales, la DRAF et le rectorat ont à traiter ensemble deux sujets prioritaires : la cohérence de l'offre de formation et l'orientation des élèves vers l'enseignement agricole.

En ce qui concerne l'offre de formation, l'enseignement agricole est confronté à deux logiques difficilement conciliables : d'une part, la mise en place de pôles de compétence dans les établissements publics ; d'autre part, le développement, principalement dans les Maisons familiales, d'une offre diffuse de proximité dans le secteur des services. A cet égard, il ne faut pas sous-estimer l'autonomie dont jouissent les établissements de l'enseignement agricole privé dans la définition de leurs structures.

Cette situation n'est pas sans conséquence sur l'orientation des élèves vers l'enseignement agricole. Celui-ci risque d'être confronté à une vraie difficulté avec la mise en place de la procédure d'affectation PAM qui ne prévoit pas d'entretien de motivation pour les élèves, pratique habituelle dans l'enseignement agricole. La DRAF a obtenu que cet entretien soit provisoirement maintenu et intégré dans la procédure de détermination de l'affectation. Il y a là un enjeu fort non seulement à cause du contexte actuel de baisse de la démographie scolaire, mais aussi en raison de l'écart qui ne manquera de se creuser entre l'enseignement public lié par le système d'affectation et l'enseignement privé qui pourra toujours s'en affranchir en partie. Une réflexion d'ensemble sur l'orientation doit être engagée entre la DRAF et le rectorat : c'est sans doute l'occasion d'approfondir leurs relations sur les autres sujets, en particulier sur la politique d'offre de formation, et de permettre à la DRAF de conforter son projet régional de l'enseignement agricole pour 2004-2008 en y intégrant davantage le partenariat avec l'éducation nationale et en y associant plus étroitement l'enseignement privé.

L'approche territoriale

Le constat général effectué par la mission a été approfondi et complété par des visites d'écoles, d'établissements, de CIO et de services locaux. L'organisation de ces visites devait être centrée sur l'observation des parcours des élèves dans le cadre des RUE de l'académie. Les RUE choisis par la mission étaient représentatifs des caractères dominants de l'académie : le poids important des réseaux d'éducation prioritaire (REP) à travers le RUE Elbeuf & Rouen-Rive gauche et le RUE Le Havre ; à l'opposé, la persistance des problèmes de la ruralité dans les deux RUE Bernay & Pont-Audemer et Dieppe/Neuchâtel – et, dans ce dernier, la diversité éducative par la visite d'un établissement privé et d'un CFA – ; enfin la « mixité » propre à la vallée de la Seine dans le RUE Louviers/Vernon.

Il est vite apparu que le choix des établissements à visiter devait s'effectuer dans un cadre géographique beaucoup plus restreint que celui du RUE si l'on voulait réunir des informations sur le parcours réel de la majorité des élèves. La mission en est donc venue à identifier des « sites » à visiter au sein des RUE. La liste des établissements visités est reportée en annexe 5. Les lignes qui suivent ne sont pas un compte rendu exhaustif de ces visites, elles mettent en exergue les quelques traits essentiels tirés de l'observation des sites qui ont attiré l'attention de la mission et qui lui ont permis d'isoler les principaux obstacles à un parcours scolaire de réussite scolaire pour tous les élèves.

Les limites des réseaux d'éducation prioritaire : le Petit-Quevilly, dans le RUE Elbeuf & Rouen-Rive gauche

Avec 22 000 habitants, la commune du Petit-Quevilly, située en limite sud de Rouen, présente des difficultés sociales réelles et les indicateurs sociaux du REP montrent l'augmentation des catégories défavorisées dans les collèges.

PCS en %	2002-2003		2003-2004	
	REP de Pt-Quevilly	France	REP de Pt-Quevilly	France
Défavorisées	59,8	44,7	62,1	44,8
Moyennes	25,5	25,1	20,9	24,9
Favorisées	14,6	30,3	17,1	30,3

Dans le premier degré, la mission n'a pas décelé d'impulsion particulière au réseau, ni au niveau de la circonscription, ni dans les écoles visitées. Les résultats scolaires sont médiocres et l'on peut s'interroger sur l'efficacité des importants moyens mobilisés que ce soit en encadrement pédagogique ou en indemnisation des enseignants. Il ne se passe rien de plus en ZEP que dans les autres écoles.

Le coordonnateur du REP consacre l'essentiel de son temps aux partenariats. Cet aspect de la fonction a eu plus de succès que celui de la valorisation interne des moyens propres de l'éducation nationale car ceux-ci sont reçus comme étant « de droit ». Ils sont pourtant pléthoriques : les assistants d'éducation, les CLIS, les 15 postes du RASED, les enseignantes

« surnuméraires » en CP qui sont utilisées comme répétitrices. Cet effort de la collectivité ne se traduit cependant pas en termes de résultats des élèves.

Le bilan des collègues, bien qu'il ne soit pas présenté en tant que bilan de ZEP, est plus convaincant : mobilisation des équipes de direction et des enseignants, prise en charge des élèves en difficultés. La mission souligne une particularité caractéristique de l'hétérogénéité des résultats dans l'académie : c'est le collège au recrutement le plus défavorisé qui obtient de meilleurs résultats que d'autres moins défavorisés.

Dans les lycées du RUE, au contraire, les résultats sont partout inférieurs aux moyennes nationales et académiques. L'offre de formation est riche mais elle met les établissements en concurrence, ce qui favorise les phénomènes « d'évacuation » (selon le terme employé par une conseillère d'orientation) entre lycées. Dans les séries d'enseignement général, les enseignants pratiquent une forme d'élitisme qui se traduit par des taux de redoublement et de réorientation très importants en seconde, et qui conduit à vider quasiment la série littéraire : neuf élèves dans un lycée visité. Les sorties d'élèves en cours de formation sont nombreuses. Sont incriminées : l'orientation ou plutôt l'absence de véritable éducation aux choix, l'affectation informatisée qui s'est substituée à l'orientation et la préférence des jeunes pour l'apprentissage qui enlève au lycée l'équivalent d'une division en début d'année scolaire.

Le renouvellement des corps enseignants est visible : les équipes sont composites, on devine des anciens qui ne sont pas aimés par les élèves, des nouveaux qui réussissent bien mais qui sont de passage, une certaine lassitude des habitués. Mais la proximité du centre de Rouen l'emporte largement dans l'esprit des enseignants sur la représentation négative des postes en ZEP. Il n'est d'ailleurs pas aisé de faire la part, dans les difficultés scolaires des élèves, de celles qui relèvent de leur environnement familial et social et de celles qui sont communes à leur génération²⁸.

Le fait que tous les établissements du RUE, collèges et lycées, accueillent des élèves en difficultés, en raison des zones desservies et/ou des formations offertes, n'a pas transcendé les oppositions habituelles entre niveaux d'enseignement et types d'établissements. On est loin de la prise en charge partagée d'une cohorte d'élèves à mener à bon port.

Un exemple d'administration de proximité à conforter : l'antenne de l'inspection académique du Havre

Dans le RUE Le Havre, le site même de la ville présente des points forts : une municipalité dynamique, qui prend ses responsabilités dans les domaines éducatif et social ; beaucoup de moyens dans l'enseignement primaire ; un maillage dense du territoire par les établissements scolaires et une offre de formation complète et diversifiée dans les lycées ; la présence d'une université et d'une antenne du CRDP (centre régional de documentation

²⁸ « Des élèves...

On les dit insupportables. Remuants, dispersés, éventuellement violents, déviants, racistes, de faible niveau, peu motivés, insolents, et surtout extraordinairement divers par les aptitudes, l'origine sociale, les parcours de l'immigration, les familles décomposées et recomposées, beaucoup plus sensibles aux médias de tous types qu'aux enseignements de l'école. Et bien entendu, « le niveau baisse ». Ils sont très simplement l'expression vivante et jeune de la société qui les a fait naître et qui les élève... ».

Armand FREMONT. *Aimez-vous la géographie ?* Flammarion, 2005.

pédagogique) qui n'est malheureusement pas assez exploitée par les enseignants, enfin l'existence de l'antenne de l'inspection académique.

Les handicaps du système éducatif au Havre sont de taille : la paupérisation de certains quartiers s'est répercutée sur les établissements scolaires, la « ghettoïsation » des collèges du plateau provoque une rotation très importante des enseignants, les postes d'encadrement (IEN et CIO Nord) restent vacants plusieurs années de suite, la carence du pilotage coordonné de l'offre de formation et de l'affectation a laissé un lycée se développer au détriment de deux autres où se concentrent la chute des effectifs de lycéens et son corollaire, l'augmentation du pourcentage d'élèves de familles défavorisées.

Les résultats scolaires des élèves, résultats de l'évaluation en sixième qui sont, dans l'ensemble, plus mauvais qu'au CE2 et résultats au brevet des collèges et, surtout, les indicateurs de devenir des élèves traduisent les grandes difficultés sociales de ce secteur. A titre d'exemple, les résultats d'un collège visité montrent l'accroissement des écarts à la moyenne départementale.

Année	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
% réussite DNB collège Seine-Maritime	68,0 78,6	68,5 77,4	62,8 78,8	53,4 78,6
% 2° GT collège Seine-Maritime	41,8 59,1	46,9 60,0	56,7 59,8	49,1 60,5
% 2° prof. collège Seine-Maritime	49,4 34,4	45,2 32,6	37,3 33,1	47,2 33,4

Dans ce contexte d'évolutions sociale et démographique très négatives de certains quartiers de la ville, un lycée autrefois renommé a perdu plusieurs centaines d'élèves en moins de dix ans. La différenciation sociale s'accroît à l'entrée en seconde, entre ce lycée, dont la situation s'aggrave, et les autres lycées qui améliorent tous leur position à cet égard. La gestion de l'affectation des élèves n'intervient que pour remédier a posteriori aux défauts du système et non pas pour corriger ses dysfonctionnements structurels.

En 2002, un directeur intérimaire du CIO a étudié un certain nombre d'indicateurs sur tous les collèges et les lycées du RUE en vue de « mettre en œuvre un observatoire de la population scolaire sur l'agglomération havraise ». Voici la conclusion de cette étude : « En définitive, aussi bien dans les collèges que dans les lycées de la zone havraise, on constate une tendance à l'homogénéisation sociale et donc scolaire. C'est une pente socialement dangereuse, car source d'exclusion. Il serait préférable, au contraire, de préserver voire d'augmenter l'hétérogénéité des établissements scolaires, même si des réticences risquent de se faire entendre, à savoir des établissements eux-mêmes, des équipes éducatives et des familles, du moins celles qui sont gagnantes dans le système actuel ».

Au vu de l'urgence des difficultés constatées au Havre, la mission considère que l'entité administrative originale que représente l'antenne de l'inspection académique est sous-utilisée. L'apport de la territorialité au fonctionnement de l'organisation administrative classique est presque exclusivement consacré au domaine relationnel. Le champ de compétences de l'inspecteur d'académie adjoint en résidence au Havre n'est pas délimité géographiquement ni fonctionnellement. Au contraire, la volonté de gommer l'originalité de cette structure est-elle affirmée : on doit y « faire la liaison en permanence avec Rouen, sinon on risque de se

retrouver en autonomie, ce que tout le monde redoute ». Les compétences personnelles de l'inspecteur de l'information et de l'orientation, qui a fait toute sa carrière au Havre, n'ont pas été utilisées pour faire évoluer la carte scolaire, au double sens de la carte des formations et de la sectorisation des collèges, bien que l'alerte ait été donnée depuis longtemps, notamment par des représentants des personnels dans les instances consultatives officielles.

En conclusion, la présence sur place d'un fonctionnaire d'autorité est appréciée pour répondre à la demande locale et pour décharger le niveau départemental, mais non pour exercer une autorité personnelle. Cette conception n'est-elle pas réductrice, s'agissant d'un fonctionnaire nommé par décret du président de la République à l'instar des IA-DSDEN, et dans une ville où le service public éducatif devrait se montrer plus solidaire qu'il n'est en réalité ?

L'hétérogénéité des parcours scolaires dans deux sites : Neufchâtel-en-Bray et Louviers

▪ *Neufchâtel-en-Bray*

La structure d'accueil de l'enseignement primaire dans la circonscription de Neufchâtel-en-Bray est relativement homogène, **les écoles** sont plutôt de très petites unités, à une ou deux classes pour la majorité d'entre elles. Les principaux indicateurs d'efficacité du premier degré sont satisfaisants. Les évolutions annuelles des résultats aux évaluations de CE2 sur dix ans montrent que les performances des élèves de la circonscription ont globalement progressé, de près de huit points en français, de quatre points en mathématiques, le taux de réussite variant dans une fourchette allant de 60 à 70. En 2004, les résultats des élèves du collège aux évaluations en sixième tant en français qu'en mathématiques sont bien supérieurs à ceux du RUE et de l'académie.

Cette évolution positive est manifestement due à la détermination de l'IEN de circonscription qui a concentré l'attention des enseignants sur la réussite des élèves en instaurant une forte cohérence entre le projet de circonscription, la mise en œuvre des moyens dont elle dispose et les projets d'école. Attentivement analysés et suivis par l'équipe de circonscription, les projets d'école s'appuient sur les résultats des évaluations (GS-CP, CE2) et insistent sur la maîtrise des apprentissages fondamentaux.

La liaison école/collège fait l'objet d'un travail systématique dans le domaine des apprentissages fondamentaux, français et mathématiques. Ce travail est coordonné par l'IA-IPR (inspecteur d'académie, inspecteur pédagogique régional) de mathématiques en liaison étroite avec l'IEN de la circonscription. Depuis deux ans, les enseignants de sixième et du cycle III travaillent à partir des résultats des évaluations en sixième et des programmes du cycle III et du collège dans l'esprit d'une grille de compétences à construire du CP au collège.

Toutefois, force est de constater que ce travail n'a pas encore produit d'effets sur la réussite des élèves au **collège**. Une rupture très nette intervient à ce niveau marqué par un décrochage significatif des résultats des élèves. Les résultats au DNB sont loin d'être dans la lignée des évaluations en sixième. En 2004, ils sont très nettement inférieurs à ceux du RUE (moins 4,1 points) et plus encore à ceux de l'académie (moins 6,2 points). Les enseignants rencontrés estiment que le décalage entre les exigences de l'enseignement primaire et celles du collège est excessif, faisant en quelque sorte l'autocritique de leur enseignement qu'ils

jugent trop ambitieux. Les disparités, parfois énormes, qui apparaissent à l'entrée au collège se trouvent donc renforcées.

Cependant, au **lycée**, la proportion des bacheliers parmi les sortants de seconde, première et terminale, est supérieure de six points à la moyenne académique : neuf élèves sur dix engagés dans la préparation du baccalauréat à partir de la seconde obtiennent le diplôme, y compris après une scolarité comportant un redoublement.

La mission ne peut que constater l'influence des ruptures sur la réussite des élèves et en tirer la conclusion qu'un pilotage sans discontinuité entre les niveaux d'enseignement serait nécessaire. Des constats de même nature ont été faits à Louviers.

▪ *Louviers*

Les caractéristiques sociales des élèves de ce site les situent entre la moyenne académique et les caractéristiques des zones difficiles. Ces élèves ne posent pas de problème dans la vie des établissements et leurs résultats scolaires sont légèrement supérieurs aux résultats attendus au cours de la scolarité obligatoire. La rupture, forte, se produit au cours du second cycle long.

Après avoir été fluctuant du fait de la rotation des IEN, le **pilotage du premier degré**, a été repris en main : élaboration d'un diagnostic, d'un tableau de bord, d'un projet de circonscription et d'un projet de fonctionnement du RASED, relance des projets des écoles et de la réflexion sur les projets des REP.

La structure d'accueil permet le travail en équipe, la taille moyenne des écoles étant de 4,6 classes. Les moyens pédagogiques sont abondants notamment dans les écoles de ZEP mais la mission s'interroge sur l'efficacité des aides apportées : aides éducateurs, soutien ZEP, RASED, maître « surnuméraire » qui entraîne les enfants individuellement dans les classes à la lecture, sans oublier le conteur qui vient sur le temps scolaire !

Ces diverses interventions auprès d'enfants dans les classes ou de petits groupes que l'on sort de la classe donnent l'impression d'un va-et-vient permanent au sein de l'école et surtout d'une absence de continuité pédagogique préjudiciable aux apprentissages, tant par la multiplication des intervenants que par l'émiettement du temps scolaire. En outre l'attribution de ces postes, la définition des services correspondants et la nomination des enseignants qui les assurent sont décidées au niveau de l'administration départementale, à charge pour les écoles de régler les problèmes de mise en cohérence des interventions et de concertation des enseignants.

Le fait marquant au **collège** est que la prise en charge des élèves en grande difficulté se faisait précédemment par la constitution de classes spécifiques, sixième aménagée, quatrième d'aide et de soutien et troisième d'insertion. La suppression de cette « filière » et la méconnaissance réciproque du collège et du lycée professionnel voisin, qui sont pourtant sur le même espace et partagent la même cantine, font que le collège est actuellement démuné face à ce problème.

Avec une offre de formation très complète, le **lycée** occupe une position dominante sur le site pour l'accueil des élèves. Loin d'avoir des relations de prise en charge des élèves harmonisées avec les collèges, et sans réel projet d'établissement, il a développé des

habitudes d'élitisme pédagogique qui déconsidèrent les séries autres que la série S et qui pèsent sur l'orientation des élèves au collège.

Toutes les conditions sont apparemment réunies localement pour une bonne coopération des établissements publics de Louviers dont l'animation pourrait s'appuyer sur le lycée. Or la mission a constaté plus de tensions et d'antagonismes que de coopération. Aucune réflexion n'est menée sur les conséquences pour les élèves des discontinuités constatées. Les écoles et les collèges, à leur niveau, sont plus ou moins pilotés, les lycées ne le sont pas, *a fortiori* la liaison entre ces trois niveaux ne l'est pas du tout.

Une entité territoriale artificielle : le RUE Bernay & Pont-Audemer

Le RUE Bernay & Pont-Audemer se situe à la frontière ouest de l'Eure. C'est le plus rural des trois RUE du département bien qu'il comporte encore des activités industrielles disséminées dans la campagne et aux alentours de Pont-Audemer. La caractéristique de ce RUE est que les deux districts restent bien séparés. « Chacun est resté dans sa cuvette », malgré des éléments communs comme la ruralité, le retard scolaire, la rotation des IEN depuis 1999. L'offre de formation est assez complète dans chacun des deux districts si bien que les échanges d'élèves entre les deux, peu nombreux, sont justifiés par une perspective professionnelle précise ou par la réaffectation d'un élève exclu de son établissement.

L'analyse des résultats des élèves aux différents niveaux de l'enseignement a fait apparaître des différences entre les deux districts et, au sein de chaque niveau, des écarts entre les écoles, les collèges et les lycées. Ces différences et ces écarts peuvent avoir des explications locales comme la rotation des IEN (trois en cinq ans à Pont-Audemer, six en sept ans à Bernay) et ses conséquences désastreuses sur l'encadrement des écoles, ou comme des crises ponctuelles dans la direction des établissements, mais ils ne peuvent pas s'expliquer dans la continuité par référence à une situation sociale qui est assez homogène au sein du RUE. C'est ainsi que l'observation de ce RUE a conduit la mission à dégager la notion de « site » compris comme le cadre géographique pertinent pour la réflexion sur le parcours des élèves et l'animation du pilotage des cursus des élèves.

C'est également dans l'observation de ce RUE qu'est apparue la distance entre les objectifs initialement impartis aux RUE et la réalité des décisions prises comme des activités qui s'y développent.

En ce qui concerne la rationalisation de l'offre de formation, outre la concurrence déjà évoquée entre les sections technologiques des deux lycées de Pont-Audemer (cf. supra chapitre II § II 2 3), se pose le problème de la concurrence entre la section menuiserie du CFA public rattaché au lycée Risle-Seine et le lycée du bois de Brionne ; celle-ci a été renforcée par l'ouverture récente du bac pro au lycée de Brionne qui met en péril la préparation existante au CFA.

Quant aux activités développées dans le cadre du RUE, elles n'ont jusqu'à présent pas servi au rapprochement durable des établissements. En témoignent les déclarations des cadres rencontrés et des documents tels que la lettre de mission du recteur au principal du collège de Pont-Audemer en 2002 qui retient l'objectif de « développer les liaisons avec les lycées voisins » ; l'enquête des inspecteurs sur la classe de troisième à projet professionnel a conclu

à l'insuffisance des relations entre le LP et les collèges²⁹ et au souhait de « la mise en place d'une réelle concertation entre les équipes de collège et de LP, notamment en amont de l'accueil des élèves, par le biais d'une réelle construction pédagogique conjointe des savoirs à dispenser pendant la période de découverte »... Les inspecteurs expriment aussi le souhait de « la participation plus effective des équipes de Copsy.³⁰ »

La mission a bien noté la relance de l'activité au sein du RUE, qui est cependant différente selon les deux sites. A Pont-Audemer, ce sont des activités liées à l'orientation des élèves dont les chefs d'établissement reprennent l'initiative : le forum, les journées portes ouvertes, les mini-stages. A Bernay, il s'agit plus d'activités de rapprochement des enseignants des différents niveaux d'enseignement sur les programmes, sur l'initiative de l'IEN et des chefs d'établissement et avec le concours des IA-IPR : en français dans une liaison école/collège, en histoire & géographie entre le collège et le lycée, en anglais. Ces actions sont prometteuses et appréciées par les enseignants qui y participent mais elles ne touchent que ces enseignants et l'on peut se demander si – et quand – elles auront une réelle influence sur l'évolution des résultats scolaires.

Enfin la mission a pu constater la reprise par les CIO d'un travail d'observation des données d'environnement économique et social et des résultats des établissements scolaires, tout en s'étonnant de l'absence de coopération entre les deux CIO de Bernay et de Pont-Audemer dont les dossiers ne peuvent pas être agrégés : autre exemple de l'irréalité du RUE.

²⁹ A Pont-Audemer, le collège et le lycée professionnel ont une clôture commune.

³⁰ Il s'agit des conseillers d'orientation psychologues.

DEUXIEME PARTIE

Les raisons du « déclin »³¹

³¹ « La Normandie est l'une des provinces les plus alphabétisées de France à la fin de l'Ancien Régime. Elle double, de 1680 à 1770, la moyenne française. [...] Ainsi le trait essentiel de son histoire serait celui d'un relatif déclin ».

Sous la direction de Michel de Boüard In *Histoire de la Normandie* Collection Histoire des provinces, Editions Privat & Editions Ouest-France, 2001.

Les élèves

La prise en considération des difficultés liées à l'environnement familial et social des élèves pour expliquer leurs difficultés sur le plan scolaire fait désormais partie de la culture de l'académie et tous les acteurs rencontrés en font état. La mission a étudié avec soin les informations disponibles sur ces questions. Il ressort des études et des observations dans les sites que la situation réelle de l'académie est souvent mal analysée et que les situations, localement, sont mal connues. L'évocation du contexte présente un caractère général, quasiment « de principe », les pratiques de remédiation n'étant pas forcément adaptées à la réalité des difficultés des élèves.

Le contexte sanitaire : santé publique et santé scolaire

Les déficiences de la situation sanitaire

La région de Haute-Normandie se caractérise par une surmortalité générale significative par rapport à la France métropolitaine. La situation régionale est d'autant plus préoccupante que le taux comparatif de mortalité prématurée (266,2 pour 100 000 habitants) est très nettement supérieur au taux national (239,5 décès pour 100 000 habitants)³². La surmortalité prématurée est due principalement aux décès par cancer, aux suicides et plus généralement aux affections liées à une forte consommation d'alcool.

La dimension comportementale de la mortalité prématurée a conduit la mission à s'informer sur les conduites addictives, mais dans ce domaine, les informations sur la réalité régionale sont fragmentaires. C'est notamment le cas pour le tabagisme. Pour l'alcoolisme, les données sont plus nombreuses. Le diagnostic régional partagé indique que la mortalité liée à la consommation d'alcool est estimée à 30 % de plus que la moyenne nationale³³.

Ce contexte est aggravé par le déficit global en professionnels de santé dont souffre la région. En 1998, elle comptait 95,4 médecins généralistes pour 100 000 habitants (103 en moyenne nationale), soit une densité qui la place au 15^{ème} rang des vingt-deux régions françaises. L'écart s'amplifie quand on s'intéresse aux spécialités médicales (moins 29 %) et plus encore psychiatriques (moins 45 %). Le déséquilibre, patent entre les deux départements, se creuse pour les spécialistes : pour 100 000 habitants, on compte dans l'Eure 84 généralistes et 22,3 spécialistes, en Seine-Maritime 100,5 généralistes et 37,5 spécialistes (45,7 pour la France).

Ce déséquilibre a sa traduction concrète dans les tableaux d'activité du service infirmier en faveur des élèves. Dans l'Eure, ce sont essentiellement les infirmières de l'éducation nationale qui délivrent la contraception d'urgence. Cette particularité s'explique par

³² Compte tenu de l'espérance de vie (75 ans chez les hommes et 82 chez les femmes), sont considérés comme prématurés les décès survenus avant 65 ans. Cet indicateur reflète notamment la mortalité des jeunes adultes.

³³ *Plan Régional de Santé Publique. Diagnostic régional partagé* Préfecture de la Région de Haute-Normandie, avril 2005.

l'éloignement des centres de planification ou par la difficulté de préserver l'anonymat dans les bourgs et les villages dotés d'une unique pharmacie. Dans les zones rurales et dans les secteurs en difficulté, le manque d'orthophonistes est tel que la prise en charge des jeunes souffrant de troubles spécifiques du langage subit un retard de plusieurs mois.

Peut-on établir une géographie infra-régionale des problèmes de santé des habitants de la Haute-Normandie ? En reprenant le taux de mortalité prématurée comme indicateur global, on repère quelques tendances. Les zones à taux très élevés se répartissent en trois ensembles :

- la vallée de la Seine : Le Havre-ville, Rouen-Rive gauche et le Vexin normand ;
- les centres urbains côtiers : Dieppe-ville, Saint-Valéry-en-Caux, Fécamp ;
- des zones rurales de l'Eure : Bernay, Pont-Audemer et le pays d'Ouche.

Excepté ces cas particuliers, l'ensemble des territoires ruraux de la région enregistre des taux significativement inférieurs à l'indicateur de France métropolitaine. C'est le cas des cantons autour de Dieppe, du Havre et de Rouen, le taux le plus faible étant enregistré dans le canton de Vernon-Sud (139,5 décès pour 100 000 habitants).

Les répercussions sur les comportements des adolescents

Les données disponibles concernant les comportements des populations d'âge scolaire sont essentiellement nationales. Cependant, en 2003, l'enquête de l'Observatoire régional de la santé (ORS) réalisée en collaboration avec le rectorat sur les comportements alimentaires des collégiens et des lycéens incluait des items sur la consommation déclarée d'alcool des jeunes interrogés. 53,2 % des collégiens et 76,4 % des lycéens ont répondu avoir déjà consommé de l'alcool au cours de leur vie. Ces élèves ont déclaré, pour 5,6 % des collégiens et 9,9 % des lycéens, consommer en général plus de six verres les jours où ils buvaient de l'alcool. Ces éléments semblent indiquer un surcroît de consommation par rapport à la situation connue au plan national³⁴.

Quant à la consommation de tabac et de cannabis, les données disponibles pour la région indiquent une forte augmentation entre 1999 et 2003 de la consommation d'alcool et de cannabis par les garçons, supérieure à la moyenne nationale. Chez les filles, on constate une légère diminution de la consommation d'alcool, la stabilisation de la consommation de tabac et une légère progression de celle du cannabis³⁵.

L'enquête de novembre 2003 réalisée par l'ORS et par le rectorat sur les comportements alimentaires des lycéens s'est intéressée au temps passé par les élèves de l'académie devant la télévision et les jeux vidéo. On ne peut que noter l'importance du temps passé chaque jour par les collégiens devant la télévision ou les jeux vidéo : 35,6 % d'entre eux y passent plus de deux heures, 12,3 % plus de quatre heures. Les données correspondantes pour les lycéens sont les suivantes : 20,3 % déclarent regarder la télévision entre deux et quatre heures et 6,4 % plus de quatre heures. On ne dispose pas d'éléments de comparaison nationaux mais les

³⁴ *Diagnostic Régional* précité.

³⁵ European school survey on alcohol and other drugs. Enquête nationale ESPAD 2003.

travaux de la DEP sur le sujet montrent la double corrélation entre le milieu social et la consommation télévisuelle et entre celle-ci et l'échec scolaire³⁶.

Les tentatives de suicide apparaissent relativement nombreuses et constituent un signe des difficultés de vie des jeunes scolarisés dans la région. En 2001-2002, le service infirmier a recensé 285 tentatives de suicide, 50 dans l'Eure et 235 en Seine-Maritime. Rapportés à la population scolarisée dans le second degré, les taux de tentative de suicide sont presque deux fois plus élevés en Seine-Maritime que dans l'Eure. La répartition par zone géographique montre que ces tentatives sont nombreuses en milieu urbain :

- RUE Le Havre : 3,4 pour 1000 ;
- RUE Elbeuf & Rouen-Rive gauche : 2,7 pour 1000 ;
- RUE Barentin & Rouen-Rive droite : 2 pour 1000 ;
- RUE Evreux-Verneuil : 1,5 pour 1000.

Cette prévalence du suicide semble constituer une caractéristique très ancienne des deux départements composant la région, perceptible dès le XIX^{ème} siècle³⁷.

Ces caractéristiques comportementales ne sont pas sans effet sur l'attitude à l'égard du travail scolaire comme le confirment les visites dans les établissements. Dans les lycées et même dans les collèges, les responsables rencontrés, personnels de direction, d'éducation et de santé, et les délégués des élèves, évoquent la banalisation de la consommation de cannabis et d'alcool³⁸. L'état « d'absentéisme lourd » conduisant au décrochage est souvent lié à ces comportements qui traduisent le malaise familial et social des élèves concernés.

Les éléments d'environnement social

L'indice régional de PIB (production intérieure brute) par habitant en 2002 situait la Haute-Normandie en troisième position des régions hors Ile-de-France, après Rhône-Alpes et l'Alsace. On note toutefois que l'indice a diminué d'un dixième entre 1992 et 2002 comme dans les régions du nord de la France, touchées par la désindustrialisation³⁹. La richesse économique de la région profite aux collectivités locales⁴⁰ mais elle ne profite pas autant à ses habitants car la région n'est plus qu'en septième position pour le revenu fiscal par ménage.

³⁶ Note d'information de la DEP *Les collégiens et la télévision* n° 99.38 octobre 1999.

³⁷ D'après H. Le Bras et E. Todd In *L'invention de la France* Le Livre de poche 1981. Le suicide progresse tout au long du XIX^{ème} siècle dans les deux départements. En 1910, ils sont dans le « peloton de tête » : plus de 30 pour 100 000. La situation se différencie avec la carte de 1954. Elle s'améliore en Seine-Maritime (15-20 pour 100 000) mais elle demeure identique dans l'Eure (plus de 30).

³⁸ Les enseignants et les parents d'élèves sont moins au fait de la situation réelle, certains l'ignorent, d'autres la dramatisent.

³⁹ *Géographie de l'école*. MEN DEP n° 9 mai 2005.

⁴⁰ Les capacités d'autofinancement du département de la Seine-Maritime et de la Région Haute-Normandie sont supérieures à la capacité moyenne de la strate correspondante respectivement de 40 % et de 50 %.

Entendu :

« La Haute-Normandie est une région où l'agriculture est prospère, l'industrie est puissante mais elle plafonne, les collectivités territoriales sont riches. Le contraste est fort avec des zones difficiles où le tissu social est dégradé, où l'alcoolisme fait des ravages ».

Les traits spécifiques de la société de la Haute-Normandie

L'évolution de la société de la Haute-Normandie depuis trente ans n'a pas modifié la structure des catégories socioprofessionnelles d'appartenance des tranches d'âge de 0 à 16 ans, les écarts par rapport à la moyenne nationale demeurant sensiblement les mêmes, la progression de la catégorie des cadres et professions intermédiaires étant inférieure d'un point à celle de la France métropolitaine, la diminution de la catégorie des ouvriers et des agriculteurs lui étant supérieure d'un demi-point.

CADRES ET PROFESSIONS INTERMEDIAIRES

	1975	1982	1990	1999
Haute-Normandie	16,0%	24,5%	27,6%	29,4%
Métropole	19,0%	27,7%	31,4%	33,3%
Ecart HN/FM	- 3	- 3.2	-3.8	-3.9

OUVRIERS ET AGRICULTEURS

	1975	1982	1990	1999
Haute Normandie	62,1%	55,3%	51,8%	44,8%
Métropole	54,7%	47,3%	44,0%	38,0%
Ecart HN/FM	+ 7,4	+ 8	+ 7,8	+ 6,8

La répartition socioprofessionnelle de la population de Haute-Normandie se caractérise par la part des ouvriers qui est significativement supérieure à la moyenne constatée en France métropolitaine (+ 3,4 points), la part des cadres étant légèrement inférieure (- 1,7 points). La Seine-Maritime se singularise par une représentation des ouvriers inférieure à l'indicateur régional. Les différentes composantes de la population occupent le territoire régional de la façon suivante : les agriculteurs exploitants sont installés dans les cantons du sud-ouest de l'Eure et du nord de la Seine-Maritime ; les cadres se trouvent en proportion plus importante dans les agglomérations ; ce qui est spécifique à la Haute-Normandie est que les ouvriers et les employés se répartissent sur l'ensemble du territoire régional, reflétant la dissémination des activités industrielles dans la région.

Le taux de chômage a suivi l'évolution nationale entre 1993 et 2003. Il a donc diminué mais sa valeur est restée constamment supérieure à l'indicateur national. La situation s'est dégradée au cours des derniers mois. La Seine-Maritime connaît une situation plus difficile.

La valeur de l'indicateur départemental est très nettement supérieure à la moyenne nationale (entre 1,6 et 2,3 points d'écart) avec toutefois des situations et des évolutions contrastées selon les zones d'emploi. La tendance entre 2004 était celle d'une nouvelle dégradation modérée qui touche surtout l'Eure. En Seine-Maritime, le chômage en Pays-de-Bray se situe un point en dessous de la moyenne nationale. Les zones de Dieppe et de Fécamp enregistrent un taux qui reste élevé (11,4 %) mais qui diminue au troisième trimestre 2004. Le taux de la zone du Havre a progressé, mais, depuis 2001, cette progression est deux fois moins forte qu'au niveau régional et l'emploi salarié privé retrouve une bonne progression⁴¹.

La Seine-Maritime présente un pourcentage de bénéficiaires du RMI, 38,3 pour 1 000 habitants, très supérieur à la moyenne nationale, et au pourcentage de l'Eure, 23,5 pour 1000.

Ces différents éléments se combinent pour caractériser socialement le territoire régional.

Les données sociales de l'éducation nationale

Les données disponibles confirment l'image d'un département, la Seine-Maritime, où vivent les populations les plus en difficultés. Le pourcentage des élèves boursiers des collèges y est significativement plus élevé que dans l'Eure (+ 5,2 points en 2003-2004) et que la moyenne nationale (+ 2,4). La part des bourses au plus haut taux est également importante relativement aux indicateurs académique et national. Ces différences entre les deux départements sont accentuées par les écarts, qui sont plus importants, entre lycées et lycées professionnels et entre établissements publics et établissement privés.

BOURSES NATIONALES : REPARTITION PAR TYPE D'ETABLISSEMENT

% de boursiers	Lycées publics	LP publics	Lycées privés	LP privés
Seine-Maritime	20,3 %	39,0 %	8,9 %	28,8 %
Eure	18,9 %	31,8 %	7,8 %	20,8 %

Toutefois, les taux d'élèves boursiers des lycées publics de l'académie sont légèrement inférieurs aux taux nationaux, le différentiel étant plus accentué pour les lycées professionnels (moins trois points).

La mission a constaté avec étonnement que les taux de boursiers étaient mal connus dans les établissements scolaires, y compris de certains personnels sociaux qui, lorsqu'on les interroge sur le sujet, citent des pourcentages fantaisistes, et, plus généralement, que l'information ne figure pas dans les fiches d'information sur les établissements, qu'elles émanent des services, de l'Infocentre académique ou des établissements eux-mêmes.

En revanche, les données sur les PCS sont largement diffusées et connues. Le rapprochement effectué par la mission entre les PCS défavorisées et les pourcentages de boursiers accuse des écarts très importants entre ces deux indicateurs : dans l'Eure l'écart va du simple au double mais dans certains collèges il est bien supérieur, il peut aller du simple au triple voire au quadruple. On ne peut que s'interroger sur la fiabilité de l'indicateur PCS défavorisées.

⁴¹ Analyses conjoncturelles de l'INSEE. Les taux de chômage au 30/09/04.

La mission a également rapproché les deux indicateurs du taux de réussite à l'évaluation à l'entrée en sixième et observé qu'à un même taux de réussite pouvaient correspondre des pourcentages de PCS défavorisées plus homogènes et des pourcentages de boursiers variant du simple au double. Il est vrai que cette observation renvoie à l'efficacité de l'enseignement primaire mais n'est-il pas surprenant de voir que le collège qui a le plus faible taux de boursiers du département (7 %) et le meilleur score en français (71 %) déclare 37 % de PCS défavorisées ?

Quant au rapprochement des données sociales avec les comportements des élèves et les problèmes de vie scolaire, il confirme, certes, l'existence de zones difficiles dans l'académie mais, dans la plupart des établissements, il n'est pas en relation avec le niveau du taux de PCS défavorisées annoncé par l'établissement.

Conséquences sur le comportement des élèves

La mission a étudié la relation entre les caractéristiques sanitaires et sociales de la société évoquées ci-dessus et l'attitude des élèves au moyen de trois ensembles d'informations sur les incidents signalés (SIGNA), sur les conseils de discipline et sur l'absentéisme.

▪ *Les incidents signalés*⁴²

Les signalements effectués entre septembre et décembre au cours des trois dernières années sont en progression (+ 18,4 %). Mais ces données intègrent aussi bien des actes d'agression à l'égard des tiers ou des biens qu'à l'égard de soi-même⁴³. Si l'on rapproche les données nationales et les données académiques, l'importance relative des actes diffère assez peu. Le regroupement des faits suivants, violences physiques sans arme et insultes ou menaces graves, constitue selon les années entre 45 et 50 % des signalements.

L'évolution est différente dans chacun des départements. La Seine-Maritime enregistre une assez forte progression entre 2002-2003 et 2003-2004 : + 32 %. A l'inverse, dans l'Eure, les signalements diminuent de 14,5 %.

En Seine-Maritime, la fréquence des signalements et la gravité des actes signalés varient considérablement selon les établissements. 30 établissements signalent dix actes et plus, soit 555 faits. Autrement dit, 59 % des faits signalés sont survenus dans 14,4 % des établissements secondaires publics et privés. 80 % de ces établissements sont des collèges et, en quasi-totalité, des établissements urbains ou péri-urbains se répartissant entre les agglomérations havraise et rouennaise. Les établissements qui signalent le plus accueillent des populations défavorisées en proportion importante : 13 de ces établissements soit 43 % du groupe accueillent entre 40 et 60 % de population défavorisée. Mais il existe quelques situations atypiques de collèges accueillant principalement des populations favorisées et moyennes et, inversement, il existe des collèges dont le public scolaire est très défavorisé et qui effectuent peu de signalements voire aucun. Une des clés possibles d'interprétation de ces contrastes

⁴² Source : SIGNA, *Lutte contre la violence dans l'académie de Rouen. Etat et perspectives*, Rectorat de l'académie de Rouen, juin 2003.

⁴³ L'enquête recense notamment les tentatives de suicide (16 en 2004-2005), les suicides (3 en 2004-2005), les incidents de santé (18 en 2004-2005), décès accidentels (14 en 2004-2005) et les fugues (14 en 2004-2005).

peut être la distinction ville/campagne. Les visites dans les sites « ruraux » ont permis à la mission de rencontrer des élèves calmes, « sans problème de violence ou de discipline important ».

Dans l'Eure, l'essentiel des signalements provient également des collèges (1 170 sur 1 582 en 2002-2003 et 998 sur 1 352 en 2003-2004) ; ils sont beaucoup plus nombreux là aussi dans les communes situées en ZEP (Vernon, Gaillon, Les Andelys dans le RUE Louviers-Vernon).

Les autorités judiciaires et les responsables des forces de l'ordre développent une analyse nuancée de la situation car les statistiques sur la délinquance des mineurs indiquent la stabilisation et même la régression en ville, par exemple au Havre où le taux de délinquance des mineurs⁴⁴ est de 28 % contre 32 % il y a trois ans. Ils estiment que la violence scolaire est désormais contenue. Ainsi, le regard des professionnels extérieurs à l'éducation nationale est-il moins pessimiste que le regard porté par nombre d'acteurs internes.

Il convient de souligner ici que le partenariat entre les autorités judiciaires, de police et de gendarmerie et l'éducation nationale se traduit par des liaisons fonctionnelles permanentes et concrètes, tant au niveau des services que dans les établissements les plus sensibles. Il existe au Havre huit cellules locales de suivi sur le terrain autour des collèges les plus difficiles ; ces cellules sont des émanations du comité local de sécurité qui se réunit tous les quinze jours à l'Hôtel de ville et auquel participe l'inspecteur d'académie adjoint en résidence au Havre.

▪ *Les conseils de discipline*

L'évolution du nombre des conseils de discipline suit celle des faits signalés. On constate une progression significative au cours des cinq dernières années malgré un recul sensible en 2002-2003. La Seine-Maritime est légèrement sur-représentée, avec une répartition très inégale sur son territoire des faits pour lesquels des conseils de discipline sont organisés. 50 % des conseils concernent des élèves scolarisés dans des établissements à l'ouest du département (RUE Fécamp-Lillebonne et Le Havre). Mais, en quatre ans, la part du Havre a eu tendance à diminuer (- 5,13 points). En termes d'âge, 85 % des élèves passant en conseil de discipline sont âgés de 13 à 17 ans. La tranche d'âge 13-16 ans représente 69 % du total.

Dans l'Eure, en 2003-2004, 19 % des conseils de discipline se sont tenus dans le RUE Evreux-Vernon et 39 % dans le RUE Louviers-Vernon, le RUE Bernay & Pont-Audemer étant nettement en retrait par rapport aux deux autres avec 12 %. Le lycée n'est concerné que pour 9 % des conseils, contre 70 % au collège et 21 % au LP. 94 % des élèves concernés sont des garçons.

La répartition des signalements et des conseils de discipline est bien le reflet des situations les plus difficiles. On conviendra aisément que, dans un collège où l'équipe de direction est amenée à effectuer 34 voire 50 signalements au cours de l'année scolaire, il soit difficile de mener un travail scolaire non pas de qualité mais simplement fructueux. Mais ces collèges constituent des exceptions.

⁴⁴ Il s'agit du pourcentage des faits imputables à des mineurs sur le nombre total des faits de délinquance.

▪ *L'absentéisme*

Il n'est pas aisé de dresser un état complet de l'absentéisme dans les établissements scolaires à partir des données départementales. Seules, sont disponibles les informations relatives aux absences de quatre demi-journées et plus. Les services des deux inspections académiques enregistrent une diminution significative des signalements au cours du premier semestre 2004 en soulignant qu'il s'agit d'un effet des nouvelles dispositions réglementaires qui insistent sur la nécessité du dialogue au sein de l'établissement avant toute remontée à l'inspection académique. Ces indications ne rendent pas compte de l'absentéisme rampant qui peut exister dans certains établissements scolaires. Les visites sur place ont montré les différences existant d'une part entre l'enquête de l'inspection académique et le relevé systématique effectué dans certains établissements (pas dans tous !), d'autre part entre les établissements eux-mêmes, enfin entre les formations et les niveaux au sein d'un même établissement. On y retrouve les différences déjà évoquées entre la ville et la campagne, comme entre l'enseignement général et l'enseignement professionnel.

La lutte contre l'absentéisme en ville n'est pas facile. Au Havre ont été mis en place des « modules de participation parentale » auxquels participent des conseillers, des travailleurs sociaux, le substitut du procureur chargé des mineurs... il y a plus d'intervenants que de parents présents aux réunions !

▪ *Le climat général*

L'image de la situation actuelle, qui s'impose à partir des éléments présentés précédemment, évoque plus des cas isolés, quelques situations d'établissements en grande difficulté qui ne sont pas généralisables.

Dans les collèges en REP, on se plaint des comportements « agités » qui sont le fait de petits nombres d'élèves éprouvant de grandes difficultés à se plier aux exigences de la vie collective et du travail scolaire en groupe. Dans les collèges ruraux, l'inadaptation au système scolaire se traduit au contraire par le comportement passif de quelques élèves que leurs camarades désignent comme étant des « dormeurs ». Face à ces situations, l'enseignant dans sa classe se trouve démuné, en termes d'analyses et d'outils de remédiation, et les solutions adoptées ne révèlent guère d'innovation. On voit plus souvent des mises à l'écart soit sous forme d'exclusions à répétition soit par relégation au fond de la classe. Dans le second cycle, l'inadaptation des élèves au système et du système aux élèves accentue les mises en retrait, les conduites d'évitement et, finalement, les sorties du système scolaire (cf. infra chapitre VII § VII 6).

Les équipes de direction doivent gérer les contradictions entre les consignes officielles, qui se situent pour l'essentiel dans le registre magistral, et les demandes, voire les exigences des enseignants. Les solutions retenues sont souvent des compromis peu satisfaisants. Il arrive aussi que des antagonismes entre les enseignants et les conseillers d'éducation ne soient pas arbitrés. Dans un lycée visité, en réelle difficulté, les CPE (conseillers principaux d'éducation) ne s'entendent pas⁴⁵, les élèves en ont profité, les professeurs en ont souffert et la réputation du lycée s'est effondrée.

⁴⁵ Entendu : « Chacun fait sa petite soupe dans son coin ».

Dans la grande majorité des établissements visités, le problème dominant n'est pas celui du maintien de la qualité de la vie scolaire mais celui du travail des élèves⁴⁶.

La prise en charge de la difficulté scolaire

Dans l'enseignement primaire : l'appel trop systématique à des « spécialistes »

Dans l'enseignement primaire la présence d'enseignants spécialisés en nombre important peut avoir un effet négatif sur la prise en charge de la difficulté *ordinaire* et surtout sur sa prévention. Malgré de louables efforts de la part des équipes de circonscription, la régulation des appels adressés aux RASED n'est pas généralisée, la pratique de diagnostics réguliers est rare. La différenciation pédagogique est souvent évoquée mais, dans la réalité, sa mise en œuvre se résume le plus souvent à quelques exercices moins difficiles pour les élèves en difficulté.

▪ *L'accueil des enfants de deux ans*

Les deux inspections académiques avaient fait de la scolarisation des enfants de deux ans en zone difficile une priorité affichée de carte scolaire. La Seine-Maritime s'était donné l'objectif d'augmenter le taux départemental de scolarisation de 1,5 points par an. Force est de constater que le taux de scolarisation des deux ans demeure sensiblement inférieur dans l'académie de Rouen, et notamment dans l'Eure, à ce qu'il est au niveau national (moins 19 points en 2003 pour l'Eure et moins 7,5 points pour la Seine-Maritime) et qu'il régresse régulièrement.

Par ailleurs, la scolarisation précoce ne peut simplement reproduire les méthodes utilisées aux autres niveaux de l'école maternelle. Elle appelle une réflexion particulière qui se traduit dans la formation des maîtres. Pourtant, depuis plusieurs années, les plans de formation ne consacrent aucune action à la scolarisation des enfants de moins de trois ans, le Cahier des charges pour le plan de formation des enseignants du premier degré ne mentionne pas ce domaine.

Enfin, les enquêtes ponctuelles sur la fréquentation des plus jeunes élèves, largement confirmées par les observations de la mission, démontrent que ces enfants ne fréquentent l'école que de manière très partielle, au mieux quatre matinées par semaine, sans véritable incitation des enseignants ou des directeurs d'école maternelle. La mission a de plus constaté que cette fréquentation irrégulière touchait aussi les élèves de la petite et moyenne section dans certaines écoles de réseau d'éducation prioritaire, sans que ce phénomène ne perturbe les équipes enseignantes ou les directeurs.

Dans ces conditions, il paraît souhaitable d'orienter l'action vers une politique de partenariat avec les différents services de la petite enfance, particulièrement dans les réseaux d'éducation prioritaire où les taux de scolarisation sont les plus bas.

⁴⁶ 83 % des établissements ont un comité d'éducation à la sécurité et à la citoyenneté : 46 lycées sur 47, 26 LP sur 30 et 131 sur 166. 29 établissements sont en réseau dans un CESC.

▪ *La politique des cycles et les redoublements*

Les constats effectués dans les écoles visitées et les entretiens conduits avec les enseignants et les inspecteurs ne sont pas très encourageants : les conseils de cycle sont peu nombreux, les progressions de cycles rares, les liaisons maternelle/élémentaire, dont les IEN rappellent fréquemment la nécessité, se limitent à des rencontres entre directeurs.

Les livrets communiqués aux parents comportent encore très souvent des notes, « pour encourager les élèves et parler aux parents » et des appréciations, mais rarement l'énoncé et l'analyse des compétences acquises. Une politique départementale d'harmonisation des livrets scolaires est souhaitable, ce travail est en cours dans l'Eure.

Les taux de redoublement, qui ont été contenus, dérapent à nouveau localement. Ils sont notablement différents d'une école à l'autre, sans justifier d'une corrélation possible avec des difficultés sociales particulières. Dans de très nombreuses écoles, on continue à redoubler une classe (souvent le cours préparatoire), on prolonge rarement un cycle. Encore plus inquiétant, l'augmentation des demandes de redoublement en grande section de maternelle est trop souvent soutenue par les psychologues scolaires. La mission rappelle que cette pratique n'a aucun sens avant le début de la scolarité obligatoire.

De manière plus générale, pour ce qui concerne la difficulté scolaire, on paraît à la recherche d'aides extérieures, d'une intervention des réseaux d'aide plus que d'une prise en charge effective au sein des classes. Ce type d'approche est évidemment à relier au maintien en nombre important des classes de perfectionnement, rebaptisées classes d'intégration.

▪ *Les objectifs des projets d'école*

Ils traduisent bien les priorités de l'institution, (maîtrise de la langue, éducation à la citoyenneté, culture scientifique et technique...) mais ils paraissent très souvent avoir pour fonction première de légitimer une demande d'équipement (bibliothèque, ludothèque, aménagement de cour, ordinateurs, cédérom...) ou de justifier les actions que l'on souhaite mener à bien.

Dans tel projet, « privilégier la maîtrise de la langue orale et écrite » en maternelle passe par la mise en place d'une bibliothèque et la demande d'une demi-décharge pour que la directrice puisse en assurer l'animation, par une « action patinoire » à reconduire, par des « activités musées », par un travail de langage avec le maître spécialisé, par l'aménagement du temps des repas. Pour tel autre, « la lecture et son corollaire l'écriture » requièrent une installation informatique pour l'utilisation de logiciels. Des indicateurs de diagnostic de plus en plus précis figurent en tête des projets, mais ils sont trop rarement analysés et on en tire peu de conséquences en matière de gestion de l'hétérogénéité. Enfin l'évaluation projetée, rarement réalisée, porte sur les actions sans référence aux indicateurs initiaux.

▪ *Le plan national de prévention de l'illettrisme*

Le plan est encore trop récent pour que l'on puisse en mesurer les conséquences. Il a fait l'objet d'une information systématique et d'actions d'animation et de formation adaptées. Les moyens mis en œuvre sont importants, leur efficacité devra être évaluée. Le dispositif concerne 3 749 élèves de CP et mobilise 82 ETP supplémentaires.

L'accompagnement par les équipes de circonscription est systématique et souvent de qualité. L'opinion transmise par les acteurs est favorable mais elle relève davantage

d'impressions et de représentations que d'une analyse de progrès ou de résultats. Les élèves concernés semblent mieux accompagnés, localement, les inspecteurs constatent moins de redoublements au CP, mais ils estiment que le dispositif, pour être efficace, doit s'accompagner d'un changement de méthodes d'enseignement et d'un important effort de coordination pour les enseignants amenés à travailler en équipe.

La liaison efficace entre les initiatives prises dans les classes et celles qui relèvent de la sphère péri-éducative est encore à construire ou à conforter. Le cycle 3, peu touché par les RASED, a vu se développer le suivi individuel avec les PPAP (projet personnel d'aide et de progrès).

L'adaptation et l'intégration scolaire : un déploiement de moyens important

Les moyens d'enseignement et d'intervention spécialisés sont largement présents mais la mission émet de nombreuses réserves sur leur utilisation.

REPARTITION POSTES CLIS, RASED, SEGPA, EREA, UPI PAR RAPPORT AUX POSTES SPECIALISES

Postes AIS	CLIS	%	RASED	%	EREA	SEGPA	%	Commissions	UPI	Total
Eure	48	15,5	140	45,1	0	60	19,3	14	7	269
Seine-Maritime	94	12,3	264	34,6	41	143	18,7	17	14	573
Ac. de Rouen	142	13,2	404	37,6	41	203	18,9	31	21	842

L'évolution du secteur de l'intégration et de l'adaptation scolaire demandée par les textes instituant les classes d'intégration scolaire (CLIS) et actant l'évolution du fonctionnement des RASED n'est pas achevée, malgré l'engagement des inspecteurs chargés de ce secteur.

▪ RASED et CLIS

Toutes les circonscriptions du premier degré de l'académie disposent d'un réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté, la répartition des spécialités permet en tout lieu des actions à dominante pédagogique, rééducative ou psychologique en fonction des trois options de spécialisation des enseignants (option E, option G et psychologue scolaire), mais dans de nombreuses circonscriptions, la logique d'antenne rattachée à une école et héritée des regroupements d'adaptation perdure à la satisfaction des enseignants spécialisés, des écoles d'implantation et de certains inspecteurs.

Cette logique se lit dans l'organisation du travail de la majorité des maîtres E qui regroupent quatre ou cinq élèves ayant des difficultés comparables sur des plages horaires fréquentes et régulières. Les interventions en classe sont rares et les élèves en difficulté isolés sont oubliés. Par ailleurs de nombreux postes ne sont pas pourvus par des enseignants spécialisés et peuvent, le cas échéant, servir de variable d'ajustement lors des opérations de carte scolaire.

Les classes de perfectionnement demeurent et elles sont toujours remplies, le terme de CLIS n'étant souvent qu'une étiquette. Ainsi, en Seine-Maritime, le réseau des « CLIS » comprend-il à la fois d'anciennes classes de perfectionnement ayant reçu l'étiquette de CLIS

en 1991 et une petite moitié de classes fonctionnant avec l'appui médical nécessaire lorsqu'elles accueillent des enfants handicapés.

Le bilan de fonctionnement de ces structures est réalisé, il démontre que de nombreuses CLIS n'accueillent qu'une proportion faible d'élèves relevant d'un handicap ou d'une affection invalidante. Ce point est un des axes de travail de la Seine-Maritime : l'objectif exprimé est de développer les conventions entre CLIS et établissements spécialisés, d'accueillir en CLIS des élèves ayant un handicap avéré et de réduire le nombre de ces structures pléthoriques en comparaison des moyennes nationales.

▪ ***Dans les collèges : SEGPA et UPI***

À l'issue de la scolarité primaire, le passage des élèves de CLIS en SEGPA se fait « naturellement » : dans les faits, une sorte de filière de l'adaptation scolaire s'est ainsi installée. Il faut noter toutefois que, parallèlement à l'effort de transformation des CLIS, l'académie développe des unités pédagogiques d'intégration (UPI) et commence à définir une politique globale de l'intégration scolaire.

Il est souhaitable que les clarifications engagées puissent aboutir car elles doivent permettre à la fois de développer l'intégration des enfants handicapés et d'éviter que la prise en charge des difficultés d'apprentissage ne se traduise par la constitution d'une filière d'exclusion. Sans doute faudrait-il établir une carte globale de l'AIS, en liaison avec les DDASS (directions départementales de l'action sanitaire et sociale) et programmer les évolutions nécessaires.

Dans les collèges, « l'effet structure » des SEGPA demeure limité à certains secteurs : dans l'ensemble, les SEGPA accueillent moins d'élèves qu'au niveau national : dans l'Eure 3,03 % des 13-15 ans sont scolarisés dans les enseignements adaptés du MEN, en Seine-Maritime 3,19 %, pour 3,49 % en moyenne nationale, et les structures ne sont pas pleines. Mais il y a sans doute lieu de revoir la répartition des SEGPA.

Le traitement de la difficulté scolaire dans le second degré

L'aide individualisée en seconde générale et professionnelle est jugée peu efficace par une majorité d'enseignants qui la détourne au profit, par exemple, d'un renforcement de l'enseignement d'une discipline dans le cadre de la préparation d'une orientation positive. L'enseignement modulaire qui devait aussi contribuer à la gestion de l'hétérogénéité s'est transformé dans la majorité des lycées en un dispositif de travaux dirigés, particulièrement dans les disciplines qui en sont dépourvues.

L'on peut observer que la différenciation des dotations des lycées pour la prise en charge des difficultés des élèves est faible : elle ne porte que sur 0,5 % de la dotation globale académique des lycées et des LP, dans une répartition peu discriminante. Le rectorat fait valoir que les établissements difficiles sont avantagés par le nombre d'élèves par classe mais cet avantage tient aussi à la moindre attractivité de ces établissements et elle ne donne pas plus d'heures pour faire travailler les élèves.

▪ *Dans les collèges*

Le traitement de la difficulté scolaire relève, en théorie, de la compétence de tous les enseignants, aucun emploi spécialisé n'y est consacré, à l'exception des EREA⁴⁷, des SEGPA et des UPI. Cette problématique incombe aux établissements scolaires dans le cadre de leurs projets. Depuis plusieurs années, le ministère a invité les collèges et les lycées à s'emparer de cette question en proposant et en inscrivant dans les grilles horaires des dispositifs destinés explicitement à traiter soit les difficultés des élèves, soit l'hétérogénéité des classes.

Sans viser à l'exhaustivité, la mission a constaté la présence d'heures de soutien ou de mise à niveau en collège, elles sont fréquentes en classe de sixième et sont le plus souvent dédiées au français, aux mathématiques et un peu moins souvent à la première langue vivante. De nombreux collèges utilisent une partie de leur dotation horaire à la poursuite de ces actions dans les autres niveaux. L'autonomie des établissements est réelle en la matière.

La majorité de ces dispositifs s'appuie sur une évaluation des besoins et s'inscrit dans le projet d'établissement. Toutefois, ils sont d'importance très inégale selon les établissements et l'évaluation de leur efficacité, lorsqu'elle existe, reste très impressionniste. Les enseignants et les principaux rencontrés jugent les actions, qui peuvent être mises en place dans ce cadre, pertinentes lorsqu'il s'agit de remédier à une difficulté ponctuelle et peu efficaces pour les lourdes difficultés repérées dès l'entrée en sixième. Les indicateurs de réussite du collège confirment cette analyse.

La mission a noté l'absence d'impulsion ou de cadrage, du niveau départemental ou du niveau académique, qui viendrait conforter ou encourager les initiatives locales. Lors des visites dans les établissements, l'information des enseignants et des principaux sur la suppression des classes d'insertion et la mise en place de la nouvelle troisième à vocation professionnelle est apparue très mince, traitant d'une décision administrative plus que d'un choix pédagogique.

En outre, la mission a constaté dans plusieurs collèges des deux départements la persistance d'une structuration des classes en filières de « bonnes classes », de classes « moyennes » et de classes « à effectifs réduits » dont les élèves n'ont aucune chance de réussite. Dans deux établissements concernés, confrontés à la suppression de la quatrième d'aide et de soutien, les enseignants ont refusé la création d'une troisième de découverte professionnelle dans un cas, d'une classe relais dans l'autre.

▪ *Ateliers et classes relais*

Les ateliers et classes relais complètent le tableau des dispositifs destinés à aider les élèves en difficulté. La demande du ministère, largement relayée par les inspections académiques, s'est traduite par l'augmentation sensible du nombre de places offertes, dans le cadre de deux politiques départementales très différentes. Ces dispositifs fonctionnent avec l'appui des services de la justice et de la police. La situation en 2004-2005 est la suivante :

⁴⁷ EREA : établissement régional d'enseignement adapté.

En nombre d'élèves	Classes	Ateliers	Total
Eure	95	120	215
Seine-Maritime	87	56	143
Académie	182	176	358

Le département de l'Eure a développé ce dispositif de façon beaucoup plus importante que celui de la Seine-Maritime, ce qui est surprenant eu égard à la situation sociale plus difficile de la Seine-Maritime.

L'efficacité de ces structures est intéressante : les trois quarts des élèves de l'Eure réintègrent leur établissement d'origine, alors qu'ils ne sont qu'un peu plus de la moitié en Seine-Maritime. Cette différence s'explique vraisemblablement par la situation des élèves admis dans ces classes et dispositifs : en Seine-Maritime, les élèves qui bénéficient de cet accompagnement sont en situation de rupture plus profonde que dans l'Eure. La mission recommande qu'à côté du pilotage départemental, dont elle relève le sérieux, une régulation académique vise à harmoniser progressivement les critères d'admission des élèves.

Autres dispositifs transversaux

▪ *L'éducation prioritaire et l'école ouverte*

L'éducation prioritaire tient dans l'académie une place importante qui se mesure à **la diversité et au surcroît de moyens** mis en œuvre dans les REP. Le bilan des contrats de réussite 1999/2002, réalisé en janvier 2003, en fait état : les écoles de ZEP disposent en moyenne d'un poste de plus pour 100 élèves que les écoles non ZEP. Les aides-éducateurs sont plus nombreux, les structures spécialisées aussi (CMPP⁴⁸, RASED, CLIS) ; la DHG des collèges est majorée de 8 % ; les moyens financiers sont plus abondants.

Sur le plan qualitatif, ce bilan souligne aussi **la faiblesse des résultats obtenus** : le taux de scolarisation précoce inférieur à 10 % alors que l'accueil des enfants de deux ans était un des objectifs des contrats ; la médiocrité des résultats aux évaluations ; l'orientation sans ambition. Le bilan des REP est cependant plus satisfaisant en matière de comportements des élèves, d'implication des familles, d'ouverture culturelle et de développement des partenariats.

Les contrats de réussite 2003/2006 sont donc logiquement plus directement centrés sur la lutte contre l'échec scolaire, ils comportent le traitement systématique des questions suivantes :

- Comment mieux optimiser les moyens donnés ?
- Comment renforcer la lutte contre l'illettrisme ?
- Comment mieux assurer le respect des règles par les enfants et leurs parents ?

⁴⁸ CMPP : centre médico-psychopédagogique.

La mission relève dans les programmes d'action des axes généralement mis en valeur : la prévention de l'illettrisme ; l'extension du rôle des CESC ; la liaison inter-degrés et les partenariats. Mais, si les documents présentés sont satisfaisants, la mission a fait des constats préoccupants au cours de ses visites de site :

- les contrats de réussite n'apparaissent pas réellement partagés dans les établissements scolaires ;
- le pilotage des réseaux est essentiellement le fait des coordonnateurs car ni les inspecteurs de l'éducation nationale, ni les chefs d'établissements rencontrés n'intègrent concrètement la dimension REP ou contrat de réussite dans leurs programmes d'activités ;
- les projets paraissent très « timides » quant aux exigences à l'égard des équipes pédagogiques, notamment en ce qui concerne l'organisation pédagogique interne des écoles (répartition des classes, rythmes scolaires).

Le pilotage des REP reste en devenir tant en ce qui concerne les liaisons inter-cycles que du point de vue de la recherche de cohérence et de complémentarité entre établissements et avec d'autres dispositifs comme celui de l'école ouverte.

Le dispositif de l'école ouverte concerne une vingtaine de collèges et une trentaine d'écoles qui accueillent 1500 élèves, 1200 en été, 800 pendant les petites vacances et une centaine le mercredi et le samedi. Ces nombres sont relativement modestes au regard de l'importance de l'éducation prioritaire, ce qui peut s'expliquer par le grand nombre d'initiatives prises dans le cadre associatif ou municipal (lesquelles ne devraient pas cependant être exclusives de la coopération avec des établissements scolaires sur le plan de l'entraînement au travail scolaire). La mission remarque que le dossier a été confié aux IA-IPR établissements et vie scolaire et que le réseau de développement des actions a donc été celui des chefs d'établissement volontaires, des « militants ». A l'exception du cas exemplaire d'un IEN mobilisant plusieurs écoles d'une ZEP, les actions restent celles d'établissements isolés alors qu'elles auraient pu constituer l'élément d'un projet de REP écoles/collèges.

▪ *L'accueil des primo-arrivants*

Le CASNAV, centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage, prend en charge environ 600 enfants et jeunes sur une année scolaire. L'académie reçoit 1,55 % de l'effectif pris en charge par l'ensemble des CASNAV, ce qui indique que la région n'est plus une terre d'immigration importante. Les étrangers qui arrivent maintenant sont des réfugiés, des personnes mutées dans les entreprises internationales et les enfants adoptés.

La diversité des populations accueillies, et donc des situations des élèves tant par rapport à la connaissance de la langue française que du point de vue de la scolarisation antérieure, a conduit le CASNAV à faire un gros travail de recherche sur l'évaluation des compétences des nouveaux élèves et sur l'individualisation de la prise en charge scolaire. Celle-ci prend deux formes.

- Des dispositifs de suivi et de regroupement, les CRI (cours de rattrapage intégré), ont été créés pour les élèves dispersés ; ces CRI ont permis d'aider les écoles et les établissements scolaires à prendre en charge les élèves isolés et notamment de les inscrire dans les lycées.

- Les structures permanentes comme les CLIN (classes d'initiation dans les écoles) et les CLAD (classes d'adaptation dans les collèges) ont dû abandonner leur organisation en classe « fermée » pour fonctionner en structure d'accueil de petits groupes d'élèves inscrits dans une classe correspondant à leur niveau scolaire. L'enseignement du français est dispensé selon les besoins évalués à raison de douze, huit ou quatre heures, dans les CLIN et de neuf, six ou trois heures dans les CLAD qui ont été transformées en DAC : dispositif d'accueil.

Cette « révolution » pédagogique a été acceptée, non sans quelque difficulté, par les enseignants grâce au dynamisme des animateurs du CASNAV. Il subsiste des difficultés pour faire accepter l'idée du partage d'un dispositif d'accueil entre deux collèges et pour faire prendre en charge les jeunes de plus de seize ans qui n'ont jamais été scolarisés, la MGI n'acceptant que les jeunes déjà scolarisés.

Au total, l'académie de Rouen est particulièrement sensibilisée et attentive aux difficultés sociales et culturelles des jeunes hauts-normands. Cette prise de conscience ne s'accompagne cependant pas toujours de réactions adaptées et efficaces : la mission a rencontré, dans les écoles particulièrement, de nombreux enseignants peu disposés à modifier leurs habitudes de travail et, dans les établissements du second degré, des professeurs dont le discours négatif s'accompagne de pratiques élitistes. Mais les inspecteurs généraux ont aussi pu constater de nombreuses exceptions prouvant qu'il n'y a pas de fatalité en matière de déterminisme social ou culturel, mais plus souvent des insuffisances en matière d'impulsion ou d'animation.

Enseignants et enseignements

Dans le chapitre précédent, les personnels enseignants étaient appréhendés par le prisme des difficultés des élèves. Dans le présent chapitre, il est question de leurs propos, de leurs pratiques, de leur encadrement pédagogique et administratif et de la manière dont ils sont formés et gérés.

La formation initiale

La formation initiale des professeurs des écoles

Sur les dix dernières années, le recrutement a été un peu plus difficile à Rouen qu'en France métropolitaine et, comme souvent, il favorise le département siège de l'académie. L'Institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) en tient compte dans son organisation et essaye de répondre aux besoins de l'académie. Le manque d'attractivité de l'Eure, qui s'est accentué depuis que les professeurs des écoles sont recrutés après une licence préparée à Rouen ou au Havre, a nécessité la mise en place, pour préserver le recrutement du centre d'Evreux, d'un système d'affectation académique qui repose sur un classement des candidats en première année (évaluation d'entrée) panaché avec les vœux des postulants.

Les professeurs des écoles sont formés dans trois centres. La formation initiale des étudiants (PE1) et des stagiaires (PE2) est assurée à Rouen, au Havre et à Evreux. La direction de l'Institut a souhaité s'appuyer sur des formateurs de terrain. Ainsi, une partie de la formation aussi bien pratique que théorique est-elle assurée par des enseignants du premier degré, des interventions de maîtres formateurs, des professeurs des écoles recrutés par l'IUFM, des enseignants-chercheurs issus du premier degré. Cette politique n'a pas l'assentiment de tous les enseignants ; par ailleurs, le centre d'Evreux, éloigné des universités normandes et qui n'accueille pas de formation initiale des professeurs de lycée et collège, fonctionne encore partiellement sur le modèle et avec des personnels de "culture école normale".

▪ *Les trois priorités du plan de formation*

Dans le cadre du cahier des charges national, le plan de formation des PE1 et des PE2 traduit de manière particulièrement intéressante trois priorités : la polyvalence, la maîtrise de la langue et l'enseignement d'une langue vivante étrangère.

Dès la première année, la formation à la polyvalence est présente. Outre la préparation au concours, les étudiants bénéficient de compléments de formation dans les champs disciplinaires où ils sont fragiles (français ou mathématiques, en fonction des évaluations d'admission en première année) ou qu'ils n'ont pas choisis pour le concours (histoire-géographie, sciences, langues ou arts).

Le plan de formation de deuxième année traduit de manière particulièrement riche les besoins des enseignants du premier degré en matière d'enseignement de la langue française : temps de formation important consacré à la maîtrise de la langue (plus du quart du temps de formation total) ; choix d'axes dominants bien adaptés (apprentissage de la lecture, observation réfléchie de la langue orale et écrite, entrée en littérature) et transversalité de la maîtrise de la langue.

En ce qui concerne l'enseignement des langues vivantes étrangères, l'objectif de l'IUFM est de former tous les stagiaires à l'habilitation. Dès la première année un module de dix-huit heures est proposé aux étudiants qui n'ont pas choisi l'option ; en deuxième année, un module « contractuel » complémentaire est proposé à tous ceux qui en éprouvent le besoin. Au total, le nombre d'heures consacrées à l'enseignement des langues vivantes varie selon le choix des étudiants entre 104 heures (dominante) et 72 heures. C'est quantitativement plus que dans la majorité des IUFM. Est-ce suffisant pour assurer l'habilitation pour tous ?

La mission relève quelques faiblesses de ce plan de formation :

- la formation à l'enseignement des mathématiques (les apprentissages premiers ne sont même pas mentionnés) ;
- la formation aux spécificités de l'école maternelle : cet aspect de la formation semble strictement cantonné aux périodes de stage.

▪ ***Les relations avec le rectorat et les inspections académiques***

Elles sont qualifiées de satisfaisantes par les responsables de la formation. Le travail de collaboration se traduit concrètement par un dispositif d'adaptation à l'emploi (ouvert aux néo-titulaires sur deux ans) particulièrement développé. Ce dispositif qui s'enracine sur une véritable analyse des besoins fait intervenir conjointement les équipes des circonscriptions et les formateurs de l'IUFM. L'évaluation de la formation donne satisfaction au jury académique, les recrutements semblent quantitativement et qualitativement satisfaisants.

L'exclusion des formateurs de l'IUFM du jury académique de recrutement a cependant laissé une rancœur tenace. Comme partout et conformément à la réglementation, la composition du jury académique de recrutement ne peut comprendre de formateur de l'institut de l'académie, mais en Haute-Normandie il n'a pas été possible de construire un "pool" inter-académique de formateurs. Aussi les formateurs interprètent-ils cette situation comme une manifestation de défiance. Ce ressenti est aggravé par une communication difficile entre le jury et l'IUFM : rapports de concours tardifs et peu explicites, attentes du jury inconnues ou mal comprises, présence de formateurs peu appréciée à l'oral, etc..

Au total, le bilan, confirmé par les entretiens avec les IEN et les conseillers pédagogiques de circonscription, est plutôt positif.

La formation initiale des professeurs de lycée et de collège (PLC)

La formation initiale des professeurs de lycée et collège n'est assurée que sur les deux sites de Rouen et du Havre, en relation avec les universités.

La collaboration avec les corps d'inspection et le rectorat pour la formation des PLC2, PLP2 et CPE2 est étroite : le plan de formation initiale est élaboré avec les corps d'inspection.

Pour l'affectation des stagiaires et le choix des tuteurs, le choix des lieux d'implantation des professeurs stagiaires est déterminé dans un premier temps à partir des besoins identifiés dans chaque discipline par le rectorat et les inspections académiques. Les affectations se font en concertation avec les corps d'inspection qui donnent un avis sur la qualité des établissements et la présence de tuteurs. Les chefs d'établissement sont par ailleurs associés à la formation générale commune des stagiaires de deuxième année.

Le suivi des stagiaires durant l'année de stage est fait attentivement. Les cas difficiles apparaissant en cours de formation échappent de moins en moins à l'IUFM. Lors de l'examen des propositions de l'IUFM, – signe de l'absence de désaccord –, le jury académique améliore plutôt les scores. Le taux de réussite aux examens de qualification professionnelle est élevé.

La formation continue

Dans le premier degré : le respect des traditions

Dans le premier degré, l'organisation héritée des écoles normales est encore présente même si la rédaction d'un cahier des charges académique a quelque peu distendu les liens entre les inspections académiques et l'opérateur presque exclusif qu'est l'IUFM.

Le cahier des charges est le résultat d'une synthèse des recommandations des inspecteurs de l'éducation nationale et des ressources de l'Institut. Quelques priorités largement calquées sur les demandes institutionnelles émergent. Les stages proposés répondent à ce cahier des charges, la mission relève cependant qu'à trop se conformer aux nombreuses priorités nationales certains champs fondamentaux ne sont plus que très partiellement couverts. Dans le département de l'Eure, la formation consacrée à l'enseignement des mathématiques est particulièrement insuffisante.

Les insuffisances de la formation continue résultent aussi, dans le premier degré, de rigidités dans son organisation qui n'existent pas dans le second degré :

- La conception de la formation manque de souplesse, dans la mesure où elle dépend des stagiaires de la formation initiale, les brigades de remplacement destinées à la formation continue étant largement mobilisées par les congés de maternité et de maladie.
- Les départs en stage sont trop dépendants d'un barème qui privilégie l'ancienneté générale de service au détriment de la réalité des besoins des enseignants et des élèves.
- Les stages sur sites ou stages d'écoles sont trop peu nombreux.

Les régulations financières se sont traduites, au cours des deux années précédentes, par des annulations d'actions de formation.

Par ailleurs, les formateurs de l'IUFM acceptent de participer régulièrement aux animations pédagogiques organisées dans les circonscriptions. Ces interventions sont vécues de manière très positive tant dans les départements qu'à l'IUFM.

Dans le second degré : la complexité

Dans le second degré, la mission a eu beaucoup plus de difficulté à démêler l'organisation de la formation continue et à identifier ses principaux responsables. L'impression dominante est celle du manque de clarté dans la définition des responsabilités, du manque d'harmonisation des propos, de l'absence de consensus bien établi sur le positionnement de chacun. La multiplicité des acteurs (DEFPAR, RPA, corps d'inspection et IUFM), alors que la MAFPEN a été intégralement transférée à l'IUFM, n'explique pas seule la complexité de la situation⁴⁹.

▪ ***Le rôle central de l'IUFM***

L'IUFM est présenté et se définit comme un « opérateur privilégié », qui rencontre cependant des difficultés dans la bonne connaissance des priorités académiques et qui s'interroge sur le partage des responsabilités. Le cahier des charges du premier degré indique bien les priorités, mais il n'en va pas de même pour celui du second degré selon l'IUFM qui déplore que ne lui soit pas communiqué le projet académique. Des moyens logistiques ont pourtant été mis à l'IUFM dans le domaine de la formation continue, notamment avec un adjoint au directeur pour la formation continue et un secrétariat.

Cependant, la ligne de partage entre le rectorat (DEFPAR) et l'Institut dans la prise en charge des actions de formation reste floue. L'IUFM est en principe opérateur, en accord avec le RPA et le DEFPAR, là où « sa participation représente une réelle valeur ajoutée » mais il a été amené à intervenir dans des domaines où il estimait n'avoir pas légitimité pour le faire.

Il a fonctionné sans cahier des charges, sans contrat d'objectifs car ce dernier était caduc et l'avenant est arrivé plus d'un an après. Le souhait de l'IUFM semble être celui d'un pilotage vraiment partagé avec le nouvel « opérateur émergent » qu'est le rectorat.

▪ ***Les projets du rectorat***

La DEFPAR fait le constat d'un certain « essoufflement » de la formation continue à travers les stages du Plan académique de formation (« on est arrivé au bout de quelque chose »). L'offre de formation s'est sclérosée au lieu de s'enrichir, ce phénomène est en partie lié à la stabilité des formateurs.

La volonté est désormais affichée de donner une nouvelle dynamique à cette formation, notamment en partant d'une analyse des besoins et en développant des formations permettant de construire des réponses nouvelles. C'est ainsi que dans le projet de l'académie de Rouen 2004-2007 figure en bonne place l'Observatoire de la formation des personnels de l'académie de Rouen (OFPAR) dont le rôle est d'analyser les pratiques nouvelles développées après une formation.

On passerait donc d'une *logique d'offre* qui se traduisait jusque là par un catalogue d'actions essentiellement fondées sur ce que les formateurs savaient faire à une *logique de commande* à partir de besoins identifiés faisant appel à des opérateurs appropriés. L'émergence de « l'opérateur rectorat » est présentée comme une forme de réponse au besoin

⁴⁹ DEFPAR : délégation à la formation des personnels de l'académie de Rouen. RPA : responsable pédagogique académique. MAFPEN : mission académique à la formation des personnels de l'éducation nationale.

de clarification des rôles. Quoi qu'il en soit, les corps d'inspection sont très sollicités et font le lien entre les deux pôles, rectorat et IUFM.

▪ ***Les corps d'inspection : la « cheville ouvrière »***

Le rectorat fait état de l'« imbrication heureuse IUFM-corps d'inspection », ces derniers étant très sollicités par l'Institut. Pour l'IUFM, leur expertise en matière d'analyse des besoins est précieuse bien que donnée, semble-t-il, de manière informelle. Les inspecteurs font partie de la commission d'expertise qui examine le cahier des charges présenté aux formateurs et aux coordonnateurs. Il est à noter que les universitaires ne font pas partie de cette commission. Il arrive que les inspecteurs conduisent aussi des expérimentations avec l'IUFM dans un esprit de recherche-action. Côté rectorat, les inspecteurs sont très actifs dans les formations sur sites.

▪ ***Deux catégories d'actions remarquées***

L'accompagnement des néo-titulaires a été mis en œuvre car l'académie de Rouen a accueilli ces dernières années un nombre important de néo-titulaires venant de l'extérieur (de l'ordre de 50 % environ). Ce dispositif a nécessité la création d'un vivier de personnes-ressources pouvant offrir un appui pédagogique. Les jeunes professeurs sont prioritaires pour les formations sur appel à candidature, ce qui suscite un débat parmi les inspecteurs. L'académie est attachée à cet accompagnement, mais on peut s'interroger sur une telle priorité alors que les professeurs sortent de formation et ont obtenu une validation de leur parcours. A cette question, il est répondu que les établissements sont dans l'incapacité d'accueillir les néo-titulaires, ce qui doit davantage inquiéter le rectorat.

La demande de formation des enseignants s'exprime de deux façons : sur appel à candidature et dans le cadre de stages sur site (avec au moins dix enseignants). 164 établissements sur 250 ont fait des demandes de stages, ce qui a représenté environ 400 formations négociées. Le taux de satisfaction dans les établissements est élevé, car on s'adapte à la demande et la mise en œuvre est rapide. Les stages sur site permettent aussi d'apporter une aide à la construction d'outils locaux. Il faut cependant réfléchir à l'articulation entre ces formations et celles qui recrutent sur appel à candidature afin d'éviter la dispersion et les doublons. Il faudrait que les stages académiques préparent les stages sur site.

Le CRDP : un certain isolement

La collaboration entre les corps d'inspection et le CRDP est plus limitée, portée par quelques inspecteurs qui sont ses interlocuteurs privilégiés et qui connaissent les besoins en ressources pédagogiques des enseignants. Le CRDP de Haute-Normandie semble réceptif et réactif à la demande exprimée. Il mène une politique éducative dans quatre directions principales : la culture scientifique, l'enseignement primaire et l'AIS, l'éducation à la citoyenneté, l'art et la culture, avec une activité éditoriale renommée sur le patrimoine local. Après une période difficile, marquée par des problèmes financiers et un déficit d'image, le CRDP de Haute-Normandie a remis l'outil de production en position de fonctionner. Il est maintenant confronté aux problèmes posés par « le virage du numérique ».

La mission s'est étonnée d'un certain isolement du CRDP, qui n'est pas nécessairement de son fait, sur des thèmes d'actualité :

- L'éducation prioritaire : le site accessible par le CRDP est très visité mais il renvoie aux productions d'autres académies car le site académique n'est plus alimenté depuis quatre ans.
- Le développement des TICE : le CRDP organise des actions de présentation de produits pédagogiques, sans aucune coordination avec la mission de développement des TICE du rectorat.
- L'accompagnement des nouveaux enseignants : bien que voisin de l'IUFM, le CRDP n'est pas sollicité.
- Il ne l'est pas non plus sur l'évaluation des élèves.

L'encadrement pédagogique

Les inspecteurs

▪ *Dans le premier degré : les problèmes des circonscriptions*

Après une période au cours de laquelle les inspecteurs de circonscription, particulièrement ceux de l'Eure avaient peu inspecté (40 inspections par an, en moyenne), ils se remobilisent un peu sous l'impulsion des inspecteurs d'académie. Les retards d'inspection sont cependant encore importants, dans l'Eure particulièrement où 471 enseignants n'ont pas été inspectés depuis cinq ans ou plus. En Seine-Maritime, la moyenne est de 284 enseignants par circonscription et avec cinquante inspections en moyenne annuelle par inspecteur, on ne peut espérer dépasser une inspection tous les cinq ans.

La prise de conscience de cette situation est nécessaire, elle est aujourd'hui étayée par une réflexion départementale sur la fonction de l'inspection et sur sa prise en compte. Plusieurs conseils d'inspecteurs ont été consacrés aux critères, modalités et priorités d'inspection. La mission relève, en outre, une initiative intéressante dans l'Eure sur l'élaboration et l'expérimentation d'un protocole d'évaluation des écoles.

Il faut cependant souligner que l'inspection n'a qu'un impact modeste dans le domaine de la gestion des ressources humaines du premier degré : la notation est particulièrement encadrée, malgré l'effort de différenciation dans l'Eure, les promotions et le mouvement sont exclusivement fondés sur un barème qui fait la part belle à l'ancienneté générale de service, les départs en formation sont indépendants de l'avis des inspecteurs. Comment ces constats ne seraient-ils pas démobilisateurs ?

Pourtant les conditions d'encadrement des enseignants du premier degré sont satisfaisantes et la baisse constante du nombre d'élèves et du nombre de maîtres a allégé la tâche des inspecteurs. Elle a cependant déséquilibré les charges des circonscriptions, en Seine-Maritime particulièrement. A titre d'exemple, une vaste circonscription rurale comme celle de Neufchâtel-en-Bray compte plus de 5 000 élèves répartis dans près de 240 classes organisées en une cinquantaine de structures, alors que celle de Rouen-Nord est de taille très modeste (163 classes dans 37 écoles). La réforme de la carte des circonscriptions est en cours, elle devrait dès la rentrée 2005 rééquilibrer quelque peu la situation.

La discontinuité de l'impulsion pédagogique constitue un problème majeur dans le premier degré : la rotation des cadres pédagogiques est trop rapide dans un grand nombre de circonscriptions peu attractives du fait de leur isolement dans l'Eure ou de leur situation sociale en Seine-Maritime. Le département de l'Eure est de ce point de vue tout à fait caractéristique des difficultés de gestion des personnels d'encadrement pédagogique du premier degré. Les conséquences de l'absence de continuité de l'encadrement y sont bien visibles. Lors de ses visites dans les circonscriptions rurales, la mission a constaté que :

- Le RASED « fonctionne sur des schémas anciens » et le tiers des postes spécialisés est occupé par des agents non formés. Le travail sur les tests avec les médecins scolaires est une nouveauté, précédemment les deux catégories de personnes s'ignoraient.
- Tous les outils d'information sont en cours de constitution, il n'y a pas de mémoire de circonscription. L'informatique apporte une aide précieuse et les documents remis sont de qualité mais il manque encore des informations essentielles comme la rotation des enseignants sur les différents secteurs géographiques de la circonscription ou comme la fréquentation des écoles maternelles (la fiche école ne comporte pas cette donnée).
- La mobilisation des enseignants est à reprendre : sur les projets d'école, sur la lecture (pas une école ne s'engage sur la lecture des dix ouvrages dans l'année, au mieux un ouvrage sur deux mois), sur les relations entre écoles et collège de secteur. Selon l'appréciation de l'IEN, « les enseignants ont l'habitude de travailler seuls ».

Cette carence objective de l'encadrement contribue-t-elle à expliquer les résultats médiocres des élèves dans telle ou telle circonscription rurale ? En partie sans nul doute mais la mission a observé dans d'autres circonscriptions, urbaines celles-là, que la permanence en poste de l'IEN ne suffisait pas à lui donner l'autorité qui lui est déniée dans la gestion des enseignants.

Au contraire de l'enseignement secondaire, l'enseignement primaire peut donner l'impression d'avoir été peu touché par les réformes de structures. Les circonscriptions du premier degré continuent par exemple à assurer leurs trois missions traditionnelles : inspection, gestion, animation, conservant pour ce faire les aides pédagogiques et administratives que sont les conseillers pédagogiques (beaucoup plus stables que les IEN), les secrétaires de commissions et les secrétaires de circonscription. Il convient d'aller au-delà de ces apparences et de noter que, sous l'effet des politiques nationales et académiques ainsi que des évolutions culturelles et sociales, l'accomplissement de ces missions est devenu beaucoup plus complexe et l'inspection individuelle ou même la présence de l'inspecteur dans les écoles sont moins fréquentes, avec les conséquences évoquées ci-dessus.

L'enrichissement constant de l'enseignement primaire par l'arrivée de nouveaux enseignements tels que l'informatique et les langues étrangères, l'accumulation d'expériences pédagogiques conjoncturelles, parfois médiatiques, accompagnées le plus souvent de protocoles d'enquêtes et d'évaluations compliqués à réaliser et finalement peu exploités multiplie sans cesse les priorités et les comptes rendus.

De même, l'apparition de territoires nouveaux (zones et réseaux d'éducation prioritaire, regroupements pédagogiques intercommunaux concentrés ou dispersés, RUE, etc.) a accru considérablement le nombre des concertations nécessaires à la cohérence d'ensemble des actions menées. La sollicitation quasi-permanente de l'éducation nationale dans le cadre des

multiples actions interministérielles (politique de la ville, contrats éducatifs locaux, actions de prévention, sécurité routière, environnement, Europe, journées nationales diverses, etc.) oblige les inspecteurs et leurs collaborateurs à assister à de multiples comités de pilotage qui s'ajoutent à ceux mis en place par l'institution scolaire pour son fonctionnement propre, contribuant ainsi à disperser encore davantage les ressources et les énergies.

▪ ***Dans le second degré : l'inégalité des charges***

Les IEN-ET/EG⁵⁰ sont, comme dans la plupart des académies, en situation numérique plus favorable que leurs collègues IA-IPR pour assurer les missions de terrain. Le taux d'encadrement en lycée professionnel oscille entre 110 et 330 professeurs par inspecteur contre environ 700 professeurs pour les IA-IPR résidents (sauf cas particulier, comme celui de l'éducation musicale : 285 professeurs suivis par un IPR stagiaire). Cependant le taux d'inspection individuelle des professeurs de LP varie entre 7 % et 15 % de professeurs inspectés par rapport au nombre total d'enseignants, alors qu'il varie entre 7,5 % et 36 % pour les IA-IPR.

Comme partout, les inspections individuelles sont une variable d'ajustement de l'emploi du temps des inspecteurs, accaparés par une multiplicité de tâches. Ainsi, lorsqu'un inspecteur est chargé d'une mission lourde comme celle du développement des TICE, le ratio d'inspection peut chuter fort légitimement à un taux très bas.

Le corps des IEN-ET/EG compte environ 20 personnes. Il paraît relativement stable, avec des emplois occupés de façon pérenne pendant plusieurs années successives (une quinzaine de fonctions stables par exemple entre 1990 et 2000 environ ou plus), et un renouvellement partiel des IEN depuis les années 2000 (une dizaine). Dans le corps des IA-IPR, après une année délicate en 2001-2002 qui a vu l'arrivée de nombreux stagiaires (dix sur un corps de 22 inspecteurs), parfois seuls aux commandes de leur discipline, la situation semble s'être normalisée. Il reste encore quelques disciplines connaissant de fortes fluctuations d'inspecteurs, comme pour l'espagnol par exemple qui a vu quatre inspecteurs se succéder en quatre ans, ou en éducation physique et sportive qui voit cette année deux stagiaires IA-IPR nouveaux arrivants prendre en main leur discipline.

L'encadrement du premier degré : présence de l'animation départementale

L'encadrement départemental du premier degré reflète simultanément une grande continuité et la difficulté de s'adapter aux exigences souvent contradictoires des empilements de priorités. L'animation et la régulation des IEN du premier degré sont assurées par les inspecteurs d'académie, elles diffèrent peu d'un département à l'autre. Les IEN sont impliqués collectivement dans la politique du premier degré : les inspecteurs ont été associés à l'élaboration de projets départementaux et les missions qui leur sont confiées donnent lieu systématiquement à une mise en commun en conseil d'IEN, telle la réflexion sur le projet d'école dont les résultats ont été réinvestis, mais les IEN qui ont été rencontrés expriment un sentiment d'impuissance sur bien des sujets, inspection, formation initiale et continue des enseignants, équilibre des tâches, découpage des circonscriptions, etc..

⁵⁰ IEN ET-EG : inspecteurs de l'éducation nationale pour l'enseignement professionnel, technique (ET) et général (EG).

Le conseil d'IEN reste l'instance habituelle de pilotage et de préparation des décisions pédagogiques. Ces conseils se tiennent régulièrement (un conseil tous les mois) et portent presque systématiquement sur des questions de gestion et des sujets pédagogiques, le plus souvent préparés par un inspecteur chargé d'une mission. L'inspecteur d'académie les préside régulièrement, souvent entouré des inspecteurs d'académie adjoints (en Seine-Maritime), des IEN adjoints et du secrétaire général de l'inspection académique.

Les missions départementales se sont notablement alourdies au cours des dernières années. Elles pèsent plus dans le département de l'Eure où elles reposent sur moins d'inspecteurs. La majorité d'entre elles sont la traduction départementale d'injonctions nationales (maîtrise de la langue puis illettrisme, langues vivantes, sciences, projets d'écoles, contrats éducatifs locaux, arts et culture, formation continue). Ces missions permettent d'assurer la préparation et le suivi des actions lancées, elles contribuent à faire vivre une dynamique départementale, mais elles mobilisent beaucoup de temps et ne se traduisent pas systématiquement par un rapport d'activités.

Les relations des inspecteurs de l'éducation nationale avec les services des inspections académiques ne sont pas toujours exemptes de méfiance, la logique pédagogique s'opposant quelquefois à une logique administrative mal comprise, notamment en matière de gestion des ressources humaines, et, en Seine-Maritime particulièrement, en matière de gestion des moyens. Aux yeux des inspecteurs, c'est le service qui établit la répartition des emplois, sans tenir assez compte des contingences pédagogiques. Le partage des compétences entre les secrétaires généraux des inspections académiques, les inspecteurs de l'éducation nationale adjoints et les inspecteurs d'académie adjoints (en Seine-Maritime) n'est pas toujours clair en matière de pilotage pédagogique. La mission a pu le constater, par exemple au sujet de la gestion de l' AIS en Seine-Maritime, ou de la définition des attributions des deux IEN adjoints.

L'échelon académique devient sous l'effet de l'impulsion ministérielle un nouveau niveau de pilotage pour le premier degré. Tout à fait normalement, la gestion des inspecteurs est assurée au rectorat qui arrête la proposition de note annuelle et établit, après avis des inspecteurs d'académie, les propositions de promotion. La gestion des différents inspecteurs de l'éducation nationale (chargés d'une circonscription du premier degré, orientation et enseignement technique) est estimée équitable. En revanche, la communication entre le rectorat et les inspections académiques n'est pas toujours suffisante : certains documents, comme les propositions d'inscription sur les listes d'aptitude ou les rapports individuels d'inspection générale, ne reviennent pas systématiquement dans les départements.

Plusieurs dossiers pédagogiques sont traités aux deux niveaux. C'est particulièrement vrai des langues vivantes ou des arts et de la culture. Cette double animation a incontestablement profité aux élèves en matière d'enseignement des langues vivantes, elle apparaît moins efficiente voire problématique pour les actions relevant des arts et de la culture où « le terrain » ne sait plus trop quel est le bon interlocuteur.

La constitution d'un collège académique des inspecteurs de l'éducation nationale n'a manifestement pas satisfait, il n'est plus qu'exceptionnellement réuni. La place des IEN dans les bassins est incertaine : conviés aux réunions, ils se sentent peu concernés par les sujets traités. Seuls, la liaison écoles/collèges et le travail de proximité avec les IA/IPR leur semblent profitables. La mission relève cependant une première forme de mutualisation des

ressources et des compétences dans quelques RUE. Ces initiatives individuelles devraient être valorisées et multipliées.

Au total, une meilleure coordination des deux échelons est sans doute souhaitable, mais il est encore plus nécessaire et urgent de redynamiser les inspecteurs dans l'académie : il y a là un enjeu réel pour l'enseignement primaire.

L'encadrement du second degré : des innovations prometteuses

▪ *L'état des disciplines : une méthode de travail à consolider*

Dans plusieurs académies, s'est développée depuis quelques années la réalisation systématique d'états des disciplines. Basés sur une synthèse annuelle des constats faits dans les classes, écrits à destination du recteur, ces états permettent de repérer les besoins, les points forts et les difficultés organisationnelles et pédagogiques de chaque discipline, de mettre également en évidence les tendances dans l'évolution des pratiques pédagogiques des enseignants. A la demande de la mission d'évaluation, ont été rédigés cette année les états de la discipline en mathématiques, en sciences physiques, histoire-géographie, lettres, langues et philosophie : ces documents sont de nature à servir de base à la politique académique pédagogique, et à nourrir la réflexion stratégique en particulier en termes d'élaboration d'un programme de travail académique (PTA).

La mission estime que ces états devraient être rédigés de façon systématique, selon un protocole harmonisé, et que leur utilisation devrait être suivie attentivement aussi bien par les décideurs académiques que par l'inspection générale.

▪ *La présence collégiale des IA-IPR : une recherche constructive*

La présence collégiale des IA-IPR dans les établissements et auprès des équipes pédagogiques fait l'objet d'une recherche constructive. Pendant plusieurs années, elle a pris la forme d'une visite systématique et généralisée de l'ensemble des EPLE à la rentrée scolaire, par au moins un IA-IPR. Cette mesure semble avoir recueilli les suffrages des chefs d'établissement, mais elle était coûteuse en temps car chaque IPR visitait en moyenne huit à dix établissements. De plus, le suivi et les retombées concrètes de ces visites n'ont pas convaincu l'ensemble des inspecteurs et cette mesure a été supprimée à la rentrée 2003.

Le collège des IA-IPR s'est alors doté d'un autre instrument, mis en place progressivement à partir de l'année 2003-04 : la rédaction de fiches de suivi d'établissement qui synthétisent l'ensemble des observations effectuées par les inspecteurs. Le bilan de ces observations a fait l'objet d'un rapport au recteur en novembre 2004. Il est explicitement défini comme une exploitation « collective des rapports d'inspection ». Il se concentre sur trois grandes problématiques pédagogiques : l'évaluation des élèves, la maîtrise de l'oral et le travail en équipe des enseignants. Cette réflexion débouche sur des préconisations destinées aux inspecteurs eux-mêmes, concernant à la fois l'évaluation des pratiques enseignantes dans ces domaines, et des esquisses de « discours commun permettant d'avancer des préconisations harmonisées ».

Les difficultés de présence effective sur le terrain, en particulier des IA-IPR, ont conduit le collège des inspecteurs à envisager d'autres formes de pilotage pédagogique. Ainsi, en 2003-04 ont été réalisées des inspections croisées de tout un établissement par les inspecteurs de mathématiques et sciences physiques sur une durée de quatre jours, dans le but d'observer les pratiques pédagogiques et d'aider à la mise en place d'un travail d'équipe entre les enseignants de ces disciplines, en particulier en seconde et terminale S. Se développent également les pratiques d'inspection approfondie, dans une discipline donnée, d'une grande partie des professeurs de l'établissement visité, suivies de la réunion de l'ensemble de l'équipe pédagogique. Bien qu'encore limitées, ces initiatives semblent donner satisfaction aux chefs d'établissement, et permettent de mieux peser, aux dires des inspecteurs qui les pratiquent, sur la politique pédagogique locale. Elles mériteraient d'être attentivement suivies et évaluées.

La mission considère qu'une démarche décisive a été engagée par le corps des inspecteurs pour dégager les lignes de réflexion essentielles sur lesquelles peut s'appuyer désormais un pilotage académique des disciplines. Cependant, il apparaît nécessaire maintenant de passer à l'étape suivante de formalisation, et ainsi d'organiser et de hiérarchiser clairement les missions des inspecteurs au sein d'un document construit, qui pourrait être le PTA, s'imposant à tous et servant de référence.

▪ *Les inspecteurs et la liaison inter-cycles*

Le travail sur les liaisons inter-cycles a été relancé en application du projet académique dans le contexte de l'utilisation des RUE comme « cadre local de la réflexion pédagogique et de la mise en œuvre des objectifs prioritaires de l'académie ». Il s'agit de réunir des enseignants des écoles et des collèges, ou des collèges et des lycées, pour travailler dans une même discipline sur la connaissance des programmes respectifs, sur la définition des compétences attendues/à acquérir par les élèves, sur les résultats des évaluations.

Dans ses visites de sites, la mission a effectivement rencontré des exemples de ces travaux inter-cycles. Dans la circonscription de Bernay, les enseignants d'un collège et d'une école ont établi ensemble des listes de mots que les élèves doivent savoir en arrivant au collège. Dans la circonscription de Neuchâtel-en-Bray, le travail a porté sur les enseignements fondamentaux en français et en mathématiques. Au Havre, les enseignants du lycée Robert-Schuman sont engagés dans un rapprochement suivi avec leurs collègues des trois collèges voisins : en lettres l'année dernière, en mathématiques cette année, en anglais l'année prochaine. Dans les établissements visités au sud de Rouen, les mathématiques sont également la discipline choisie pour cette « action de RUE ».

Ces travaux engagés sous la conduite des IA-IPR et des IEN le cas échéant sont très appréciés par les enseignants qui y participent et la mission ne peut qu'encourager leur développement.

La mission recommande la multiplication des actions conduites par les inspecteurs pour faire travailler ensemble des enseignants sur les disciplines d'enseignement dans un souci de continuité des apprentissages et d'harmonisation de l'évaluation des résultats scolaires entre les écoles et les collèges et entre les collèges et les lycées.

La gestion des enseignants

La mission s'est intéressée prioritairement à ce qui, dans les caractéristiques et dans la gestion des enseignants, peut être mis en relation avec les résultats scolaires. Les idées reçues à ce sujet sont le manque d'attractivité de l'académie et la mobilité liée aux établissements difficiles, qui auraient des effets négatifs sur la motivation et sur l'expérience des professeurs considérés individuellement comme sur la cohésion et la permanence des équipes pédagogiques dans les établissements.

L'examen de la gestion des personnels a montré que ces phénomènes sont beaucoup moins importants que d'autres phénomènes propres à l'académie, tels que l'inégale attractivité de l'Eure par rapport à la Seine-Maritime et l'instabilité organisée des professeurs des écoles dans les deux départements. Cette situation n'est pas imputable à l'action des services académiques, qui font l'objet d'appréciations positives, mais bien aux principes de gestion mis en œuvre. Sur ce plan, la gestion des personnels des établissements secondaires a fait des progrès qui devraient inspirer la modernisation de la gestion des enseignants du premier degré.

La qualité de la gestion

Les appréciations portées sur la qualité de la gestion des personnels de l'académie émanent aussi bien des services qui ont à en connaître, administration centrale et service payeur, SREC comme on l'a déjà vu, que des partenaires et usagers des services.

Les représentants des personnels tiennent des propos élogieux sur les services concernés du rectorat, sur leur volonté de progresser et sur la qualité du dialogue. Le propos est plus nuancé sur la gestion départementale, ce qui renvoie au style personnel des inspecteurs d'académie, DSDEN, et/ou aux mesures qu'ils prennent. Par exemple dans l'Eure, les rappels aux règles à observer en matière d'autorisations d'absence n'ont pas servi la popularité de leur auteur.

Les cadres de l'académie, chefs d'établissements et IEN chargés de circonscription, ont peu de remarques à formuler. Les IEN soulignent le peu de place laissée à une gestion qualitative qui prendrait en compte les compétences évaluées sur certains postes et l'inadéquation des règles d'organisation de la formation continue par rapport aux besoins des élèves et des personnels. La préparation de la rentrée est appréciée par les chefs d'établissement, qui connaissent par ailleurs les contraintes de gestion du remplacement. L'action auprès des personnels en difficultés est reconnue, bien que la tolérance imposée par

le « système » à l'égard de quelques « cas »⁵¹ soit usante pour les chefs d'établissement et pour les collègues.

Le bilan social de l'académie, édité pour la deuxième année, comprend, pour les personnels gérés par le rectorat, outre les données habituelles sur la connaissance des effectifs, de nombreuses informations qui témoignent de la rigueur de l'administration des personnels, et de l'utilisation intelligente de l'informatique pour le suivi des indicateurs, par exemple en matière d'absentéisme⁵². Ce document rend compte également des différentes actions sociales en faveur des personnels et du souci d'aider les personnels en difficultés. On apprend ainsi que la direction des relations et des ressources humaines a reçu 241 personnes, dont 198 enseignants, et que le groupe AISSE (accueil, information, soutien au service des enseignants) a accompagné 138 personnes. L'académie dispose de 40 postes de réadaptation dont dix seulement sont occupés par les mêmes personnes depuis plus de trois ans.

La qualité de cette gestion, sur le plan administratif comme sur le plan humain, est attestée par le volume du contentieux⁵³ traité par le rectorat. Totalisés sur les trois années 2001, 2002 et 2003, les 109 recours introduits représentent 1,88 % du total national, soit un pourcentage très inférieur au « 3 % » de l'académie (3 % des élèves, 3,13 % des enseignants du premier degré et 3,25 % des enseignants du second degré). Les 67 décisions rendues pendant ces trois ans comportent 15 annulations, soit 1,3 % du total national des annulations. Le taux d'annulation, 22 % des décisions, est inférieur au taux national, 24,5 %.

On peut citer également ici l'opinion du médiateur académique, dont l'activité a augmenté, depuis sept ans, de 40 cas traités par an à 90, et qui attribue cette augmentation à la notoriété croissante des médiateurs de l'éducation nationale et au besoin d'information et d'écoute de ses visiteurs. Il n'y a pas plus de quatre à cinq cas par an dans lesquels l'administration soit sérieusement en cause.

Recrutement et attractivité

Nota : les informations étudiées ci-dessous émanent du rectorat (bilan social 2003 et bilan social 2004), de l'inspection académique de l'Eure (tableau de bord du premier degré 2004), de la direction des personnels enseignants (bilan du mouvement 2004 et bilan provisoire 2005). Compte tenu de la disparité des données publiées, qui sont évolutives dans le temps et différemment présentées selon les services émetteurs (DPE et rectorat), et des doubles comptes dans les deux mouvements des personnels du second degré, les résultats de cette étude sont illustrés de nombres et de pourcentages arrondis en vue de mettre en évidence les ordres de grandeur.

⁵¹ Tel ce CPE qui a transformé son bureau en case à toit de bambou, dont les murs sont tapissés de messages provocateurs.

⁵² L'évolution de l'absentéisme y est analysée par discipline.

⁵³ Bien que le contentieux porte sur tout le champ de l'administration académique, ses données sont présentées ici car il est introduit majoritairement par les personnels.

L'académie recrute de jeunes enseignants.

Entendu :

« L'académie est peu demandée par les titulaires mais l'administration centrale envoie des néo-titulaires pour rééquilibrer en titulaires. Les néo-titulaires quittent l'académie après quatre ou cinq ans, sinon ils s'installent ». « C'est une académie porte-avions : les jeunes enseignants ne restent pas. »

Le recrutement de professeurs des écoles ne pose pas de problème. Pour les années 2002 à 2004, les taux de présence aux épreuves ont été supérieurs aux taux nationaux et les taux de pression (ici définis par le nombre de candidats rapporté au nombre de postes ouverts au concours) sont en augmentation de 4,5 en 2002 à 5,1 en 2004, ce dernier taux étant aligné sur le taux national.

Le recrutement de professeurs d'enseignement secondaire est plus difficile, le taux moyen de réussite aux concours des candidats de l'académie étant de 9,5 % pour une moyenne nationale de 13 %. Notons que le taux de réussite aux concours internes est bien meilleur : à titre d'exemple, le taux de réussite au CAPES externe est de 10,2 %, et le taux de réussite au CAPES interne de 17,4 %⁵⁴.

L'académie garde la très grande majorité de ses stagiaires en situation et de ses néo-titulaires, dont le nombre varie entre 400 et 500 depuis trois ans. Elle reçoit des néo-titulaires en nombre décroissant : 460 en 2002, 300 en 2004. L'académie est attractive pour ses stagiaires et pour les jeunes en provenance de toute la France, principalement du quart Nord-Ouest.

Elle ne l'est pas pour les personnels titulaires. Au mouvement 2004, la demande pour sortir de l'académie concernait 7,9 % des personnels (6 % en Seine-Maritime et 11 % dans l'Eure) et représentait 4,1 % du total national. Elle n'a été satisfaite que pour 2,8 % des personnels. La demande pour entrer ne couvre pas les sorties : en 2004, elle représentait 20 % des demandes de sortie et, presque totalement satisfaite, elle a couvert la moitié des sorties.

Il est possible toutefois que ce déséquilibre entre la demande de sortie et la demande d'entrée soit l'effet différé des variations importantes des besoins de recrutement de l'académie et qu'il se réduise avec la décroissance de ces besoins. Les candidats à la mutation ne présentent pas de caractéristiques différentes de celles des candidats des autres académies : ils ont le même âge moyen, 32 ans, et le pourcentage de candidats originaires de ZEP est le même (20,8 %). Le bilan provisoire du mouvement 2005 indique que le nombre de candidats à la sortie est en nette diminution : 1024 l'an dernier, 869 cette année, soit 3,5 % du total des demandes.

Les données sur trois ans du mouvement interdépartemental des enseignants des écoles sont toutes inférieures aux données moyennes nationales à l'exception des sorties réalisées dans l'Eure. Le déséquilibre de l'attractivité des deux départements est visible mais en pourcentage des effectifs les différences sont faibles.

⁵⁴ L'IUFM, pour sa part, est satisfait des résultats obtenus dans les préparations assurées en collaboration avec l'Université du Havre, et dans son centre de Rouen (Capes de documentation). Les autres préparations sont assurées par l'Université de Rouen.

Mouvement 2004 en %	Eure	Seine-Maritime	France
Sorties demandées/effectifs	3,81	1,59	4,38
Sorties réalisées/effectifs	2,45	1,14	2,01
Entrées demandées/effectifs	1,58	1,54	4,38
Entrées réalisées/effectifs	1,61	1,21	2,01

Les pourcentages d'effectifs concernés par la mobilité interne à l'académie des personnels du second degré et interne aux départements pour ceux du premier degré sont beaucoup plus importants et même préoccupants.

Rotation des enseignants et instabilité

Dans le second degré, l'évolution récente du mouvement intra-académique présente des caractéristiques inverses de celles du mouvement interacadémique.

Le volume du mouvement intra-académique est stable depuis trois ans, autour de 2200 candidatures, mais sa structure évolue rapidement : la part des titulaires augmente d'une dizaine de points (elle atteint 70 % du total) due à la demande volontaire interne, car la part des titulaires entrant dans l'académie reste de l'ordre de 6 à 7 %. La part des néo-titulaires entrants diminue de huit points (elle n'est plus que de 13 %), celle des néo-titulaires maintenus dans l'académie diminue de deux points : elle est de 18 %.

Le nombre de candidats volontaires est en augmentation en 2004, 1500 contre 1300 les trois années précédentes : serait-ce l'effet de l'installation dans l'académie ? A la différence de la demande de sortie d'académie, les caractéristiques des candidats se différencient nettement : ils sont originaires de ZEP à 26,5 % contre 14,5 % en moyenne nationale et originaires de zone de remplacement à 13,8 % contre 27,4 % en moyenne nationale. L'interprétation par le rectorat de ces pourcentages comparés à ceux des candidats à la sortie est que la stratégie de gestion de carrière de ces derniers est de passer par les zones de remplacement, celle des candidats au mouvement intra-académique étant de passer par les ZEP.

Cette interprétation est confirmée par les résultats du mouvement au titre de l'affectation prioritaire valorisée (APV) : la demande de sortie de l'académie au titre de l'APV a été plus faible qu'en moyenne nationale : 14,6 % des demandes contre 18,8 % en moyenne nationale. Les pourcentages sont plus élevés dans les académies comparables et proches : 20,3 % dans l'académie d'Amiens, 31,1 % dans l'académie de Versailles, 25,5 % dans l'académie de Lille.

La structure de la demande de mutation interne et des mutations réalisées en 2004 en % des personnels est la suivante en ordre de grandeur :

En % de l'effectif académique	Demandes de mutation	Mutations réalisées
Titulaires volontaires	8	5
Participants obligatoires	6,5	5
Total	14,5	10

Dans l'enseignement primaire, l'étude du mouvement départemental de l'Eure montre que le mouvement est beaucoup plus important, le nombre de candidats au mouvement étant de l'ordre du quart de l'effectif du département, et du cinquième des effectifs titulaires si l'on déduit du total les néo-titulaires, les « T1 », qui sont obligés d'y participer. Le nombre de mutations réalisées est de l'ordre du cinquième de l'effectif.

Comparé avec celui des PLC, ce mouvement frappe par son ampleur (il est en volume deux fois plus important) et par la part des candidats titulaires : elle est quatre fois celle des néo-titulaires, soit deux fois plus importante que dans l'enseignement secondaire.

La permanence des données sur plusieurs années consécutives montre que ce phénomène est stable et relativement indépendant des variations du recrutement. Il dépend donc largement des règles adoptées dans le département sur l'affectation des enseignants et sur l'organisation de leur mouvement, lesquelles favorisent l'instabilité des personnels en multipliant les cas où l'affectation est provisoire, qu'il s'agisse des droits des personnes ou des postes à pourvoir.

L'instabilité des équipes pédagogiques qui résulte du taux élevé de rotation est amplifiée en outre dans l'enseignement primaire par la multiplication des services partagés entre les écoles au titre de diverses catégories de décharges et de missions particulières, dont la gestion administrative associe le poste, le service et l'enseignant. Rien ne s'oppose, au moins dans les écoles des zones urbaines, à ce que l'on regroupe des services partiels pour constituer des postes « polyvalents » qui seraient pourvus de façon définitive.

Vu le même jour dans une école de onze classes en ZEP à Louviers :

*le maître « surnuméraire » en CP à mi-temps,
la maîtresse de « soutien ZEP » à mi-temps,
la maîtresse déchargeant à temps partiel la directrice,*

soit trois personnes différentes pour un service total supérieur au temps plein.

Sans compter :

*les maîtres du RASED installé dans l'école,
la remplaçante d'une maîtresse absente,
l'aide-éducateur qui prend les élèves en groupe pour l'informatique,
le « conteur » qui prend les élèves sur le temps de classe,
l'intervenant du CEL qui vient pour emmener les élèves à la piscine.*

La directrice se plaint du temps de concertation nécessaire pour la mise en place de toutes ces aides et demande qu'elles soient toutes à temps plein (ce qui majorerait de 50 % le nombre d'enseignants présents à temps plein dans l'école) mais elle ne pense pas à demander d'abord un enseignant permanent supplémentaire dans l'école.

Les procédures sont également en cause, notamment l'appel à intention de participation au mouvement qui a été institué pour publier la liste des postes susceptibles d'être vacants. On ne voit rien de tel dans la gestion du mouvement des PLC. En revanche, l'information publiée sur ses caractéristiques et sur ses résultats est abondante et assez riche pour aider à définir une politique d'affectation des enseignants. On peut estimer qu'à défaut d'une telle politique dans l'enseignement primaire la gestion du mouvement des enseignants des écoles sert le respect de règles administratives plus que l'intérêt des personnels et celui des équipes pédagogiques.

L'atomisation des services d'enseignement et, du point de vue des élèves, l'émiettement du temps scolaire qui en résulte, constituent sans doute une des causes de l'inefficacité relative des moyens budgétaires consacrés au soutien en ZEP et à la lutte contre l'illettrisme. Une autre cause réside dans le fait, évoqué même par les représentants des personnels, que la difficulté des postes n'est pas prise en compte dans l'affectation des enseignants.

En Seine-Maritime, la situation est comparable tant par l'ampleur du mouvement annuel que par ses répercussions sur les équipes de certaines écoles. La volonté de ne pas nommer de néo-titulaires sur certains emplois jugés difficiles ne fait que retarder le problème d'un an. Les quelques « postes à profil » obtenus au prix de tensions vives avec les organisations syndicales ne profitent qu'à l'enseignement des langues vivantes.

Le traitement de la « difficulté d'enseigner » : zone, établissement, classe

Dans l'académie, le lien est fait spontanément et systématiquement entre les résultats des élèves et les difficultés socioprofessionnelles de la région mais le lien entre les difficultés des postes à pourvoir et l'affectation des enseignants est fait d'une façon qui appelle plusieurs remarques.

Sur la notion de « zone », tout d'abord. Le problème principal de l'affectation est celui de l'éloignement géographique : ceci vaut pour les postes dans l'enseignement primaire et pour les petits collèges des zones rurales situées à l'est et au sud de l'académie, car les lycées bénéficient de la préférence des PLC pour une affectation en lycée. Ce problème n'est pas pris en compte dans la gestion de l'affectation qui, dans le second degré, ne fait de sort particulier qu'aux établissements considérés comme difficiles sur le plan social.

Il serait cependant intéressant de faire l'étude comparée par circonscription et par secteur de collège des taux de rotation des enseignants et des résultats des élèves car la mission, faute d'information sur les taux de rotation, n'a pu faire que des rapprochements empiriques avec l'affectation des néo-titulaires (dans la circonscription de Bernay).

En second lieu, on peut s'interroger sur la pertinence de l'attribution d'office de l'APV aux établissements relevant du plan de lutte contre la violence ou en établissement sensible car les caractéristiques de certains de ces établissements au titre des critères retenus par le rectorat les placent dans une situation plus favorable que celle d'établissements classés en ZEP non retenus pour l'APV ou même d'établissements non classés. A titre d'exemples :

Etablissements :	Critères :	APV	Classement	Personnels mutés depuis 1999 en %	Taux de couverture des postes ⁵⁵
<u>Lycées</u>					
Val-de-Seine au Grand-Quevilly		oui	PLV	18	115
Robert-Schuman au Havre		non	-	26	124
Les Fougères à Louviers		non	-	35	16
<u>LP</u>					
Auguste-Perret au Havre		oui	PLV	28	33
Robert-Schuman au Havre ⁵⁶		non	-	28	52
Françoise-de-Grâce au Havre		non	ZEP	22	44
Colbert au Petit-Quevilly		non	ZEP	21	46
<u>Collèges</u>					
Jacques-Monod au Havre		oui	PLV	29	33
Léo-Lagrange au Havre		oui	PLV	22	31
Claude-Bernard au Havre		non	ZEP	21	32
Gérard-Philippe au Havre		non	-	34	30
Les Fougères à Louviers		non	-	23	35
Diderot au Petit-Quevilly		non	ZEP	19	28
Fernand-Léger au Petit-Quevilly		non	ZEP	27	37

Le rectorat a eu bien raison de ne pas attribuer l'APV à tous les établissements classés en ZEP (douze APV sur 56 collèges classés en ZEP) mais le nombre d'établissements classés d'office (22 au titre du plan de lutte contre la violence et quatre établissements sensibles) est tel que le nombre total d'établissements mis en APV est de 38, soit 15 % des établissements scolaires de l'académie.

Enfin, indépendamment des difficultés de l'école ou de l'établissement, il y a la difficulté spécifique de certains postes. Dans le premier degré, seule l'inspection académique de la Seine-Maritime a mis en place une affectation spécifique des néo-titulaires sortant de l'IUFM pour leur éviter une première année d'exercice dans des postes difficiles. Dans l'Eure, les sortants sont envoyés en ZEP, en classe unique et dans les CLIS.

La recommandation ministérielle de ne pas confier le CP à des enseignants sortants d'IUFM est connue mais elle est en fait subordonnée au choix des enseignants déjà en poste et aux « règles » du mouvement.

⁵⁵ Rapport entre le nombre de vœux d'affectation dans l'établissement et le nombre de postes à pourvoir au mouvement.

⁵⁶ Les deux lycées Robert-Schuman et le lycée Auguste-Perret sont voisins.

Vu et entendu dans une école de six classes en ZEP du Petit-Quevilly :

La classe de CP et le poste de renfort sont tous les deux confiés à deux jeunes enseignantes sortant de l'IUFM alors que l'école compte cinq enseignantes en poste depuis plusieurs années, dont deux depuis plus de vingt ans. L'explication donnée est incompréhensible : « on ne s'attendait pas à ce que la collègue prolonge son congé parental ». En clair, le poste est gelé pendant la durée du congé parental et il est pourvu à titre provisoire chaque année par un enseignant sortant de l'IUFM.

« Quant au poste de renfort, on n'a pas le choix : c'est la collègue du troisième mouvement ». La décharge partielle de direction est tenue par une autre personne, également à titre provisoire dans l'école.

Dans les collèges et les lycées, la répartition des services d'enseignement est habituellement traitée en concertation entre les enseignants et la direction de l'établissement mais il arrive que les classes de seconde, les plus nombreuses et les plus difficiles, soient systématiquement confiées aux jeunes enseignants nouvellement affectés pour des motifs peu convaincants comme le fait qu'ils ne participent pas aux conseils d'enseignement de juin (et pour cause !) ou le fait qu'on ne peut pas donner les classes de terminale aux jeunes... Des enseignants rencontrés dans un lycée ont dit que les « anciens » se réservaient les classes de première et de terminale.

Il est intéressant de souligner que les enseignants en difficultés qui cherchent aide et conseils ne sont pas ceux des établissements difficiles. Les 198 enseignants reçus à la direction des relations et ressources humaines ont en majorité plus de 45 ans et 18 années d'ancienneté de service. Selon le bilan social : « Les débutants dans la fonction ne représentent pas une part importante. L'appartenance à un établissement classé en ZEP n'est pas un facteur déterminant : 18 % exercent dans un établissement difficile ». Les 138 personnes suivies par le groupe AISSE sont surtout des enseignants qui se préoccupent d'une évolution de carrière, notamment des femmes, ou qui s'inquiètent de leur fin de carrière, majoritairement des hommes.

Conclusions et recommandations

Les échanges entre l'académie et les autres académies sont bien maîtrisés. Les déséquilibres sont aussi le reflet des variations entre les créations d'emplois et les vagues de départs.

En quatre ans, le personnel du second degré aura été renouvelé d'un quart, ce qui n'est pas en soi à regretter et ne permet pas d'expliquer des résultats scolaires qui étaient antérieurs à cette évolution (si l'on considère que la dégradation des taux de passage n'est pas exclusivement liée aux résultats scolaires des élèves).

La gestion du second degré s'achemine doucement vers une meilleure prise en compte des besoins des établissements les plus en difficultés : il y a encore beaucoup de chemin à faire à condition que le verrou saute sur la classification des établissements et sur la valorisation de l'exercice dans un poste difficile (indemnité ou organisation adaptée du service). Il est souhaitable que la mise en œuvre de la LOLF apporte les souplesses

nécessaires à la définition des difficultés et à leur traitement, tant au niveau des services gestionnaires que dans les établissements eux-mêmes.

L'informatique est bien utilisée au rectorat pour l'aide à l'élaboration d'une politique de gestion des personnels, et de mieux en mieux pour informer et pour aider les personnels dans leurs démarches. Dans les inspections académiques, l'informatique est essentiellement au service des procédures car la gestion des personnels du premier degré est principalement soumise aux habitudes et aux priorités des représentants des personnels. Les préoccupations d'ordre pédagogique en sont absentes.

Pour les deux ordres d'enseignement, les marges d'autonomie laissées aux personnels pour la répartition des services ne sont pas toujours utilisées dans l'intérêt des élèves.

Recommandations :

Au rectorat : s'informer sur les attributions de service dans les établissements et aider les chefs d'établissements dans l'élaboration d'une GRH d'établissement.

Dans les inspections académiques : développer l'information sur le mouvement en vue d'affiner les diagnostics de circonscription, réduire l'ampleur du mouvement en limitant les cas d'affectation provisoire et en simplifiant les procédures, créer des postes « polyvalents » qui seront des postes permanents, composés de « rompus de temps partiels » et de décharges partielles, regroupés pour constituer un service aussi complet que possible dans la même école ou le même groupe scolaire, offerts au mouvement en affectation « définitive », dont la définition de service serait faite annuellement par les inspecteurs de circonscription.

Les pratiques d'enseignement et d'évaluation des élèves telles que la mission a pu les percevoir

Ce que les enseignants disent

La mission a été bien accueillie et le dialogue avec les enseignants rencontrés lors des visites d'écoles et d'établissement, ouverts à la discussion, a été aisé et riche. Les enseignants ont une connaissance globale des résultats de l'académie, ils n'ont pas de connaissances précises sur les réalités comparatives (entre disciplines, entre filières) faute de données. De même, ils connaissent le message général de l'académie sur les taux de redoublement en classe de seconde, même s'ils n'en partagent pas tous les analyses et les conclusions. Des interrogations ont été exprimées sur le sujet.

Les principales caractéristiques des élèves mises en avant par tous les interlocuteurs de la mission sont le manque d'ambition scolaire, « l'apathie culturelle » et l'immobilisme. Il n'y a pas de représentation de l'école dans les familles. Les parents sont le plus souvent considérés comme refermés sur eux-mêmes, résignés, fatalistes et les enfants affichent le même comportement en milieu scolaire. Dans l'ensemble, les enseignants insistent beaucoup

sur le poids de la tradition socioculturelle : « on dirait que la révolution française n'est pas passée ici », sur la méfiance et la difficulté à communiquer : « le premier qui parle a forcément tort ».

▪ *Les enseignants du premier degré*

Les enseignants du premier degré ont une bonne connaissance générale des résultats de leurs élèves grâce à une fréquentation régulière des évaluations (CE 2 et sixième) et une certaine conscience du retard de l'académie en matière de réussite scolaire, mais ils se réfugient souvent derrière des indicateurs sociaux mal analysés pour expliquer les échecs scolaires. Ils ont, par ailleurs, bien intégré les priorités nationales. La mission constate, par exemple, que la maîtrise de la langue française est réellement au cœur de toutes les préoccupations et se traduit par un allongement des séances hebdomadaires consacrées au français, au détriment quelquefois d'autres enseignements tels les mathématiques. Ces priorités se traduisent dans les projets d'école qui relayent aussi les priorités nationales sans être réellement en relation avec les besoins.

La mission a constaté, au cours de ses visites d'écoles, une grande hétérogénéité des pratiques et un certain décalage entre les objectifs annoncés et les démarches mises en œuvre pour les atteindre. Il en est particulièrement ainsi de la prise en charge de la difficulté scolaire. Dans de très nombreuses écoles, cette prise en charge doit, dit-on, relever de « spécialistes » et on se plaint du manque de spécialistes. Mais la mission constate que la mise en œuvre des cycles reste souvent embryonnaire : on parle de redoublement en cours de cycle, on pratique rarement une liaison entre l'école maternelle et l'école élémentaire (alors que la grande section et le cours préparatoire appartiennent au même cycle), les progressions de cycles sont loin d'être généralisées.

Cette attitude face à la difficulté scolaire a été, jusqu'à présent, soutenue par l'institution : les moyens spécialisés déployés sont importants. Les nouvelles politiques départementales qui visent à responsabiliser davantage les enseignants, sont quelques fois mal comprises et/ou mal relayées par les inspecteurs de l'éducation nationale. Dans la même logique, la présence d'élèves qui présentent des difficultés alimente la revendication de quelques écoles, même rurales, d'intégrer ou de constituer une zone d'éducation prioritaire, alors qu'aucun indicateur ne le justifie.

Sous l'impulsion des IEN, les liaisons avec les collèges se développent, elles sont le plus souvent appréciées lorsqu'elles constituent des moments de formation remplacés et donc pris sur le temps de travail.

Le discours sur les élèves est au total plus positif que dans le second degré, mais les aides qu'il convient de leur apporter reposent sur d'autres et restent extérieures à la classe.

▪ *Les enseignants des collèges*

Les enseignants soulignent comme difficulté majeure le manque de travail personnel des élèves, la difficulté à les faire travailler en dehors du collège. « Les élèves sont trop passifs pour effectuer des devoirs seuls à la maison ». D'après les enseignants, l'enseignement primaire offre beaucoup plus de souplesse dans les enseignements et la proximité du domicile joue un rôle essentiel.

Les enseignants soulignent souvent le décalage entre l'enseignement primaire et le collège, et ils jugent trop ambitieux l'enseignement dispensé au collège. Ils attribuent l'existence de cette « marche » difficile à franchir soit aux programmes, au caractère trop encyclopédique et contraignant en raison d'un volume horaire imposé par chapitre (cas de l'histoire-géographie), soit à une trop grande technicité et à un langage égotique comme en français, par exemple. Les disparités, parfois énormes, qui apparaissent à l'entrée au collège se trouvent renforcées.

Dans l'ensemble, les enseignants de collège paraissent démunis face aux difficultés de leurs élèves ; ils aimeraient voir plus souvent les IA-IPR pour bénéficier de leurs conseils.

▪ *Les enseignants des lycées*

Les enseignants des lycées ont un discours critique essentiellement centré sur la relation entre la supposée « fluidité » au collège et le redoublement en seconde : « on accueille trop d'élèves en seconde, y compris des élèves qui n'y ont pas leur place » est une remarque que la mission a entendue régulièrement, même si elle ne constitue pas forcément l'avis majoritaire dans chaque réunion. Ainsi donc, au lycée, les enseignants sont moins critiques sur les contenus de leur enseignement. Les raisons des difficultés rencontrées sont recherchées ailleurs : hétérogénéité des classes de seconde qu'il faut gérer, manque de méthode dans le travail.

Entendu :

« Au collège, on peut réussir uniquement en apprenant ses leçons ; au lycée, celui qui réussit est celui qui sait s'organiser, d'autant que les journées sont longues ».

« Certains élèves font un effort quantitatif mais pas forcément qualitatif et beaucoup font semblant de travailler ».

« Travailler de la même façon pendant des années, c'est rassurant ».

Certains enseignants évoquent cependant la « mauvaise estime de soi, souvent due aux mauvais résultats », mais là encore ces échecs sont attribués à l'incapacité des élèves à changer leur méthode de travail par rapport au collège, où ils se contentaient « d'apprendre par répétition ». Même dans les établissements où les élèves posent peu de problèmes, les enseignants en ont néanmoins une vision négative : « Beaucoup d'enseignants rencontrés estiment que les élèves sont moins concentrés, qu'il y a une grande indigence au niveau de la culture générale » et « qu'ils sont peu motivés »⁵⁷.

Ce qu'écrivent les inspecteurs

La mission a analysé un ensemble de rapports élaborés par les inspecteurs durant l'année scolaire 2003-2004 essentiellement : environ 400 rapports rédigés par les IA-IPR, 400 rédigés par les IEN-ET/EG et 100 par les IEN premier degré.

⁵⁷ *La cité scolaire Camille-Saint-Saëns à Rouen. Note IGAENR. Juin 2004.*

▪ *Premier degré*

Dans les deux départements de l'académie, les rapports sont organisés par une grille départementale qui précise un certain nombre de rubriques peu différentes d'un département à l'autre, réparties dans trois ensembles :

- le cadre de la classe et l'organisation des enseignements (le cadre de la classe, le projet d'école, les outils de l'enseignant, les outils et productions des élèves, les évaluations). Il s'agit ici d'apprécier l'investissement de l'enseignant sur la durée ;
- le compte rendu de l'observation d'une ou de plusieurs séances qui comprend plus ou moins de remarques ou de conseils ;
- le compte rendu de l'entretien et les principales recommandations.

L'impression d'ensemble est décevante, les rapports sont très stéréotypés, particulièrement dans les rubriques qui décrivent le cadre de l'école ou de la classe. Les rapports les plus longs (trois pages) sont largement descriptifs, les conseils et les remarques critiques ou laudatives « entrelardent » le texte. Les rapports les plus courts (une page) rendent à peine compte du travail conduit par l'enseignant, ils se contentent d'énoncer des conseils voir des injonctions « Soyez plus... ». La place faite à l'observation des élèves est souvent limitée aux relations avec les adultes, leurs résultats sont rarement analysés. Les disciplines observées sont caractéristiques des pratiques habituelles des inspecteurs dans le premier degré : on évalue massivement en français ou plus précisément dans ce qui relève du champ de la maîtrise de la langue française ou, en maternelle, des activités langagières. Par contre les mathématiques sont peu observées, les autres champs disciplinaires sont quasiment ignorés si l'on ne considère que les cycles élémentaires. Les IEN relayent-ils, en matière d'évaluation, la priorité nationale ou traduisent-ils la réalité de la pratique en classe ?

Les enseignants apparaissent majoritairement : sérieux, consciencieux, dynamiques, impliqués et courtois. Ils respectent les programmes et les instructions officielles : les deux tiers des rapports relèvent une bonne ou très bonne mise en œuvre. Cette appréciation ne correspond pas au ressenti oral des mêmes inspecteurs, ni aux enquêtes conduites par la DEP ou la DESCO. De manière générale, les louanges l'emportent massivement (85 %).

Lu dans les rapports :

Mme XXX est un professeur dynamique qui développe un enseignement de qualité. Je l'encourage à donner un nouveau développement à sa carrière.

Monsieur XXX accomplit dans sa classe un bon travail. Il procure à ses élèves d'excellentes conditions d'apprentissage.

Courtois, disponible, d'excellent contact, il donne avec modestie son savoir-faire aux jeunes enseignants.

En dépit du barème qui survalorise l'ancienneté, la notation est relativement ouverte dans l'Eure, beaucoup plus encadrée en Seine-Maritime. Ainsi, au cinquième échelon, les notes analysées varient-elles entre 13,5 et 15 ; au huitième échelon entre 15 et 18,50 et au dixième échelon entre 17 et 19,50.

La référence aux programmes et aux documents d'accompagnement est la règle, qu'il s'agisse de recommandations didactiques ou de contrôle de conformité. Les remarques des inspecteurs portent majoritairement sur la maîtrise de la langue.

Les priorités nationales sont largement relayées lors de l'inspection. Les conseils portent, dans l'ordre de fréquence, sur les rubriques suivantes : la lecture, les productions écrites, les outils des enseignants et les préparations, les volumes horaires consacrés aux différentes disciplines, les progressions, l'organisation de la classe, la prise en charge de l'hétérogénéité, l'évaluation.

La moitié des rapports comprennent des recommandations de bibliographie. Les ouvrages publiés par l'Office national de la langue (ONL) sont très souvent cités. Les remarques faites aux enseignants portent sur les programmes trop formellement mis en œuvre, sur l'utilisation abusive de fichiers et de photocopies, sur les équilibres dans les apprentissages fondamentaux.

Force est de constater l'absence, dans ces rapports, de constats ou de recommandations précises concernant les questions qui sont posées à l'enseignement primaire : la prise en charge de la difficulté scolaire, les références aux évaluations nationales ou plus généralement l'évaluation et la prise en compte des acquis des élèves. L'élève/enfant est très présent dans une relation à l'adulte abondamment commentée, l'élève/apprenant est trop souvent oublié. Si les rapports d'inspection traduisent la réalité de la pratique d'évaluation et de conseils du corps d'encadrement pédagogique du premier degré dans l'académie du Rouen, il est urgent de diriger et de faire évoluer cette pratique.

Aussi la mission recommande-t-elle :

- aux inspecteurs de l'éducation nationale de recentrer leur action sur l'inspection individuelle, dans le cadre d'évaluations d'équipes de cycles ou d'écoles ; de prendre en compte, de manière coordonnée, les acquis des élèves pour conduire dans leur circonscription une véritable impulsion pédagogique répondant aux besoins constatés des enseignants et des élèves ;

- aux inspecteurs d'académie de valoriser l'inspection individuelle en termes de gestion des ressources humaines et de capitaliser les renseignements fournis par les rapports pour construire une politique pédagogique du premier degré, et pour analyser les besoins des personnels et des écoles.

▪ *Second degré*

La première remarque frappante est la grande disparité d'aspect des rapports d'inspection. Certaines disciplines ont élaboré un ensemble structuré de critères, qui sont systématiquement évalués dans les rapports ; certaines utilisent des grilles d'évaluation bien documentées ; d'autres produisent des rapports assez courts et synthétiques.

Néanmoins, on peut repérer une tendance commune dans l'architecture des rapports : la partie introductive présente le thème de la séance et les supports utilisés. Cette première partie est suivie d'une description plus ou moins analytique de la séance, elle-même suivie de conseils au professeur. S'il est parfois fait référence aux élèves, l'observation est plus axée sur

le professeur que sur la classe et il n'est que rarement fait état du niveau des élèves ou de leurs résultats. Par contre, il est régulièrement fait mention de la qualité de la relation entre le professeur et la classe. La référence à l'entretien est le plus souvent rapide et la conclusion fait état, le cas échéant, de l'investissement du professeur dans la vie de l'établissement.

Il ressort de l'analyse des rapports d'inspection portés à la connaissance de la commission, que notre enseignement est encore fortement marqué par l'approche magistrale alors que la réflexion didactique met l'accent sur le développement de compétences opérationnelles. Le cours est souvent plus axé sur les contenus que sur les savoir-faire. Les inspecteurs demandent aux enseignants de faire plus confiance aux élèves sur leur capacité de produire, d'émettre des idées, de s'approprier les outils et les compétences. Et, en conséquence, de leur laisser une marge d'autonomie, d'initiative dans la construction de leurs savoirs ; d'accompagner les élèves plutôt que les former de manière magistrale, et ceci dans toutes les disciplines.

Le sérieux et la compétence scientifique des professeurs sont le plus souvent reconnus, ainsi que la qualité des rapports avec les élèves : « Le professeur a su créer une ambiance de travail agréable dans laquelle la parole de l'élève est suffisamment cadrée pour être entendue et suffisamment libre pour s'exprimer ».

LU dans les rapports :

Oralité : « Ce sont les compétences d'expression et de compréhension qui doivent être développées. Cela implique que les élèves aient l'opportunité de pratiquer l'anglais à chaque séance et que le discours du professeur soit limité ».

Autonomie et initiative : « Les mathématiques ne doivent pas empêcher l'élève de se poser des questions, de résoudre des problèmes simples grâce à un calcul ou une conjecture. Il faut laisser les élèves prendre des initiatives, faire des erreurs et susciter leur curiosité ».

Contextualisation : « A partir d'exemples de la vie professionnelle et/ou courante des élèves, il est possible de construire des situations dans lesquelles les élèves peuvent réinvestir les connaissances antérieures et découvrir les nouvelles notions ».

Plan d'ensemble : « La phase de mise en situation doit permettre de faire émerger l'objectif à atteindre (que seront capables de réaliser les élèves en fin de séance, qu'ils ne savaient pas au début ?) ; l'objectif étant clairement précisé aux élèves, il convient de prévoir une évaluation (formative ou sommative) : qu'est-ce que les élèves devront me montrer (individuellement) pour que je sois sûr qu'ils aient compris ? ».

Les IEN-ET/EG insistent massivement, et ceci quelle que soit la discipline, sur la nécessité de proposer aux élèves des activités porteuses de sens, issues de situations problématisées à partir de la vie courante ou professionnelle, plus motivantes. Ce souci, fort louable et propre à susciter une plus grande adhésion de l'élève au projet du professeur, ne se retrouve que très rarement dans les préconisations des IA-IPR : une plus grande cohérence entre les corps d'inspection et un échange de pratiques seraient certainement propices à la production de nouvelles pistes en ce domaine.

La mission note avec intérêt les efforts réalisés dans certaines disciplines, en lien avec les problématiques dégagées dans le rapport du collège des IA-IPR au recteur de novembre 2004, qui témoignent d'une réflexion collégiale dans l'évaluation du travail pédagogique des professeurs. Sont alors étudiés de façon plus spécifique les thèmes suivants :

- Importance de l'oralité des élèves, analyse de leur participation au déroulement de la séance.
- Analyse des temps de recherche laissés aux élèves, de mise en commun des acquis, des temps de synthèse.
- Étude du cahier de textes, de la progression suivie sur l'année.
- Évaluation : rythmes des devoirs surveillés, grande attention à un nombre suffisant de devoirs libres favorisant la rédaction, la capacité d'argumenter, la recherche.
- Utilisation des TICE.
- Autonomie des élèves.
- Engagement personnel, investissement du professeur, les remarques sur ces points étant accompagnées de conseils voire d'injonctions à suivre des stages de formation, à participer au travail en équipe pédagogique (en particulier sur l'évaluation).

Cette voie paraît prometteuse et de nature à aider les enseignants dans la construction de leurs progressions et de leurs séquences pédagogiques.

Les pratiques d'évaluation

Au cours des entretiens que la mission a eus avec les professeurs, les chefs d'établissement et les inspecteurs, il est apparu que le niveau d'exigences des professeurs est assez élevé, particulièrement dans les lycées. Elle a d'ailleurs pris connaissance d'exemples variés de bulletins scolaires affichant des moyennes trimestrielles de classe anormalement faibles, n'atteignant que rarement la moyenne : 6,6 ou 6,4 en mathématiques en classe de seconde ; 5,6 en physique-chimie ; 8,5 en anglais ; 8,6 en histoire géographie... De façon surprenante, ces situations ne sont pas traitées dans les rapports d'inspection, sauf exception. Un IPR note ainsi par exemple « un excès d'exigences sur les travaux écrits puisque les moyennes de la classe ne dépassent que rarement la note 8, ce qui est largement insuffisant » ; ou bien « il apparaît quelques exigences qui débordent le domaine strict des compétences du BOEN ».

La mission a eu l'écho, dans quelques établissements, de conflits entre professeurs liés à des divergences sur l'évaluation des élèves, comme le refus des évaluations croisées, voire le désaveu de corrections faites par un collègue.

Entendu dans un lycée :

Les professeurs sont parfaitement conscients du système élitiste mis en place, soit qu'ils le défendent au nom du maintien du niveau et de la performance, soit qu'ils le contestent discrètement. L'hétérogénéité des pratiques d'évaluation et le système de notation qui en résultent sont connus et acceptés avec résignation, de même que chez les élèves : « Avec M. X, on a 6 toute l'année », « 6 avec M. Y, c'est 10 ou 12 avec M. Z ».

L'élitisme, très visible dans certains établissements, dénoncé par les élèves et les enseignants eux-mêmes, n'est guère adapté à une population qui, selon les dires mêmes des acteurs du système éducatif haut-normand, n'est pas entièrement en phase avec son école et n'accepte pas aisément le moule imposé par celle-ci.

En liaison avec les objectifs que se sont fixés les corps d'inspection, la mission recommande de porter une attention encore plus grande à l'évaluation des élèves (pertinence des sujets, fréquence des devoirs, évaluation du travail personnel des élèves, analyse des moyennes et de la répartition des notes, qualité de la correction des copies, rédaction des bulletins trimestriels). En ce sens, le développement des stages à public désigné, qui illustre la politique volontariste dans ce domaine, est une piste prometteuse dans laquelle l'académie a commencé de s'engager.

L'étude des résultats aux examens

Lors de l'année scolaire 2003-2004, une étude des notes obtenues aux épreuves du baccalauréat général a été réalisée à l'initiative du responsable pédagogique académique (RPA) dans le cadre d'un diagnostic académique, à partir des statistiques publiées en décembre 2002 par la DEP et portant sur les épreuves 2001. Le document a été remis à chaque IPR et analysé lors d'une réunion du collège. A l'issue de cette analyse, il revenait à chaque IPR de se demander s'il existe des raisons claires à la situation constatée pour les épreuves qu'il suit et de définir une politique adaptée d'harmonisation des corrections.

Au vu des données chiffrées rassemblées, il apparaît assez clairement que la proportion de basses notes est légèrement plus élevée dans l'académie qu'au niveau national et que la proportion de hautes notes y est nettement inférieure en particulier dans les épreuves de français, mathématiques, physique et philosophie (et ceci quelles que soient les filières) ; en langues, la répartition des notes est sensiblement comparable à l'échelon national, alors qu'en SVT (sciences de la vie et de la Terre) dans la filière S l'échelle de notes est très nettement déportée vers le haut.

Depuis quelques années, la DEP publie les résultats au baccalauréat par discipline et par établissement, et aux niveaux départemental, académique et national. Ces résultats montrent que les tendances mises en évidence lors du baccalauréat 2001 sont restées stables, en moyenne. Certaines disciplines restent donc systématiquement en dessous de la moyenne nationale, quelle que soit l'année de l'épreuve alors même que les élèves ont changé ;

d'autres, comme les sciences de la vie et de la Terre (bac S) sont régulièrement au-dessus et toujours dans le même ordre de grandeur (cf. tableau en annexe 6).

Cette approche par les résultats gagnerait à être systématisée et utilisée par les corps d'inspection en direction des enseignants : elle présente en effet l'intérêt de mettre en œuvre des critères quantifiables, objectifs et peu contestables, qui permettent de repérer des pratiques, d'en approfondir la connaissance et de remédier ainsi à des habitudes, des schémas stéréotypés de notation.

Les IA-IPR soulignent par ailleurs la difficulté de renouveler les équipes de correcteurs d'épreuves du baccalauréat, compte tenu du nombre restreint de professeurs de terminale impliqués, sur l'ensemble de l'académie : cet état de fait peut en effet constituer un obstacle à l'évolution des pratiques de notation et à la mise en œuvre efficace des directives et conseils de l'encadrement.

La mission recommande donc d'une part que les chefs d'établissement effectuent une rotation réelle des services sur l'ensemble des professeurs de l'établissement, d'autre part que le vivier des correcteurs soit ouvert à un plus grand nombre d'enseignants, même non chargés de classes de terminale, afin de favoriser les réflexions inter-niveaux et de décloisonner les réflexions, en particulier en ce qui concerne les systèmes de notation.

De plus, la mission recommande aux IA-IPR de porter une plus grande attention à l'évaluation aux examens, en particulier en instituant non seulement, comme c'est le cas actuellement des commissions d'entente restreintes avant correction, mais également des commissions d'harmonisation après correction.

En dépit de quelques réussites pédagogiques exceptionnelles, la tonalité d'ensemble du chapitre fait ressortir une forme de fatalisme face aux difficultés des élèves surtout lorsqu'elles sont fortement déterminées par une interprétation souvent exagérée de critères sociaux scolairement pénalisants. L'encadrement pédagogique et administratif des enseignants a démontré sa capacité à faire évoluer le regard porté sur les élèves et les pratiques, mais les innovations tant pédagogiques que gestionnaires sont loin d'être systématisées, dans le premier degré en particulier. En matière d'offre de formation, de gestion des cursus scolaires et de politique d'orientation, la mission relève aussi des incohérences qui pénalisent les élèves et contribuent à expliquer les résultats médiocres de l'académie.

L'offre de formation et la gestion des cursus scolaires

L'académie de Rouen ne peut pas faire état d'une politique de l'offre de formation, qui serait celle définie par le conseil régional ou, à défaut, proposée par les autorités académiques. L'examen de la carte des langues vivantes confirme cette carence de l'académie à concevoir une offre de globale de formation qui ne soit pas seulement la somme des initiatives des établissements.

Le corollaire est qu'il n'y donc pas non plus de politique d'orientation, laquelle se réduit au débat sur les procédures et les critères de l'affectation. Des choix incohérents ont encouragé l'allongement des parcours des élèves, qui, finalement, conduit à l'augmentation des sorties du système éducatif.

L'enjeu de l'offre de formation n'est pas perçu comme stratégique

La mission aurait souhaité pouvoir porter une appréciation sur l'offre de formation en Haute Normandie, notamment sur la **pertinence** de la carte des formations professionnelles au regard des besoins économiques et de la démographie scolaire, ainsi que sur la carte des langues et sur les **procédures** mises en place pour faire continuellement évoluer ces cartes.

Un non-sujet

Or il est difficile de parler de l'offre de formation professionnelle dans l'académie de Rouen, car ce sujet y est très peu traité et nulle part formalisé : aucune note, aucun document de synthèse n'existent pour décrire le réseau des établissements et l'offre de formation actuelle ainsi que son évolution. Ce qui existe sur le sujet est dans la tête des quelques spécialistes de ces questions, qui rendent au cas par cas des avis sur les demandes émanant des établissements scolaires.

Le nouveau projet académique n'aborde pas le thème de l'offre de formation professionnelle dans l'académie, confirmant l'impression que cette question est pour l'académie un « non-sujet », tout comme pour la région qui jusqu'alors n'avait pas de PRDF (Plan régional de développement des formations professionnelles).

L'administration centrale avait autrefois contraint les académies à étudier cette question en en faisant l'un des quatre thèmes à traiter dans le contrat avec le ministère. Le contrat de mars 2001 abordait le sujet de façon sommaire avec deux idées « pointues », les CAP en deux ans et la mise en place de passerelles entre baccalauréats professionnels et BTS industriels. Depuis, rien n'a été clairement formulé.

De l'avis de plusieurs interlocuteurs, ce manque d'intérêt n'a pas toujours été la règle et il semble que la réflexion sur ces questions ait globalement régressé, tant au rectorat qu'au conseil régional et dans les laboratoires universitaires de la région.

Au rectorat, ni le service de prévision statistique et d'études rectorales (SPRESER), ni le services académique d'information et l'orientation (SAIO) ni la division de l'organisation scolaire (DOS) ne disposent ou n'élaborent de document donnant une vue d'ensemble sur les différentes filières de formation professionnelle, apprentissage compris, leur évolution dans le temps, leur localisation, leur avenir. On ne dispose pas non plus d'un bilan pluriannuel des ouvertures et fermetures de sections, ni d'études permettant d'établir des rapprochements avec les données économiques régionales, ni d'éléments de caractérisation des lycées de la région. Et au conseil régional, le vice-président chargé de suivre le dossier peut déclarer : « le PRDF, ça n'intéresse personne ».

La sous-estimation des enjeux

L'absence de projet stratégique de la part du rectorat en ce domaine vient en partie du fait que celui-ci attendait les propositions du conseil régional, légalement compétent en matière de planification d'offre de formation professionnelle. L'absence de projet stratégique de la part du conseil régional semble venir en partie du fait que celui-ci attendait des « outils » lui permettant d'y voir clair. De part et d'autre, on attendait que les milieux économiques apportent une contribution plus décisive. Ainsi la réalisation du travail difficile de prospective, à partir d'un diagnostic partagé, a-t-elle été différée.

Or la détermination des évolutions à conduire en matière de formation professionnelle dépend exclusivement du niveau régional et académique. Depuis plus de dix ans, ce sujet a été à la fois déconcentré et décentralisé et le niveau national n'apporte plus aucun éclairage particulier au recteur sur cette question, pourtant stratégique à plusieurs titres dans l'académie de Rouen :

- Parce qu'en Haute-Normandie, presque la moitié des élèves (43 %) à la sortie du collège passe en seconde professionnelle plutôt qu'en seconde générale et technologique. Or, piloter la carte des formations, c'est piloter les flux d'élèves vers les différents débouchés professionnels ou les poursuites d'études, donc améliorer la qualité de l'insertion des jeunes et la capacité collective à répondre aux besoins de l'économie, voire à les anticiper. C'est à l'académie de décider quelles filières développer, quels diplômes préparer, quels niveaux d'études privilégier.
- Parce que la formation professionnelle a un impact direct sur le coût du système éducatif. En effet, tout y est proportionnellement plus coûteux : taux d'encadrement élevés, frais d'examens, formations et reconversions à prévoir en cas d'évolution de la carte des formations, bâtiments spécialisés, équipements particuliers. Pour le recteur et pour le président de la région, toute fermeture et toute ouverture a un coût élevé, et toute erreur de planification se paie longtemps, ceci d'autant plus que plusieurs appareils de formation coexistent, tous financés par le conseil régional.
- Parce qu'enfin la conjoncture rend les choix plus difficiles que jamais, sous l'effet de deux phénomènes indépendants l'un de l'autre : d'une part les transformations de l'économie, qui s'accélèrent mais qui sont difficiles à décrire et encore plus à prévoir, et d'autre part la baisse attendue des effectifs en lycée, qui va bientôt obliger les décideurs à faire des choix drastiques quant aux structures à fermer.

Parce que ses enjeux sont stratégiques, l'évolution de la carte des formations professionnelles devrait être véritablement « pilotée » par les autorités académiques et régionales. Or, en l'absence de projet écrit et partagé, il règne un certain flou sur ces sujets, voire une certaine cacophonie parmi les cadres. En réponse à des questions concernant la répartition à privilégier entre les différentes voies de formation, les diplômes à développer, les secteurs manquant de jeunes qualifiés, l'opportunité de développer l'apprentissage, etc., la mission a ainsi entendu s'exprimer des points de vue embarrassés et souvent divergents.

Des efforts récents ont été faits

Ceci étant, le constat de ces lacunes, fait par la mission, est accepté par les responsables rencontrés, qui font état de tentatives récentes pour y remédier :

- La revitalisation de l'Observatoire régional emploi-formation (OREF) : dans le contrat de plan Etat-Région 2000–2006, il a été décidé de créer un Espace régional emploi formation (EREF), cofinancé par l'Etat et par la région, afin notamment de « refonder l'OREF » et de « promouvoir la connaissance partagée de la formation professionnelle et anticiper ses besoins d'évolution ». Malgré des débuts difficiles, l'OREF a réussi à redémarrer, sous l'impulsion d'un nouveau directeur. Il a élaboré une base de données très complète et facile d'accès sur l'emploi et la formation dans la région ainsi que de premiers travaux très précis sur certains groupes formation-emplois. Il y a là un réservoir de compétences et d'outils utiles pour le conseil régional comme pour le rectorat.
- Les contrats d'objectifs : prévus dans le contrat de plan Etat-Région 2000–2006, plusieurs contrats d'objectifs ont été élaborés à l'initiative du conseil régional et signés avec des branches professionnelles. Ils ont favorisé la coopération de tous les partenaires concernés dans la mise en commun des statistiques et l'étude de certains problèmes.
- Le PRDF : le conseil régional a décidé de relancer une démarche de programmation suite à la redéfinition des compétences des régions dans la loi d'août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. De nombreux groupes de travail ont été mis en place depuis près d'un an.

Cependant, pour des raisons diverses, l'impact de ces initiatives n'est pas encore à la hauteur des efforts consentis.

L'OREF poursuit ses publications mais n'est guère sollicité pour de l'aide à la décision et ses structures de fonctionnement sont complexes. Au conseil régional, la relance du PRDF n'a pas été jusqu'ici très fructueuse et les travaux s'enlisent. Plus généralement, la réflexion stratégique émerge difficilement dans cette région où les débats sont nombreux mais assez peu productifs. Si ces différentes initiatives commencent à porter leurs fruits, c'est donc lentement.

Faute de travaux préexistants, la mission n'a pas pu effectuer un réel travail de caractérisation de l'offre de formation de l'académie, et les données sur l'enseignement professionnel présentées ci-après, après compilation de sources diverses, doivent être considérées avec prudence.

Caractéristiques de l'enseignement professionnel propres à la région

Le tropisme vers les formations professionnelles

La proportion d'élèves orientés vers l'enseignement professionnel est importante et elle est restée stable. La diminution des effectifs dans cette voie de formation est proportionnelle à la baisse démographique dans l'académie, les préconisations d'une orientation plus forte des élèves vers l'enseignement général n'ayant visiblement pas été suivies d'effet.

De façon diffuse dans les propos tenus, la voie professionnelle est jugée assez adaptée aux ambitions scolaires des élèves et aux besoins économiques de la région, et plutôt valorisée. L'on observe cependant que les taux de réussite aux examens dépassent peu les moyennes nationales et que les abandons en cours de formation sont assez nombreux. Les poursuites d'étude au niveau IV sont limitées et leur adéquation aux besoins économiques n'est pas bien cernée. Quant à l'insertion réelle des jeunes, elle est mal connue, mais le taux de chômage des moins de 25 ans est supérieur à la moyenne nationale.

La place de l'enseignement technologique dans l'académie est paradoxale. Cette voie de formation est très développée, plus qu'en moyenne nationale, surtout dans les séries industrielles. Ce choix pourrait être considéré comme pertinent et adapté à cette région, et pourtant personne n'en parle. Le conseil régional n'y attache pas beaucoup d'importance et le PRDF ne s'y intéresse quasiment pas. Ces filières n'apparaissent pas comme une voie de réussite ou de promotion. Les résultats au baccalauréat sont d'ailleurs très mauvais. L'accès au baccalauréat technologique après un BEP, via une première d'adaptation, est très peu développé. En dépit de tentatives répétées de construire des passerelles entre les lycées professionnels et les lycées d'enseignement général et technologique, ceux-ci restent deux mondes séparés. Il est clair que, dans cette académie tout particulièrement, la mise en œuvre de la réforme des baccalauréats technologiques aura un caractère structurant et devra être menée de façon extrêmement pédagogique vis-à-vis de l'opinion.

Quant à l'enseignement général, il reste une voie difficile d'accès. Quelques publications isolées, en provenance du service de l'orientation, attirent discrètement l'attention sur le déficit de jeunes dans l'enseignement supérieur universitaire, qui caractérise la Haute-Normandie, et plaident pour une augmentation volontariste des effectifs dans la voie générale. Mais, pour beaucoup, il semble tacitement admis que le nombre de bacheliers professionnels restera élevé. Dès lors, pour maintenir des flux vers l'enseignement supérieur, il paraît logique d'adapter certains BTS pour accueillir cette population spécifique de bacheliers. Ainsi, la circulaire de préparation de rentrée 2006, qui annonce cette perspective, fixe d'ores et déjà un objectif de 15 % de bacheliers professionnels en première année de STS.

Compte tenu des projections démographiques, orientées à la baisse en lycée dans les années à venir, la répartition des jeunes entre les trois voies de formation et à l'intérieur des filières va devenir de plus en plus stratégique. D'où l'importance d'effectuer rapidement un minimum d'études prospectives sur les besoins du marché du travail à moyen terme et de veiller, dans la voie professionnelle, à la pertinence des formations mises en place.

Globalement une réelle inertie de l'offre de formation professionnelle

L'impression d'ensemble est celle d'une grande stabilité des diplômés préparés dans la plupart des spécialités de formation professionnelle.

On note toutefois deux exceptions : la baisse de 1 000 élèves en comptabilité, qui semble avoir correspondu à la fois à l'orientation du rectorat et à la diminution de la demande des jeunes, et la baisse de plus de 1 000 élèves dans les sections industrielles en « mécanique, électricité, électronique », baisse davantage due à la désaffection des élèves qu'à la diminution de l'offre.

La stabilité de l'offre est-elle pertinente ? Elle paraît étonnante et en définitive peu cohérente avec le choix de l'académie de privilégier l'enseignement professionnel. Mais personne ne fait la synthèse de toutes les études concernant l'économie, les mouvements de population, l'emploi en Haute-Normandie et il n'y a guère de consensus sur les évolutions à venir.

Plusieurs études de l'INSEE montrent pourtant à quel point l'économie haut normande est en voie de mutation importante. Même plus lente qu'ailleurs, la « tertiarisation » de l'économie est en marche. L'industrie normande perd des emplois et les services en créent. Les projets de développement économique liés à l'activité portuaire, à l'industrie ou au commerce nécessitent de nouvelles qualifications.

Or, on ne voit pas de hausse significative des effectifs dans les formations qui semblent pourtant en phase avec les besoins de l'économie, par exemple dans certains secteurs des services comme le transport routier, l'industrie graphique, la restauration hôtellerie, les soins à la personne ou dans le bâtiment et les travaux publics ou encore dans les métiers de la transformation comme les industries de procédés, l'énergétique ou la mise en œuvre des matériaux. Certaines de ces formations sont du reste attractives auprès des élèves, par goût ou par anticipation des débouchés, mais elles sont peu développées.

Inversement, la consigne de maintenir une offre importante dans le domaine industriel en formation initiale paraît décalée et n'empêche pas la désaffection croissante des élèves. Le taux d'attraction est très faible sur la plupart des spécialités, avec moins d'un candidat par place pour la production et la maintenance des systèmes mécaniques automatisés, la réalisation d'ouvrages chaudronnés ou la mise en œuvre des matériaux. Dans ces domaines, malgré le volontarisme des services d'orientation, il reste plus de cent places vacantes à la rentrée, sans compter l'érosion ultérieure des effectifs.

Évolution comparée des effectifs des LP et des CFA

Les effectifs du second cycle professionnel ont diminué en LP pendant qu'ils augmentaient en CFA, puis le mouvement s'est inversé. On observe globalement un effet miroir, mais comment l'interpréter ? Est-ce un mouvement de l'opinion ? Un effet d'offre ? Il faudrait mener quelques études comparatives sur ces deux voies de formation (cf. graphique n° 12 en annexe 7).

L'impression du SAIA est que les formations en apprentissage sont globalement peu concurrentes des formations scolaires en lycées. La mission n'a pas pu le vérifier au niveau des « spécialités », mais au niveau des « domaines de spécialités », niveau de classification

très agrégé commun aux deux voies de formation et utilisé par les services de l'orientation, la concurrence existe bel et bien. Certaines comparaisons à ce niveau sont étonnantes (cf. graphiques n° 13 et 14 en annexe 7).

Ainsi, l'apprentissage est-il dominant dans l'agriculture, le bâtiment et le génie civil, les métiers de bouche. Les lycées sont dominants dans la communication et l'information. Dans les autres domaines, les deux voies de formation co-existent.

Il est curieux de constater que les deux points forts des LP ont connu de grosses baisses d'effectifs ces dernières années, baisses qui n'ont pas eu lieu dans les domaines correspondant des CFA. Le domaine « échanges et gestion », fort de près de 7 000 élèves dans les LP en 1997, a perdu plus de 1 000 élèves en six ans, alors qu'il est resté stable, de l'ordre de 1 500 apprentis, dans les CFA. Le domaine « mécanique et électronique », fort de plus de 8 000 élèves dans les LP en 1997, a perdu aussi plus de 1 000 élèves en six ans, alors qu'il est resté stable autour de 2 400 apprentis dans les CFA. Dans le domaine des « services à la personne », les effectifs, certes moins nombreux, sont à l'inverse en hausse dans les LP et en baisse dans les CFA.

L'interprétation de ces évolutions devrait être affinée, sachant que les domaines de spécialités sont assez largement hétérogènes (par exemple le secteur « échanges et gestion » comprend aussi bien le transport routier que la comptabilité).

La préparation de la carte scolaire tient lieu de réflexion sur l'offre de formation

Avec ou sans stratégie à moyen terme, le recteur doit chaque année faire évoluer la carte scolaire pour ajuster la carte des formations aux moyens dont il dispose et à la démographie scolaire. L'exercice de préparation de rentrée est donc chaque année une occasion de faire évoluer l'offre de formation de l'académie et il est intéressant de voir selon quels principes cette procédure est conduite.

Les procédures absorbent beaucoup d'énergie et font la part belle aux initiatives des établissements

Chaque campagne de préparation de la rentrée scolaire mobilise beaucoup d'énergies. Cette opération était conduite jusqu'à présent à partir des appels d'offres lancés auprès des chefs d'établissement, sous le pilotage de la DOS. Il y a eu très peu d'orientations de la part des recteurs, sinon une recommandation générale de contenir les formations tertiaires et de ne fermer aucune section industrielle, ainsi que la consigne de compenser chaque ouverture demandée par une fermeture, dans le même établissement.

Le processus comporte plusieurs étapes et plusieurs logiques sont à l'œuvre : pour chaque établissement, le souhait d'améliorer son offre de formation pour attirer les élèves. Pour les animateurs de RUE, le souci de répartir les formations attractives entre les établissements. Pour les inspecteurs, la qualité des formations envisagées. Pour le chef du SAIO, le désir d'ouvrir des places dans les spécialités où il y a une forte pression. Pour le délégué académique à l'apprentissage, à la formation initiale et continue (DAAFIC), la

volonté d'offrir des formations correspondant aux besoins économiques. Pour le conseil régional, le souci de répondre aux besoins d'équipement des établissements.

Jusqu'à cette année, les chefs d'établissement sont à l'origine des propositions et les cadres de l'académie jouaient plutôt le rôle de « régulateurs » que celui de « pilotes ». Les services de la région ont fait part à la mission de leur regret de ne plus assister aux réunions de bassin consacrées à la carte scolaire. Ils avaient l'impression « d'être là où il fallait pour être au courant de ce qui allait se passer concernant l'offre de formation ». Cela peut paraître paradoxal de la part de représentants du conseil régional.

Pour autant, lorsque les propositions des chefs d'établissement ne sont pas suivies, ce qui est souvent le cas, ne serait-ce que par contrainte financière, les décisions font assez peu l'objet d'explications ou de procédures contradictoires. Les chefs d'établissement dans les sites visités font ainsi état de leur perplexité devant les décisions notifiées par le rectorat.

Dans une réponse à une enquête nationale conduite sur les PRDF, le délégué académique aux enseignements technologiques (DAET) de Rouen écrivait en 2002 que « les décisions résultent de la seule analyse conjoncturelle des besoins ». Le dialogue avec les établissements ne semble généralement pas s'inscrire pas dans une logique d'ensemble, par territoire ou par filière, selon une planification de l'offre que la région et le rectorat auraient pu déterminer et faire connaître.

Des procédures en cours d'évolution

Dès 2002, il a été décidé de créer au rectorat un poste de DAAFIC chargé de la « mise en cohérence de la carte des formations quelle que soit la voie de formation » et de « l'adaptation des formations pour une meilleure réponse aux besoins économiques ». Cette mission devait s'exercer en liaison avec les nombreux services du rectorat concernés : « CSAIO, DAET, DAFCO, DAEJ, DOS, SAIA, RPA, corps d'inspection ... selon un mode de fonctionnement transversal et concerté »⁵⁸.

La désignation du DAAFIC a été suivie de l'amélioration des procédures d'élaboration de la carte scolaire. On a par exemple unifié les calendriers des appels d'offres, formalisé les dossiers de demande, instauré une phase d'avant-projets permettant à un groupe de travail de faire une première sélection des demandes.

Toutefois, la fonction de DAAFIC, présentée au départ comme une fonction transversale, ne s'est pas imposée à toutes les structures existantes. C'est le DAET qui est resté l'interlocuteur de la région pour les contrats d'objectifs et qui a gardé son rôle d'animation vis-à-vis des IEN. C'est le CSAIO qui a continué de piloter les procédures d'orientation et qui a installé le logiciel d'affectation PAM. C'est le SAIA qui a continué de s'occuper de l'apprentissage avec le conseil régional.

Les intentions du DAAFIC sont pertinentes : travailler par filière régionale plutôt que par RUE, inclure l'apprentissage dans la réflexion, faire un cahier des charges par filière très précis indiquant aux établissements les restructurations à venir, travailler très en amont avec

⁵⁸ CSAIO : chef du service académique de l'information et de l'orientation. DAFCO : délégué académique à la formation continue des adultes. DAEJ, devenue DETEP : division des établissements et de l'encadrement pédagogique. DOS : division de l'organisation scolaire.

le conseil régional, diffuser les informations issues des instances de travail régionales et académiques, faire émerger des pôles de formation, mettre en place les nouveaux diplômes (réforme de la filière STG, réforme à venir des filières STI, évolution de la filière sanitaire et sociale). Mais, pour l'essentiel, elles sont pour l'instant restées à peu près lettre morte.

Au moins, le DAAFIC aura-t-il mis à profit ces trois années pour compléter sa connaissance de l'ensemble des rouages du système. La perspective d'être nommé prochainement délégué académique à la formation professionnelle et continue (DAFPIC), intégrant les fonctions du DAET, va élargir son champ de responsabilité. La circulaire récente de préparation de la rentrée 2006 témoigne de la volonté de reprendre en main le pilotage de ces questions et annonce de nombreux groupes de travail sur l'avenir de diverses filières de formation.

Comment améliorer le pilotage de l'offre de formation professionnelle et technologique ?

La loi de 2004 a conforté les acteurs régionaux dans leur rôle de planification stratégique

La planification de l'offre de formation professionnelle est depuis 1993 un domaine de compétences partagées entre le rectorat, la région, et les milieux économiques. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales conforte cette orientation. Le Plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF) « a pour objet de définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et de favoriser un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation ». Pour sa partie consacrée aux jeunes, il couvre l'ensemble des filières de formation des jeunes préparant l'accès à l'emploi, c'est à dire la formation initiale sous statut scolaire, l'apprentissage et les contrats d'insertion en alternance.

La loi d'août 2004 a ajouté l'obligation pour la région de décliner le PRDFP annuellement dans des conventions d'application qui « précisent la programmation et le financement des actions, pour l'Etat et pour la région ». Dans les lycées et les lycées professionnels, « ces conventions, qui sont également signées par les autorités académiques, prévoient et classent par ordre prioritaire, en fonction des moyens disponibles, les ouvertures et fermetures de sections de formation professionnelle initiale ».

La loi prévoit aussi qu'un tel accord puisse ne pas être obtenu. En ce cas, le recteur « prend les décisions nécessaires à la continuité du service public de l'éducation ». C'est en effet le recteur qui arrête tous les ans la carte scolaire dans les lycées et qui est responsable de l'affectation des enseignants sur les postes ouverts.

Il revient donc au conseil régional et au rectorat de définir une véritable programmation de l'évolution de l'offre de formation professionnelle, pluriannuelle, appuyée sur les contrats d'objectifs et le schéma prévisionnel des formations des collèges et lycées, concertée avec l'ensemble des pouvoirs politiques et économiques de la région, et déclinée avec précision chaque année dans une convention établissant l'ordre des priorités.

La loi de 2004 confirme les compétences du niveau régional plutôt que du niveau national en matière de planification stratégique des services publics, et pas seulement dans le domaine éducatif. Il y a là l'expression d'un choix politique dont il faut tirer les conséquences. Le conseil régional doit élaborer un plan régional de développement des formations professionnelles, mais aussi un schéma régional de développement économique, un schéma régional d'infrastructures et de transport, un schéma régional des formations sociales, un schéma régional des formations sanitaires. Le rectorat est pleinement associé à cette démarche lorsque le service public de l'éducation est concerné, et, en cas de défaillance du partenaire régional, doit mener lui-même les démarches nécessaires, car ce n'est pas le ministère qui apportera de l'aide au recteur sur ces compétences transférées.

Le rectorat et le conseil régional doivent développer leurs services d'études, de prévision et de stratégie

La planification à moyen terme de l'offre de service public est une responsabilité lourde de conséquences mais difficile à exercer. Dans la réalité, le conseil régional et le rectorat sont assez démunis pour exercer des compétences autres que de gestion. Le pilotage de travaux d'étude et de planification requiert des outils et des compétences spécifiques, ainsi que des modes de travail très transversaux.

La question des outils n'est pas le problème majeur car de gros progrès ont déjà été faits en ce domaine. Le système d'information de l'académie s'est modernisé. Il faut aussi savoir utiliser et mettre en relation les multiples bases de données gérées par l'INSEE ou la DRTEFP (direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), qui permettent de décrire l'économie, l'emploi et les autres systèmes de formation. C'est l'OREF qui doit jouer ici son rôle. Il a été créé pour « traiter de façon cohérente les données statistiques, les études et les analyses obtenues à partir des diverses sources existantes, aider à la compréhension, l'appropriation et l'utilisation des connaissances et des travaux de toutes natures » et pour « offrir une expertise en appui aux contrats d'objectifs et aux travaux prospectifs de toute nature ».

Cet organisme fonctionne bien et ses premiers travaux sont de qualité. Le conseil régional comme le rectorat gagneraient à s'appuyer davantage sur lui en lui passant des commandes relatives à des travaux de programmation de l'offre de formation. A cette fin, il serait nécessaire que la place du rectorat dans les instances dirigeantes de l'OREF soit clairement reconnue. Il faudra y veiller lors du changement de statut de cet organisme, qui est à l'étude.

L'étude fine de la démographie devrait également se révéler utile pour les mesures à prendre sur la typologie et la restructuration des lycées. L'INSEE a analysé les phénomènes de migration de populations et d'activités économiques. L'étude révèle une population plus mobile qu'on ne croit, surtout chez les jeunes.

Un Haut-Normand sur trois a ainsi changé de commune de résidence entre les deux derniers recensements. Un jeune actif sur cinq quitte la Haute-Normandie pour trouver son premier emploi. Un mouvement de va-et-vient s'est instauré aux différents âges de la vie entre les pôles urbains et les communes périurbaines. L'emploi industriel, autrefois très réparti dans

les campagnes au point d'être une caractérisation de cette région, se replie vers les pôles urbains, les petites villes gardant une activité plus tertiaire et plus artisanale.

Toutes ces évolutions ne peuvent pas ne pas avoir de conséquence sur la fréquentation des lycées professionnels et des CFA. Certains petits lycées professionnels polyvalents, autrefois situés dans des bassins d'emplois industriels aujourd'hui disparus, ne sont plus adaptés à leur environnement et devraient voir leurs spécialités évoluer. Le rectorat et le conseil régional doivent mener des réflexions de fond sur tous ces sujets.

La question des compétences pour tirer parti des indicateurs existants est beaucoup plus préoccupante. Le rectorat comme le conseil régional doivent disposer de quelques personnes capables d'exploiter l'information disponible dans ce domaine complexe. A défaut, le risque existe de se noyer dans des états des lieux statistiques et des comptes rendus qui ne débouchent sur rien d'opérationnel. Le rectorat ne dispose pas d'un service d'études aussi performant qu'il le devrait. Si des progrès ont été accomplis dans la mise à disposition de données sur le système éducatif, il reste à progresser dans la réalisation d'études proprement dites, éclairant le recteur sur tous les sujets où une décision est requise. L'identification d'une cellule chargée des études stratégiques et le recrutement d'une ou deux personnes ayant le profil pour les mener à bien paraissent s'imposer.

Enfin, les questions d'organisation du travail ne sont pas secondaires. Il paraît illusoire de demander aux services gestionnaires de mener à bien des études stratégiques, même si leur contribution est essentielle. Celles-ci requièrent un regard transversal, objectif et ouvert à d'autres préoccupations que celles de l'institution elle-même. La mission estime que le choix qui a été fait par le conseil régional de confier la responsabilité des travaux du PRDF à la direction de l'apprentissage et de la formation continue est assez peu pertinent. Les deux tiers des jeunes Hauts-Normands titulaires d'un diplôme professionnel sont formés dans des lycées professionnels alors que cette direction ne s'occupe que des apprentis. L'organisation interne du conseil régional, avec ses cloisonnements entre services, paraît un véritable handicap pour mener à bien des travaux de prospective et de planification. A défaut de constituer un seul grand service de la formation initiale, qui poserait sans doute d'autres problèmes, la mission recommande donc d'envisager un mode de conduite complètement différent de ces travaux transversaux.

Et si le conseil régional n'assume pas toutes ses compétences en matière de planification de l'offre de formation, la mission rappelle que le rectorat, en tout état de cause, garde la responsabilité de faire évoluer la carte des formations sous statut scolaire ; il doit donc être en capacité de mener à bien les études économiques et géographiques dont il a besoin pour exercer au mieux cette responsabilité.

Le dialogue avec les établissements doit être revitalisé

Le rectorat a entrepris de reprendre la main sur le pilotage de l'offre de formation, ce qui va dans le bon sens. La mission insiste sur l'absolue nécessité de revitaliser, parallèlement, les procédures de dialogue avec les établissements.

D'une part, il faut que les conclusions des chantiers annoncés soient formalisées et diffusées. Ceci va demander au rectorat, qui n'en a pas l'habitude, un réel travail d'écriture et d'explicitation de ses choix, nécessaire pour que les établissements n'aient pas l'impression

que tout se joue entre initiés. Ainsi en va-t-il pour les groupes de travail annoncés dans la circulaire de rentrée 2006 sur les baccalauréats en trois ans, sur l'évolution des filières (STG, STI, matériaux souples, services de proximité et vie locale, bio-services, hôtellerie et restauration) et sur certains secteurs géographiques.

D'autre part, il est indispensable de mettre au point de nouveaux documents de dialogue entre le rectorat et les établissements, afin de mettre à plat l'offre de formation actuelle et future de chacun d'entre eux, et de faire connaître les évolutions prévues par le rectorat. Les académies qui ont déjà mis en place ce type de documents savent combien ceux-ci sont utiles pour objectiver le dialogue et donner un sentiment de transparence et de lisibilité dans la prise de décision. Elles savent aussi qu'il faut du temps pour les mettre en place. La petite taille de l'académie joue ici plutôt en sa faveur.

Enfin les inspecteurs d'académie devraient être davantage sollicités pour nourrir le dialogue avec les lycées. Les questions d'offre de formation sont toujours sensibles, les élus souvent impliqués, et la capacité de dialogue des inspecteurs d'académie avec tous ces interlocuteurs est à l'évidence un atout, aujourd'hui mal utilisé par le rectorat.

Le niveau national devrait apporter davantage d'aide aux acteurs régionaux dans ce domaine

Cette recommandation peut paraître paradoxale puisque le législateur a depuis longtemps confié aux acteurs régionaux la compétence de planification de l'offre de formation professionnelle. Toutefois, devant les difficultés éprouvées par de nombreuses régions à exercer pleinement cette compétence, on ne peut s'empêcher de s'interroger.

Certes, une partie du problème vient d'une mauvaise compréhension des enjeux et d'une organisation du travail peu pertinente au sein des conseils régionaux et des rectorats. Cela a été longuement évoqué. Mais ces derniers se heurtent aussi à un autre problème : la difficulté qu'éprouvent les milieux économiques régionaux à expliciter les évolutions en cours et à exprimer leurs besoins de qualifications à moyen terme. S'il est vrai qu'il y a des spécificités régionales dans la structure de l'emploi et des appareils de formation, il n'est pas pour autant raisonnable de demander à chaque région de recommencer à zéro l'analyse des évolutions économiques dans des secteurs où la visibilité des acteurs locaux est faible, ni de chercher avec les moyens d'expertise locaux à expliciter les relations entre l'évolution de l'emploi et celle de l'offre de diplômes.

C'est particulièrement vrai dans certains secteurs très exposés à la concurrence internationale ou en évolution rapide, qui ne se hasardent pas à des pronostics très précis (industrie textile, pharmacie, transports), ou encore dans des secteurs où la représentation des employeurs est trop peu structurée pour servir d'interlocuteur aux pouvoirs publics (exemple des nombreuses activités tertiaires de création récente).

Ces difficultés se reproduisant peu ou prou dans toutes les régions, il est tentant de se demander si le niveau national ne pourrait pas dans certains cas réunir plus facilement l'expertise nécessaire et servir d'appui aux acteurs régionaux.

L'idée n'est pas de remettre en place une structure nationale chargée d'évaluer les politiques régionales⁵⁹, mais plutôt de fournir aux acteurs régionaux les analyses qu'ils n'ont pas sur l'évolution de certains secteurs économiques car ces analyses sont nécessaires à l'élaboration de leurs politiques. L'important est d'identifier les institutions capables de conduire des études à caractère prospectif fiable et de confier aux services traditionnellement compétents dans le domaine de la relation emploi-formation le soin de recenser et de mutualiser les réflexions existantes, afin de les porter à la connaissance des acteurs régionaux intéressés.

Deux services paraissent a priori compétents : d'une part le bureau chargé des commissions professionnelles consultatives (CPC) au ministère chargé de l'éducation nationale, d'autre part le Centre d'études et de recherche sur l'emploi et les qualifications (CEREQ), sous double tutelle du ministère de l'éducation nationale et du ministère du travail et de l'emploi. Le premier réalise déjà un travail de synthèse très complet sur les secteurs économiques dont les diplômes correspondants sont en cours de rénovation. Ces travaux préparatoires à la rénovation des diplômes ne sont pas assez connus. Plus généralement, il faudrait étoffer l'activité de ce bureau en matière de veille sur les évolutions de l'emploi et de diffusion des études existantes, qu'elles soient réalisées ou non à l'initiative du ministère.

Quant au CEREQ, qui réalise des études dans le champ de la relation emploi-formation, et qui est en contact avec d'autres producteurs d'études, il pourrait être davantage sollicité pour produire ou diffuser des travaux utiles aux décideurs⁶⁰.

La mission recommande :

- au rectorat et au conseil régional : de développer leurs services d'études, de prévision, et de stratégie. La mission rappelle que si le conseil régional n'assume pas toutes ses compétences en matière de planification de l'offre de formation, le rectorat, en tout état de cause, garde la responsabilité de faire évoluer la carte des formations sous statut scolaire ; il doit donc être en capacité de mener à bien les études économiques et géographiques dont il a besoin pour exercer au mieux cette responsabilité ;

- au rectorat : de mettre au point de nouveaux documents de dialogue avec les établissements afin de mettre à plat l'offre de formation de chacun d'entre eux, et de faire connaître les évolutions prévues ;

- au ministère : de fournir aux acteurs régionaux les analyses qu'ils n'ont pas facilement sur l'évolution de certains secteurs économiques, pour lesquels la prospective régionale est malaisée ou peu pertinente.

⁵⁹ Cette mission avait été celle du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation continue, comité tripartite mis en place auprès du Premier ministre par la loi de 1993 et abandonné depuis.

⁶⁰ Ainsi plusieurs régions ont demandé au CEREQ un approfondissement régional de l'enquête sur l'insertion des jeunes *Génération 98*.

La carte des langues

L'état des lieux effectué par la mission met en évidence que la politique académique dans le domaine de l'enseignement des langues vivantes a privilégié les aspects pédagogiques en vue de garantir la qualité des enseignements. En revanche, la recherche de la continuité de l'offre de formation est plus récente, notamment en ce qui concerne la liaison entre les collèges et les lycées : la notion de politique de « sites » assurant la continuité de l'offre a été jusqu'à présent largement ignorée.

L'offre est resserrée sur l'anglais en LV 1

La politique volontariste de l'académie en matière d'enseignement des langues vivantes dans le premier degré et de recherche de continuité entre les écoles et les collèges s'est traduite par une couverture complète du cycle III et une offre importante en CE1 (plus de la moitié des classes) mais au prix d'un quasi-monopole de la langue anglaise qui est enseignée à plus de 92 % des élèves du cycle III. La mission relève que la place de l'allemand continue à décroître en dépit des efforts : cette langue est enseignée à moins de 4 % des élèves de l'Eure.

La même observation s'applique à l'enseignement secondaire dont le constat à la rentrée scolaire 2004⁶¹ fait apparaître les caractéristiques suivantes.

En dépit d'un souci affiché de diversification⁶², l'anglais domine à 93,8 % en LV1⁶³ sur l'ensemble des deux cycles, l'espagnol à 73,2 % en LV2 tandis que l'allemand maintient sa position avec un taux de 15,2 % en LV2 et de 12,5 % en LV3. On verra que cette langue bénéficie largement des dispositifs « bilangues » en classe de sixième. Le cas de l'italien, quatrième langue enseignée au plan national, est atypique dans l'académie car il n'est pas enseigné en LV1, alors que l'on trouve du russe et du norvégien par exemple, et il est quasiment inexistant en LV2 avec un taux de 2,1 %. Il doit sa survie à la LV3 où il est choisi par 829 élèves.

Les cinq autres langues sur les neuf enseignées se partagent les 7,6 % restants : ce sont l'arabe (0,8 %), le chinois (4,7 %), le norvégien (0,05 %), le portugais (0,5 %) et le russe (1,6 %). La situation de ces langues varie peu ; seul le chinois est en augmentation de + 2,3 % à la rentrée 2004, passant ainsi de 2,4 % à 4,7 % sur LV2 et LV3 confondues. L'évolution des effectifs dans cette langue reflète l'évolution nationale et s'explique par le contexte de l'académie de Rouen, favorable à une diversification des échanges avec la Chine dans le cadre du partenariat global avec ce pays continent. Il faut signaler, par ailleurs, la présence d'un enseignement de chinois à l'Université du Havre, ainsi qu'à l'École de commerce de Rouen.

On peut s'étonner de la faiblesse du portugais dans une région qui accueille une importante population originaire de ce pays. De même, l'arabe a du mal à se maintenir. Au nombre des facteurs cités pour expliquer les faibles effectifs des « autres langues », figure l'absence de suite d'étude entre le collège et le lycée.

⁶¹ Constat rentrée 2004. Rectorat de l'Académie de Rouen – SPRESER.

⁶² *Zoom sur l'académie de Rouen* n° 19 décembre 2003 – février 2004.

⁶³ Lire ainsi : 93,8 % des élèves du second degré apprennent l'anglais en LV1.

Les sixièmes bilangues profitent essentiellement à l'allemand. L'expérience d'anticipation d'une seconde langue vivante à l'entrée du collège est encouragée dans l'académie. Ces classes sont actuellement au nombre de 79 dans l'académie, dont 59 dans les collèges publics. La répartition géographique présente des disparités : ces classes sont nombreuses dans le RUE Le Havre et elles se sont surtout développées dans la partie sud de l'académie où la moyenne par RUE est d'une douzaine contre une fourchette de 5 à 8 dans la partie nord, y compris dans l'agglomération de Rouen. Conformément à l'objectif ministériel de favoriser la diversification à l'école primaire, et l'introduction de l'allemand en particulier, en offrant l'anglais au titre de la deuxième langue dès la sixième, ces classes font la part belle au couple allemand-anglais qui représente 69 classes sur 79.

Les sections européennes : une politique de site à construire

Les sections européennes sont au nombre de 93, 66 en collège et 27 en lycée, dont deux seulement dans l'enseignement technologique et professionnel.

La carte des sections fait l'objet d'un travail de recadrage car la situation de l'académie a jusqu'à présent été caractérisée par l'absence de continuité entre les collèges et les lycées dont les sections n'existaient jusque là que sur l'initiative des établissements. Certaines de ces sections ont été traitées en section à recrutement particulier et même académique, pour contourner la carte scolaire et donc sans souci de constitution de viviers de recrutement dans les collèges ou de suivi d'étude dans un nombre suffisant de lycées.

Les intérêts des lycées concernés, qu'ils aient eu à réhabiliter leur image – comme ce lycée de centre ville qui a réussi à attirer beaucoup d'élèves grâce à l'ouverture conjointe d'une section européenne et d'une option MPI (mesures physiques et informatiques) – ou qu'ils se soient véritablement dotés d'un profil en langues vivantes ont été arbitrés au détriment des élèves du secteur, y compris ceux qui étaient en section européenne dans le secteur.

La mission a même entendu dire que les élèves des sections européennes de secteur étaient découragés de postuler l'entrée en section européenne de lycée par leurs professeurs (« tu n'as pas le niveau »). Le système d'affectation PAM ne prévoyait jusqu'à présent pas de « bonus » pour le passage de collège en lycée mais, en revanche, la valorisation des notes obtenues en langues dans le paramétrage favorisait les « bons » élèves qui n'étaient pas en section européenne au collège.

Au Havre, cette situation aberrante conjuguée à la concentration des sections dans un seul lycée au détriment des autres lycées de la ville a conduit à ce que sur 150 élèves de troisième en section européenne dans un collège public, dont 56 en REP, 26 seulement, dont 10 en REP, entrent en section européenne au lycée Claude-Monet, lequel est cependant en théorie un des deux lycées de secteur de tous les collèges REP du plateau. Ils sont rejoints par 54 élèves non issus d'une troisième européenne. Le choix effectué de ne pas « filiariser » les sections européennes, au nom de l'égalité des chances peut-être, s'est en l'occurrence avéré un choix de politique élitiste.

Dans d'autres cas, l'incohérence visible des implantations de sections ne reflète que l'absence de coordination entre les autorités académiques dans la gestion des établissements,

le rapport théorique entre trois collèges offrant la section pour un lycée de secteur n'étant pas respecté.

Par exemple, dans le RUE Bernay & Pont-Audemer, le rapport est de trois collèges pour deux lycées en anglais ; dans le RUE Louviers-Vernon, une section européenne en espagnol est proposée dans un lycée alors qu'aucun collège n'en est doté. A l'inverse, l'allemand dans le RUE Dieppe-Neufchâtel est proposé dans neuf collèges mais seulement dans un lycée.

Ces cas viennent d'être étudiés par le groupe de pilotage des langues et vont être réglés progressivement à partir de la rentrée 2005. Par la suite, le développement des sections européennes devrait permettre l'ouverture sur d'autres langues, à l'instar de l'italien pour lequel, sous l'impulsion d'un nouvel IA-IPR, un site va être créé dans le secteur de Dieppe.

La mission note enfin qu'il n'existe qu'une section internationale dans l'académie, qui est de création récente (2003) et s'est faite en anglais au lycée Saint-Joseph du Havre. Avec la création d'une section Abibac dans un lycée de Rouen en septembre 2003, l'effort de l'académie dans le domaine de l'ouverture à l'international est insuffisant. Il y a un retard à combler dans une région où les entreprises internationales sont nombreuses et où le plus grand port français est engagé dans un vaste projet de développement.

Le pilotage des langues est plus pédagogique que politique

La coordination du groupe académique de pilotage des langues est confiée à un IA-IPR et sa composition est plurielle afin de refléter la diversité des acteurs concernés (IA-DSDEN, IA-IPR, DPE, DOS, SPRESER, DAFPIC, SAIO, IUFM). Le rôle de cette instance, en principe chargée de mutualiser les informations et de mettre en œuvre la politique des langues dans l'académie, a surtout été pédagogique.

Le travail effectué dans le suivi qualitatif et l'accompagnement des enseignants est de qualité. On peut citer à cet égard :

- les évaluations de début de sixième et leur analyse pour mesurer les acquis de l'école ;
- le guide d'accompagnement des sixièmes bilangues ;
- les fiches d'analyse des critères et d'indicateurs pour calibrer l'ouverture d'une section européenne et pour en évaluer la « bonne santé » et l'efficacité, à quoi il faut rajouter l'habilitation des professeurs de disciplines non linguistiques ;
- la mise en place de la charte qualité pour l'accueil et le placement des assistants de langue.

Il est indispensable que toutes ces actions, nécessaires à la qualité de la politique linguistique, s'inscrivent dans une politique académique des langues qui donnerait plus de lisibilité à la carte des langues :

- auprès des chefs d'établissement qui en ont une connaissance ou une vision très floue, limitée à leur établissement ou leur secteur ;
- auprès des enseignants de langue qui n'en ont de vision qu'occasionnellement dans leurs contacts avec les IA-IPR ;
- dans les RUE, qui ne sont pas souvent opérationnels dans ce domaine ;
- au niveau académique enfin et surtout.

En conclusion, l'accompagnement pédagogique par les corps d'inspection est réel et de qualité. Néanmoins, on peut regretter une trop grande discrétion sur la politique des langues dans le projet académique. Les outils statistiques fournis par le rectorat à partir de la base élèves constituent une aide précieuse pour développer une politique linguistique académique pluriannuelle clairement affichée et contractualisée.

La mission recommande l'élaboration d'un schéma directeur visant à communiquer les orientations de la carte académique des langues et les règles d'harmonisation et de régulation des pratiques en matière de choix d'options et d'ouvertures ou de fermetures de sections. La notion de site coordonné entre les collèges et les lycées est à privilégier dans l'offre de formation tant pour les secondes langues que pour les sections européennes.

La gestion des cursus scolaires

Sans revenir sur les caractéristiques des parcours des élèves qui ont été présentées dans la première partie, on s'attachera ici à établir les relations vraisemblables entre les constats effectués et le fonctionnement de l'orientation dans l'académie.

La gestion des cursus scolaires et l'orientation constituent un vaste champ d'expression de griefs, qui vont des reproches amers émanant de parents d'élèves aux fantasmes issus de l'imaginaire collectif des enseignants en passant par les appréciations rarement positives portées sur les conseillers d'orientation et par les doutes des directeurs de CIO. Les conflits entre établissements et CIO ne sont pas niés, les conflits entre responsables académiques sont sensibles : il en résulte de nombreuses incohérences entre les objectifs de formation, même définis a minima, et les choix effectués.

Il faut bien comprendre tout d'abord que le sujet n'est pas traité avec toute l'exhaustivité et l'objectivité qui seraient nécessaires pour lutter contre les idées reçues.

Rumeurs et idées fausses, lacunes de l'information

On a déjà relevé l'étanchéité des services académiques en ce qui concerne l'information sur l'offre de formation, la même observation vaut ici pour l'information sur les cursus des élèves. Les services de l'orientation sont centrés sur l'information nécessaire aux procédures mises en œuvre. Il est donc difficile d'obtenir des informations sur les transferts d'élèves entre systèmes de formation ou, plus simplement, une information destinée à l'évaluation des dites procédures. Par conséquent, non seulement les services n'argumentent pas contre les rumeurs, mais ils contribuent à entretenir de fausses idées. En voici trois exemples.

▪ *Le passage entre la formation professionnelle initiale et l'apprentissage*

La théorie est que « l'on n'oriente pas vers l'apprentissage et, par précaution, on fait remplir un dossier d'affectation aux élèves ». Il en résulte bien des confusions.

- Sur le volume réel des candidatures : la précision statistique du bilan de l'affectation post-troisième : « 399 candidats demandent un CFA » quand on sait qu'ils sont cinq à six fois plus nombreux. Cela permet à certains de raisonner sur les besoins de formation à partir du rapprochement des 10000 candidats et des 7000 places offertes en LP.
- Sur le volume et sur la notion même de « sortants » : sont considérés comme « sortants » tous les élèves qui « disparaissent » des bases élèves académiques. Le dénombrement fait par les services académiques incluant les élèves entrés en apprentissage en cours de scolarité produit des chiffres considérables qui ne concordent pas du tout avec les informations recueillies par les CIO et la MGI (mission générale d'insertion) sur le signalement effectué par les établissements. La méfiance s'installe entre ces services et les établissements accusés de vouloir cacher leurs « décrocheurs » dont le dénombrement s'avère effectivement assez flou.

La méconnaissance de la place de l'apprentissage conduit donc à des erreurs d'appréciation des besoins, qu'il s'agisse de l'accueil dans les LP ou de la prise en charge des « décrocheurs » réels. Elle permet aussi d'entretenir un discours convenu sur le thème de « l'absence de mobilité des jeunes » et sur son corollaire, la nécessité d'une formation professionnelle de proximité. Ce discours est cependant contredit par les apprentis, nécessairement et doublement mobiles (le CFA et l'employeur), c'est-à-dire par le tiers des jeunes qui choisissent la formation professionnelle.

Il est vraisemblable que la méconnaissance de l'apprentissage dans le fonctionnement des services d'orientation ne tient pas qu'à des raisons de procédure : la mission a entendu des propos témoignant d'un état d'esprit opposé par principe à cette voie de formation.

La mission recommande que les services producteurs d'information (SRESER, SAIA et SAIO) harmonisent leurs données de façon à officialiser ce parcours dans le suivi des élèves et à le prendre en compte dans la gestion de l'affectation des élèves.

▪ *La « fluidité » au collège et l'échec au lycée*

L'attention portée aux taux de passage prime l'observation de la totalité des cursus, le thème de la « fluidité » au collège en est l'exemple type. Enseignants et parents d'élèves en parlent sur le mode critique fondé sur l'idée que les élèves cessent de travailler car ils n'ont plus peur de redoubler : le redoublement est menace et sanction plus que remédiation.

Dans la réalité, outre que les taux de redoublement ont subsisté et que la réalité est différente entre les deux départements, cette vision centrée sur les taux de passage internes au collège occulte deux autres phénomènes.

1. Celui de l'âge. La fluidité au collège s'explique en partie par le fait que les élèves étaient plus âgés à l'entrée en sixième, ils le sont encore à raison d'un point de plus qu'en moyenne nationale, notamment dans l'Eure : deux points de plus qu'en Seine-Maritime. Et si les élèves entrant en seconde générale et technologique sont un peu moins « en retard » qu'en moyenne nationale (un point de moins), c'est sans doute dû à la sélectivité de la seconde plus qu'à la fluidité au collège.

2. Celui du taux de passage en seconde générale et technologique. Les inspecteurs d'académie que l'on crédite d'efficacité sur la baisse des redoublements en collège (c'est surtout vrai en Seine-Maritime) n'ont pas obtenu la même efficacité sur la hausse du taux de passage en seconde générale et technologique.

En conséquence, le lien établi par les enseignants des lycées entre le taux d'échec en seconde et la fluidité au collège est sans fondement, mais qui le leur dit ?

On peut s'interroger sur le suivi des résultats de l'orientation au lycée. L'échec en fin de seconde est suivi, mais l'échec en fin de première, qui n'est pas suivi en gestion de cursus, est important : le taux de redoublement est de 9,9 % et, là encore, supérieur de deux points à la moyenne nationale. Les informations demandées par la mission sur la réalité de ce taux et sur celle des réorientations en fin de première (cas de l'élitisme de la première S rencontré dans un lycée) ont dû être recherchées par les services : en l'absence de procédure à gérer, l'information n'est pas immédiatement disponible et n'est pas analysée.

La discrétion plane sur l'existence d'un dialogue instauré avec les proviseurs de certains lycées dont les résultats sont de loin inférieurs aux moyennes académiques. La démarche est nouvelle, elle a été mal reçue par les intéressés, paraît-il. Il faudra la renouveler et l'élargir.

▪ ***PAM : la confusion entre le logiciel et le paramétrage***

Le logiciel d'affectation PAM (préaffectation multi-dossiers) a été mis en service pour la rentrée 2001. Il reçoit encore de nombreuses critiques de la part des parents d'élèves et des enseignants principalement, les chefs d'établissement ayant appris à faire la part entre les avantages et inconvénients du logiciel et le paramétrage de l'affectation.

D'un mot, disons que le logiciel est apprécié par les proviseurs de lycée et par les principaux, qui ont gardé un mauvais souvenir des commissions d'affectation où les dossiers se traitaient à la main, et qu'il est plutôt mal reçu dans les lycées professionnels où l'on regrette de ne plus pouvoir choisir les élèves. Mais l'on préfère incriminer le paramétrage plutôt que reconnaître ouvertement une perte de pouvoir dans le « tri » des élèves. Dans ce débat, les services défendent le logiciel en disant qu'il a rempli les LP, pour ne pas remettre en cause le paramétrage dont, au demeurant, les effets n'ont pas été mesurés jusqu'à cette année.

Le reproche majeur qui est fait à PAM réside dans le « bonus » donné aux élèves âgés : 50 points donnés aux élèves « en retard » en troisième. Jugé scandaleux par l'avantage donné aux « mauvais élèves » sur les bons, ce bonus est également censé avoir provoqué l'élévation de l'âge des élèves entrant en LP, et, par suite, leur manque de motivation, leur échec scolaire, le décrochage, etc..

Dans la réalité, les établissements concernés ont peu (ou pas) d'information sur l'âge de leurs élèves et le service académique non plus. La mission a fait faire l'étude de l'âge des élèves entrant en LP par le SPRESER. L'étude montre l'évolution suivante de 2000 à 2004 :

- La part des élèves « à l'heure » a effectivement subi une chute de deux points lors de la mise en service de PAM, mais elle est remontée depuis et elle a retrouvé le même ordre de grandeur : 20,2 % en 2000, 19,6 % en 2004.

- La part des élèves « en retard » est montée légèrement, de 79,6 % en 2000 à 80,3 % en 2004 : celle des élèves ayant deux ans de retard diminuant de 30,7 % à 22,2 %, celle des élèves ayant un an de retard augmentant d'une dizaine de points.

Il apparaît donc que le bonus a été neutre par rapport à l'âge des élèves entrant en LP. Il est en revanche exact qu'il a empêché l'arrivée en LP de jeunes « à l'heure » en plus grand nombre et qu'il a provoqué le redoublement « forcé » de jeunes sortant de troisième et « orientés » qui n'avaient pas eu l'affectation souhaitée. Le nombre de ces « redoublants forcés » n'est pas connu avec précision (une statistique des réaffectations en Seine-Maritime met dans la même rubrique les redoublants en seconde et en troisième). On ne sait pas dans quelle mesure il explique la hausse du taux de redoublement en troisième mais on sait qu'il fait passer, au détriment de 870 élèves de troisième « à l'heure », 170 élèves réorientés de seconde générale et technologique et près de 700 élèves de troisième « en retard » de plus que s'il n'existait pas. A la suite de cette étude, il a été décidé de ramener le bonus « âge » de 50 points à 25.

Dans ce débat sur les priorités à l'entrée en LP, les élèves « en retard » non affectés sont considérés *a priori* comme étant « sans solution ». La solution de l'apprentissage n'y est pas présente.

D'inspiration « sociale » pour les élèves en difficultés au collège, la politique d'orientation est peu présente dans les lycées et l'on peut se demander si les choix effectués n'ont pas servi, plutôt que combattu, l'échec des élèves au lycée.

Ainsi d'une autre question sur les conséquences du bonus « âge » : dans quelle mesure a-t-il favorisé l'augmentation du taux de réorientation en LP en fin de seconde ? Le bilan de l'affectation fait état de la stabilité des nombres d'élèves admis (500 environ) et des pourcentages d'admis (environ 47 % des candidats). Mais le pourcentage de réorientation en fin de seconde, déjà supérieur de deux points à la moyenne nationale en 2001 (7,5 % contre 5,5 %), l'est de trois points en 2004 (8,5 %).

Des choix incohérents

Les services de l'orientation sont isolés au niveau académique comme au niveau local. Leur positionnement face aux problèmes rencontrés dans les établissements est ambigu, oscillant entre l'appréciation négative et l'offre de service arbitraire. On ne voit d'issue à cette situation que par une profonde remise en cause de l'organisation et des missions des services concernés, en liaison avec le conseil régional qui est déjà bien engagé dans ce secteur.

▪ Orientation et affectation : une affaire académique

L'orientation et l'affectation sont affirmées comme relevant de choix académiques et de la compétence des services de l'orientation au sein du rectorat. La situation d'isolement qui a accompagné cette affirmation n'est pas sans inconvénient sur la définition et la mise en œuvre de la politique académique. Des contradictions sont apparues, des situations de crise n'ont pas été réglées.

- *L'isolement*

La séparation entre la conception de l'offre de formation et la gestion des parcours des élèves et de l'affectation (le comité de pilotage de l'affectation ne comprend pas le DAAFIC ni le DAET) a déjà été citée.

S'y ajoute la séparation entre le niveau départemental et le niveau académique dans ces deux domaines : dans celui de l'offre de formation, cela renvoie à l'absence de rôle joué par les inspecteurs d'académie dans le pilotage de lycées, dans le domaine de l'affectation, cela renvoie à la volonté de pilotage académique de l'affectation laquelle a été mise en œuvre sans considération du rôle réglementaire en la matière des IA-DSDEN ni de la nécessité de la coordination entre les collèges et les lycées.

A ce sujet la réponse est que les IA, qui ne sont pas non plus dans le comité de pilotage de l'affectation, y sont représentés par l'IIO départemental : c'est faire abstraction de la rotation des IIO dans l'Eure⁶⁴ et de la spécialisation sur PAM de l'IIO dans la Seine-Maritime.

- *Les conséquences*

Le « discours sur l'orientation » est faible : relayé en partie par les IA dans les collèges, il ne l'a pas été dans les lycées. Il a été remplacé par le débat sur l'affectation qui est devenue l'affaire des spécialistes de PAM.

Les analyses sont restées globales. Ni le niveau académique (ni même le niveau des RUE) ne rendent compte des écarts considérables et inexplicables, puis des dysfonctionnements de l'affectation sur un site précis : par exemple les différences observées entre les deux sites du RUE Bernay & Pont-Audemer, pire les évolutions contrastées entre les lycées du Havre.

A fortiori, les situations en péril comme celle du Havre, en dépit des alertes répétées de la part des représentants des enseignants au CTPA, ne sont pas traitées. La compétence de la personne faisant fonction d'IIO au Havre, puis nommée stagiaire dans le poste n'est utilisée que pour colmater les fuites du système, non pas pour y remédier de façon structurelle.

- *Les contradictions*

Des principes sont affichés dans une situation : à Pont-Audemer, on ne choisit pas son lycée et les critères d'affectation dans la seconde à option ISI ne sont pas publiés, au Havre en revanche on peut choisir son lycée, en théorie toutefois car la répartition des élèves entre les lycées est tellement déséquilibrée que l'administration doit y mettre bon ordre « dans le silence de son cabinet » c'est-à-dire sans transparence.

La lutte contre l'échec en fin de seconde est un objectif académique mais le paramétrage de PAM soutient la réorientation en fin de seconde. Les actions de la MGI visent prioritairement l'accueil des élèves sortant des lycées (BEP et BAC PRO en un an).

A propos de ces actions, le débat devrait être ouvert sur leur statut. La MGI les défend au titre de la souplesse d'une mise en place conditionnée par un besoin. Mais elles pourraient être conduites en apprentissage, en formation continue, et, pourquoi pas, en insertion directe dans les classes comme on l'a vu dans un lycée avec des jeunes sous contrat de qualification.

⁶⁴ Le poste a été vacant en 1999-2000, puis il a été pourvu par deux titulaires en trois ans, puis par une stagiaire.

Quant aux sections européennes, on a déjà vu que, sur le thème de l'offre de formation, il n'y avait pas de coordination des implantations de section dans la continuité collège-lycée. Cette discontinuité a été amplifiée par l'absence de bonus dans l'affectation au nom du refus de la « filiarisation ». Les lycées ont pu en faire des sections à recrutement particulier qui servent plus leur politique de recrutement que la formation en langue vivante.

Sur ce point, il a été décidé de créer un bonus de 30 points pour le passage de troisième en seconde européenne pour la rentrée prochaine.

▪ *Les relations entre établissements, CIO et MGI*

Les relations entre les établissements et les CIO paraissent bien compromises.

La première cause invoquée par les directeurs de CIO pour expliquer la situation actuelle renvoie à la création des RUE. Leur instauration comme lieu unique de réflexion et d'animation du pilotage des établissements s'est traduite par la fin des « districts » et du travail qui s'y faisait sur les informations collectées par les CIO. Le renversement de tendance est récent : cette année les directeurs doivent constituer un dossier de données sur les établissements de leur district, en vue d'établir un diagnostic qui servira de base à la contractualisation du programme d'activité du CIO avec les établissements.

La démarche est assez neuve pour que tel directeur découvre que le CIO peut jouer le rôle d'observatoire du district, pour que tel proviseur ait été prié de fournir des statistiques en attendant de « recevoir son diagnostic », pour que des conseillers se déclarent opposés à la démarche de contractualisation... Elle n'a pas été suffisamment coordonnée pour que les dossiers élaborés par les CIO d'un même RUE puissent être comparés et leurs données additionnées !

La démarche constitue cependant un progrès au moins dans les intentions. En effet, la disparition des bilans fournis par les CIO a privé les établissements de points de repère sur les données de l'orientation et de l'affectation concernant leur environnement proche. Quant aux données diffusées depuis deux ans par l'Infocentre académique sur les RUE, elles sont trop synthétiques pour être utilisables par exemple dans le dialogue entre un proviseur et les collègues du district (cas de Bernay) ou dans la réflexion sur les établissements du Havre. Reste à savoir ce qui sera fait des données collectées et qui animera la réflexion à leur sujet.

Les CIO n'ont pas la confiance des chefs d'établissement :

- Les postes de directeurs sont soit occupés de façon tellement continue qu'elle touche à l'immobilisme, soit de façon discontinue : à Louviers, le directeur a pris le poste pour un an, au Havre-Nord le poste est vacant depuis quatre ans et occupé chaque année par une personne différente.
- Les conseillers, de l'avis général et sauf exception individuelle, et bien qu'ils reçoivent beaucoup d'élèves, sont déconsidérés dans l'opinion des élèves, des enseignants et des parents d'élèves.

Entendu :

« Le CIO est utile si vous savez ce que vous voulez, si vous ne savez pas, vous pouvez aller à la pêche... »

Toutefois, les principaux des collèges expriment plus souvent une opinion positive sur « leur » conseiller que ne le font les proviseurs sur « leurs » conseillers : il est clair que le partage des tâches pour un même lycée entre plusieurs conseillers ne facilite pas la coordination annoncée entre le programme du CIO et le futur « volet orientation » du projet d'établissement. Il n'est pas sûr que tous les conseillers veuillent entrer dans cette démarche.

Entendu dans un CIO au sujet de la contractualisation du programme d'activités des conseillers : « Il ne faudrait pas que les conseillers soient à la botte des chefs d'établissements ».

▪ **La lutte contre le décrochage**

Dans la lutte contre le « décrochage », la première impression est qu'il n'est pas facile de démêler ce qui incombe aux établissements et aux enseignants, et aux deux réseaux, des CIO et des antennes de la mission générale d'insertion (MGI), ne serait-ce que pour avoir une vision réaliste de l'importance du phénomène.

Vu des établissements, le phénomène n'est pas important car il englobe notamment les départs en apprentissage. Les conseillers rencontrés dans les lycées montrent de l'intérêt pour ce thème du décrochage et participent « quand leur emploi du temps le permet » au groupe d'aide à l'insertion mis en place dans les établissements. Les actions relèvent de l'écoute individuelle, de la remédiation méthodologique, de la recherche de solutions de réorientation.

Vu des antennes de la mission générale d'insertion, qui est bien structurée dans le cadre des RUE et qui, pour ce que la mission a pu en voir au niveau académique comme au niveau local, remplit bien sa mission auprès des jeunes à la recherche d'une solution, les actions à mettre en place à la rentrée sont peu nombreuses, ce qui montre que l'affectation fonctionne bien. Mais les relations entre les antennes de la MGI et les établissements ne sont pas satisfaisantes : dans leur grande majorité, les jeunes reçus dans les antennes n'ont pas été signalés par les établissements et, souvent, ce sont les antennes qui informent les établissements sur la sortie d'un élève reçu à l'antenne.

Vu du SAIO, le volume des sorties des établissements scolaires est important et chiffré à 5,6 % des élèves en seconde, 5,4 % des élèves de première. Elles incluent, en principe, les départs en apprentissage.

La mission a eu connaissance d'une étude en cours sur la relation entre l'échec et l'abandon, montrant que les taux d'abandon étaient élevés :

- en première d'adaptation : 17,5 % (c'est un taux élevé quand on sait que la première d'adaptation fournit le quart des possibilités de poursuite d'études post-BEP) ;
- chez les redoublants : 40 % en première année de CAP deux ans, 25,8 % en seconde BEP ;
- en première année de bac pro : un redoublant sur trois et un élève « réorienté » à partir de la première de lycée sur quatre.

La masse des élèves suivis par les animateurs sont des élèves en très grande difficulté, souvent issus des classes de troisième d'insertion et de SEGPA, et des primo-arrivants en

attente de scolarisation. Le rôle de la MGI est de trouver une solution de scolarisation en début d'année scolaire, puis de faire la transition entre le système scolaire et la prise en charge par la PAIO ou la mission locale.

Ce constat pose trois questions :

1. sur la justification d'un réseau et de personnels distincts de ceux des CIO, bien que souvent installés dans les locaux des CIO ;
2. sur la nécessité de la période d'attente avant la prise en charge en formation continue ;
3. et par ailleurs sur la pertinence des actions choisies par la MGI, qui sont plus destinées à des lycéens en échec scolaire mais non pas en rupture alors que les capacités d'accueil des élèves en grandes difficultés et des décrocheurs seraient insuffisantes.

La mission recommande de clarifier le discours sur l'orientation pour contrer les idées reçues et donner de l'ambition aux élèves et aux établissements en insistant sur la nécessité de l'élévation du niveau de formation.

Elle recommande le rapprochement des systèmes de formation par le développement de l'apprentissage dans les lycées publics et par l'ouverture progressive du logiciel d'affectation PAM aux CFA publics, aux établissements publics d'enseignement agricole, puis aux CFA et établissements privés, dans le respect de l'autonomie définie par le statut de chaque catégorie d'établissement.

La conduite de l'académie

Dans le contrat passé avec l'administration centrale en 2001, la jeunesse de l'académie créée en 1964 est encore présentée comme une faiblesse en soi du fait de l'absence de tradition et dans ses conséquences sur les retards de dotation en moyens et en personnels. Ces retards ayant été depuis « rattrapés », la situation étudiée par la mission a fait ressortir l'autre caractéristique typique de l'académie : il s'agit de sa composition géographique en deux départements dont l'un pèse pour les deux tiers de l'académie, – l'autre ayant longtemps fait figure de « parent pauvre » –, et où les zones d'influence de l'administration départementale et de l'administration académique se recouvrent largement.

Cette situation s'est révélée d'une grande sensibilité aux choix effectués (ou aux absences de choix) dans la conduite de l'académie : elle pouvait être facteur d'efficacité pour une action cohérente conduite en bonne intelligence par des acteurs soudés, elle pouvait à l'inverse, telle une caisse de résonance, amplifier la portée des contradictions et des désaccords, transformant les conflits entre les hommes en inefficacité des organisations et des politiques affichées.

La mission a été surprise par la tournure souvent passionnelle des propos tenus, à tous les niveaux du système et par de nombreux interlocuteurs, sur les questions d'organisation et de « pilotage » de l'académie, ce qui s'explique assez bien autant par l'intérêt du sujet et des recherches engagées que par l'ampleur des remises en cause intervenues sur ces thèmes, mais qui renvoie aussi au climat des relations interpersonnelles. La dernière décennie a été vécue comme une période de déstabilisation et d'incertitudes, les choix des recteurs étant davantage perçus dans leurs effets négatifs – dont certains ne sont pas contestables – que pour leurs intentions novatrices – dont les acquis, constatés par la mission, restent fragiles.

Ce contexte n'a pas facilité l'établissement d'un bilan, qui est présenté en quatre rubriques :

1. La conduite de l'académie : par qui ? Ou des hommes et de l'organisation.
2. La conduite de l'académie : dans quel cadre géographique ? Ou de la territorialisation.
3. La conduite par le « pilotage » : progrès et lacunes de la démarche.
4. Le rôle de l'administration centrale.

La conduite de l'académie par qui ? Des hommes et de l'organisation

L'organisation de la conduite de l'académie a fait l'objet d'essais novateurs, justifiés par la volonté d'affirmer la « primauté de la pédagogie sur la gestion ». Ces tentatives ont été assez mal vécues car elles ont paru inspirées par une certaine défiance envers l'administration⁶⁵ et car le souci du recteur de choisir des collaborateurs en qui il avait toute confiance pouvait être compris comme le désaveu des administrateurs en place. Les choix et les infléchissements ultérieurs ont affecté tous les niveaux de gestion, tant au niveau académique dont l'organisation n'est pas stabilisée que dans la chaîne hiérarchique qui reste fragilisée.

L'échelon académique

L'affirmation du « pilotage par la pédagogie » a inspiré des mesures touchant l'organisation du rectorat, la désignation de nouveaux responsables auprès du recteur et l'animation de l'administration académique.

▪ *L'organisation des services : de l'émiettement au regroupement progressif*

La mission n'a pas d'observation à formuler sur l'organisation des services académiques et départementaux, à l'exception des deux domaines dont le fonctionnement lui est apparu problématique, celui de l'administration de la pédagogie et celui de l'informatique.

• *L'administration de la pédagogie*

Ce domaine a fait l'objet d'une mesure propre à l'académie de Rouen, la création d'une division spécifique, qui n'a pas empêché la dissémination des tâches d'animation et de gestion pédagogique observée dans de nombreuses académies.

La DETEP, division des établissements et de l'encadrement pédagogique, a été créée en 2001 par adjonction du bureau de gestion des personnels d'inspection et de direction à la division de la vie scolaire. « Fer de lance du pilotage par la pédagogie », la division devait passer « de l'administration de gestion à l'administration de mission », en joignant le suivi des personnels d'encadrement à la tutelle, au sens large, des établissements : conseil aux EPLE, suivi des projets d'établissements, gestion administrative et financière des crédits d'intervention sociale et pédagogique ; elle a aussi des dossiers « sensibles » tels que celui des aides-éducateurs.

La mission a constaté l'échec du projet initial sur le plan de la synthèse des informations sur les établissements et sur les personnels de direction. Les dossiers des établissements sont quasiment vides et, par exemple, les diagnostics établis par les personnels de direction demandeurs de mutation n'y figurent pas alors qu'ils constituent le plus souvent une source précieuse d'informations sur les établissements. Cet échec s'explique par trois raisons.

⁶⁵ On cite par exemple le fait que le recteur ait confié à un cabinet privé l'étude préalable au classement des postes PEP1.

- La division est restée cloisonnée en quatre bureaux aux tâches bien circonscrites, le chef de division faisant seul la synthèse, quand on la lui demande, sur un établissement précis.
- Dans la gestion des crédits d'aide aux établissements, la division n'est que le secrétaire des multiples donneurs d'ordres que sont les conseillers techniques, les délégués académiques et les chargés de mission qui disposent d'un service ou d'une cellule de gestion autonome dans l'organigramme du rectorat, lequel compte ainsi, outre les neuf divisions et les deux services traditionnels, sept services ou cellules administratives intégrées à une délégation académique ou placées sous l'autorité d'un conseiller technique.

Bien entendu, chaque domaine est géré librement par son responsable et il n'y a aucune coordination entre les attributions, comme ce pourrait être le cas au titre des ZEP par exemple (cf. la note sur l'action culturelle comme illustration du développement de ce type d'organisation en annexe 2).

- La troisième raison est que, au fond, personne n'exerce véritablement la tutelle pédagogique des établissements, si bien que la division n'est pas exploitée dans la totalité de ses ressources (cf. infra § VIII 1.2 sur la chaîne hiérarchique).

Autre avatar de cet émiettement de l'animation et de la gestion des crédits d'intervention, il favorise les conflits de doctrine et/ou les enjeux de pouvoir au sein du rectorat : il y a eu ainsi des « transferts de dossiers » de l'équipe vie scolaire à l'équipe médico-sociale qui n'auraient pas eu lieu si les « dossiers » avaient été confiés à la division, à charge pour celle-ci d'animer la concertation et de recueillir tous les avis des conseillers du recteur intéressés... et des inspecteurs d'académie. Ceux-ci sont en effet facilement oubliés dans ces débats internes au rectorat : ainsi par exemple participent-ils à l'une des cinq commissions constituées pour examiner les demandes de subventions des CESC, en tant qu'expert et non pas en tant que responsable de l'administration départementale.

La réorganisation de ce secteur présentée à la mission prend le contre-pied de la dispersion qui y règne actuellement : il est envisagé, dans la double perspective de la stratégie ministérielle de réforme (SMR) et de la réforme budgétaire de la LOLF, et après expérimentation de la globalisation des crédits avec seize établissements volontaires, un lycée et un collège dans chaque RUE, d'instaurer la notion de « guichet unique » pour les établissements, les collèges dans les inspections académiques et les lycées au rectorat.

La division serait déchargée de la gestion des personnels, notamment par le rattachement du bureau de gestion des personnels de direction et d'inspection au secrétariat général, et deviendrait en contrepartie une division académique du conseil et des affaires juridiques, chargée du développement de la fonction conseil aux établissements et de la relance des projets d'établissement. Cette évolution peut servir la reprise du dialogue avec les chefs d'établissement sur la conduite de leur établissement, à la condition que les responsables de ce dialogue soient eux aussi clairement désignés, ce qui n'a pas été le cas jusqu'alors.

- *Le secteur de l'informatique*

La clarification des responsabilités sera nécessaire aussi dans le secteur de l'informatique qui concerne trois entités distinctes, la DIVINFO, division de l'informatique,

le SPRESER, service de prévisions statistiques et d'études rectorales, et l'équipe du chargé de mission au développement des TICE.

Le rôle de la DIVINFO dans la constitution des bases académiques et dans l'exploitation des applications n'est pas contesté. Les difficultés concernent la coopération avec le SPRESER dans la production d'études, la mise en forme et la diffusion d'informations. Ces deux services partagent le sentiment d'être sous-utilisés : le SPRESER travaille essentiellement pour l'administration centrale, il n'a pas été associé aux recherches sur les indicateurs pour le projet académique, ni à l'étude des conséquences du paramétrage de PAM⁶⁶. A la DIVINFO, on pense que les services « font encore beaucoup de bâtons » au lieu d'interroger la division. Un exemple récent a été observé sur le décompte des dossiers d'allocations familiales.

En ce qui concerne le développement de l'informatique pédagogique, « la frontière est floue » et les problèmes de coordination demeurent prégnants. Sont en jeu la définition des équipements des établissements et les relations avec les collectivités territoriales, les relations avec les établissements pour la diffusion et pour la maintenance. Ce champ a été conflictuel au temps où les choix en matière d'équipement informatique des établissements étaient faits par le responsable pédagogique académique qui était en même temps chargé de mission TICE. Cette situation a été normalisée depuis par le nouveau chargé de mission TICE mais les litiges réapparaissent facilement.

Entendu : « La mission TICE supervise le déploiement, la DIVINFO supervise la maintenance ».

Les choses ne sont pas si simples car la DIVINFO est responsable des questions de compatibilité des équipements et de sécurité des applications et car l'assistance locale aux établissements est confiée à un réseau de relais « mixtes », associant un technicien et un enseignant, sur lequel la DIVINFO a un regard critique pour deux raisons : le positionnement des relais dans le cadre des RUE n'est pas justifié car les nombres d'établissements à desservir et les distances à parcourir sont très variables d'un RUE à l'autre, la coopération des enseignants et des techniciens n'est pas exempte de frictions liées aux différences de statut.

La coordination de l'informatique est à concevoir aussi pour l'enseignement primaire. Des coopérations existent déjà entre les centres départementaux et le centre académique, et avec la mission TICE, qui assure la diffusion du logiciel J'AIDE (J'aide au développement des évaluations) et du B2i (brevet informatique et Internet), et qui coordonne les sites d'information respectifs du rectorat et des inspections académiques. L'idée formulée dans le cadre de la SMR d'une fusion des centres n'est pas retenue au rectorat, où l'on se soucie de conserver à l'entité administrative de l'Eure une taille suffisante. On s'orienterait plutôt vers le partage de tâches entre les trois services.

Il convient d'ailleurs d'être prudent en raison des perspectives de développement de l'informatique dans l'enseignement primaire. Sur les différents aspects de la question,

⁶⁶ Dans cette recherche, par exemple, le SAIO a fait « retourner » son application sans solliciter le SPRESER pour l'étude des conséquences sur l'âge des élèves entrant en BEP, étude qui a été faite par le SPRESER à la demande de la mission.

équipement des écoles et coordination des relations avec les collectivités territoriales, déploiement des bases et exploitations du nouveau système d'information en cours d'élaboration, développement des usages pédagogiques, il ne semble pas qu'il y ait de prise en charge coordonnée au niveau académique : le chargé de mission TICE a évoqué ses préoccupations et ses contacts sur le sujet et, de son côté, le secrétaire général de l'inspection académique de la Seine-Maritime participe au groupe de travail national.

En ce qui concerne l'informatique pédagogique, la mission TICE s'est montrée efficace : dans la mise en place des correspondants d'établissement⁶⁷, dans la formation (« form-actions » et « anima-tice »), dans l'aide apportée aux IA-IPR pour les sites disciplinaires... Dans ce domaine, la mission a noté l'absence de coopération avec le CRDP.

Enfin, on peut s'interroger sur la clarté du dispositif vu par un établissement scolaire : à qui s'adresser en cas de problème ? Aux collaborateurs de la mission TICE, en fonction du dossier concerné (équipement, formation, site web, J'ADE, etc.) ? A la plate forme centrale d'assistance de la DIVINFO, puis aux responsables d'applications ? Aux relais d'assistance de proximité ? Au sein du SPRESER au correspondant statistique ou au correspondant informatique ?

▪ *L'émergence de nouvelles fonctions*

La désignation par les recteurs de collaborateurs appelés à exercer des fonctions nouvelles n'existant pas dans l'organigramme n'est pas une particularité de l'académie de Rouen. L'expérience est devenue intéressante car les décisions des recteurs ont conforté l'émergence de deux nouvelles fonctions qui tendent à devenir pérennes, ce qui ne va pas sans poser de nouvelles questions quant à leur définition et quant au mode de désignation de ceux qui les exercent.

• *Deux nouvelles fonctions de « responsable » ou « délégué » académique*

La fonction de « responsable pédagogique académique », RPA dans le langage courant de l'académie, créée en 1998, a été confiée successivement à un IA-IPR de discipline, puis à un autre IA-IPR dont l'expérience professionnelle était plus étendue⁶⁸.

Le RPA a en théorie pour mission d'être l'adjoint du recteur pour les questions intéressant la conduite pédagogique de l'académie. Selon la lettre de mission établie en 2003 (il n'y en avait pas antérieurement), ses responsabilités portent sur l'élaboration et le suivi du projet académique, sur la mise en œuvre de celui-ci notamment par l'animation des RUE, sur la coordination des inspecteurs et des cadres pédagogiques, sur la coordination des politiques de formation des personnels, la formation continue des personnels d'encadrement notamment par l'organisation des conférences trimestrielles dites conférences académiques « pour y développer une véritable culture pédagogique commune de l'encadrement ».

La fonction de délégué académique à l'apprentissage et à la formation initiale et continue, DAAFIC, a été créée en 2002 et confiée à un IA-IPR (cf. supra chapitre VII § VII

⁶⁷ Il existe en principe un correspondant TICE dans chaque établissement, qui est rémunéré par trois HSA (heures supplémentaires pour l'année). C'est une action du contrat passé avec le ministère.

⁶⁸ Cet ancien proviseur avait exercé des fonctions d'adjoint à l'IUFM et de délégué à la formation des personnels avant d'être nommé RPA.

3.2). Définie comme une fonction de coordination des voies de formation, elle doit évoluer vers une fonction d'adjoint au recteur chargé de l'offre de formation initiale et continue, le DAFPIC, délégué académique à la formation professionnelle initiale et continue, qui sera relayé par des collaborateurs nommés respectivement sur les postes de DAFCO et de DAET. Il est question de lui rattacher également la DEFPAR.

- *Remarques de la mission*

Bien qu'entachée dès l'origine par des conflits de personnes, l'expérimentation de ces deux fonctions nouvelles est intéressante en soi, mais elle reste fragile car soumise à des variations dans l'étendue des compétences exercées.

Ainsi, la consolidation de la fonction de délégué académique unique à la formation est-elle prévue bien que son exercice depuis deux ans n'ait pas encore donné de résultats convaincants comme on l'a vu au chapitre précédent. Son extension à la formation des personnels est envisagée, alors même qu'une précédente expérience de jonction de la formation des personnels et de la formation continue des adultes a été considérée comme une erreur et abandonnée au terme d'une année scolaire. Le choix de cumuler sur une même personne la responsabilité de secteurs aussi différents dans leurs finalités et dans leur organisation que ceux de la formation continue des adultes, de la formation professionnelle et technologique initiale et de la formation des personnels de l'académie, ne devrait pas être fait avant l'analyse des besoins de réforme à conduire dans chacun des secteurs (cf. en annexe 1 la note sur la formation continue des adultes).

De même, la fonction du RPA n'est-elle pas bien fixée. Elle n'est évidemment plus celle de « bras droit du recteur » qui a, en son temps, été comprise et vécue comme une fonction concurrente des responsables en place, déstabilisant les services et les conseillers techniques du recteur faute de définition précise des missions des uns et des autres. Elle paraît aujourd'hui cantonnée au projet académique par la lettre de mission, dont certains items sont d'ailleurs devenus caducs. En dépit de son appellation, la fonction n'est donc pas celle du « responsable pédagogique » qui anime la réflexion sur les dossiers pédagogiques, réformes envisagées ou mesures à définir, par exemple sur l'aide aux élèves en difficultés, ce qui serait cependant utile. Au contraire du DAAFIC, le RPA est actuellement un homme seul⁶⁹.

Au-delà de ces fluctuations dans la définition des fonctions, les recherches empiriquement menées sur l'organisation fonctionnelle de la direction de l'académie pourraient dépasser les considérations sur les personnes pour aboutir à la définition de trois pôles : le pôle pédagogique, le pôle de l'offre de formation et le pôle administratif et financier.

Les deux premiers pôles ne sont pas correctement constitués, en revanche le troisième pôle est en voie de nette amélioration, selon les projets présentés à la mission. Il est prévu de renforcer le secrétariat général par l'identification de deux domaines animés par les secrétaires généraux adjoints : le domaine de la gestion des personnels, qui existe déjà, auquel serait adjoint le bureau de gestion des personnels d'inspection et de direction ; le domaine de la gestion des moyens, au sens large de tous les moyens d'enseignement, des crédits du ministère de l'éducation nationale et des crédits en provenance d'autres financeurs.

⁶⁹ Il ne dispose que de la cellule d'innovation pédagogique qui lui a été rattachée en 2003.

La mission observe enfin que l'on ne stabilisera l'organisation qu'en réduisant le risque des « retours de balancier » liés aux parcours individuels. S'il apparaît que les nouvelles fonctions expérimentées dans l'académie doivent y être pérennisées, alors ne faut-il pas envisager d'y pourvoir par des nominations officielles, dans les mêmes formes que les nominations de conseiller technique, et pour des durées limitées ? En effet, l'inamovibilité de fait de certains cadres explique, au moins en partie, les mesures de « contournement » que constituent ces nominations faites par les recteurs eux-mêmes.

La mission recommande de tirer les conclusions des expérimentations menées et de stabiliser l'organisation académique, d'identifier les postes à pourvoir et de les pourvoir dans les mêmes formes que les postes de conseiller technique.

Elle recommande de nommer à ces emplois pour une durée limitée, et de soumettre les emplois de conseiller technique aux mêmes contraintes de mobilité que les IA-DSDEN.

▪ ***L'animation de la direction de l'académie : la théorie des cercles concentriques***

L'expérimentation a également porté sur de nouvelles démarches d'animation de la direction de l'académie et de son encadrement, formalisées dans la théorie des « cercles concentriques » :

1. Le premier cercle est le plus restreint, c'est le « noyau » de la direction de l'académie : le groupe de pilotage académique, le GPA, qui se réunit tous les lundis matin.
2. Le deuxième cercle constitue « l'équipe de direction » qui réunit une fois par mois à la suite des conférences des recteurs, outre les membres du GPA, les conseillers techniques, les chefs de division, les animateurs des trois collèges d'inspection, les animateurs des RUE, le directeur de l'IUFM, soit une quarantaine de personnes au total.
3. Le troisième cercle est celui de la « conférence académique » précitée qui réunit une fois par trimestre, outre l'équipe de direction, tous les membres des corps d'inspection y compris les IEN premier degré et les secrétaires généraux des inspections académiques, soit environ 150 personnes.

Chacun de ces cercles a connu des variations dans sa composition et dans la fréquence des réunions. Pour le premier cercle, elles ont reflété l'instabilité de l'organisation de la direction de l'académie et l'état des relations entre le recteur et les inspecteurs d'académie. Les regrets exprimés à la mission quant à l'irrégularité des réunions des deux autres cercles témoignent *a contrario* de leur intérêt aux yeux des intéressés.

La mission recommande au recteur d'associer à la direction de l'académie une équipe stable de cadres pédagogiques et administratifs et de veiller à la régularité de l'information de l'encadrement de l'académie.

La chaîne hiérarchique

La politique du « pilotage par la pédagogie » a été appliquée pendant un temps aux inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale. Le thème de l'affaiblissement de leur fonction a été évoqué sans façon par des chefs d'établissements, avec quelque prudence par des IEN de l'enseignement primaire : c'est dire combien toute la chaîne hiérarchique a été atteinte.

▪ *Les IA-DSDEN*

Dans une académie restreinte à deux départements, le rectorat ne fait pas facilement place à l'échelon départemental. La primauté hiérarchique de l'échelon académique se combine avec la facilité de circulation dans toute la région pour faire « oublier » les compétences du niveau inférieur. L'habitude prise de se référer au cadre des RUE a renforcé cette tendance.

Typiques de cette attitude apparaissent les tentatives de l'équipe d'animation de la santé scolaire auprès du recteur pour établir une coordination des deux équipes départementales, laquelle est sans enjeu véritable dès lors que les interlocuteurs opérationnels (les DDASS et les préfetures essentiellement) se situent au niveau départemental, et pour mettre en place des correspondants dans les RUE.

L'attitude spontanée des services rectoraux a été confortée par les positions prises par le recteur à l'égard des inspecteurs d'académie, y compris dans leurs domaines de compétences réglementairement définis, l'enseignement primaire et la gestion des collèges. L'animation pédagogique étant placée sous la responsabilité du niveau académique, les compétences des IA en matière de gestion des collèges ont été limitées à la seule gestion des moyens d'enseignement, la gestion des autres moyens d'intervention étant du ressort du rectorat et des inspecteurs pédagogiques chargés de mission ou de délégation académique.

En ce qui concerne l'enseignement primaire, la subordination des inspecteurs d'académie au recteur a été soulignée par l'affirmation du rôle du recteur dans la gestion du premier degré et, simultanément, par le recours à l'appellation de « vice-recteur » (cf. compte rendu du CAEN du 11 janvier 2001). Les mesures de création du « collège académique » des inspecteurs de l'éducation nationale (enseignement primaire) et de désignation d'IEN comme animateurs des RUE ont ainsi été comprises comme participant de la même volonté de construction d'un réseau de communication directe entre le recteur et l'encadrement de l'académie, réseau dans lequel les inspecteurs d'académie n'avaient pas leur place.

Entendu : « Le niveau académique peut être plus ou moins ouvert aux démarches de contournement de l'inspecteur d'académie auprès du recteur ».

Le bilan de cette expérimentation est assez négatif. Les constats effectués par la mission sur le caractère routinier de la gestion de l'enseignement primaire et sur l'affaiblissement de l'autorité de l'institution sur les écoles peuvent partiellement s'expliquer par le repli des inspections académiques sur la gestion, et des IEN sur l'animation pédagogique. Il y a eu perte de confiance des inspecteurs d'académie à l'égard des IEN, de certains d'entre eux tout au moins.

La désresponsabilisation des inspecteurs d'académie a été particulièrement regrettable dans le domaine de la politique des ZEP car ils ont l'autorité pour animer le rapprochement des IEN, des directeurs d'école et des principaux des collèges concernés. On a vu que ce rapprochement, laissé à l'initiative des intéressés, est inégal, limité aux échanges habituels entre écoles et collèges, parfois même inexistant. Il reste beaucoup à faire sur ce plan.

Les IA sont absents de la gestion des lycées. On en a vu la conséquence sur les discontinuités de la carte des langues vivantes entre les collèges et les lycées. Quant au système d'affectation informatisée des élèves, il vide en partie de son contenu la compétence en la matière des inspecteurs d'académie. Au moins, ceux-ci devraient-ils être associés étroitement à la définition des priorités et des critères d'affectation, ce qui n'a pas été le cas.

Ces orientations, connues et commentées dans l'académie, ne pouvaient rester sans effet sur la perception de la hiérarchie par les chefs d'établissement.

▪ *Les chefs d'établissement*

Un autre aspect de l'académie est la sensibilité aux relations entre les élus et les cadres supérieurs de l'éducation nationale : les désaccords politiques, tout comme les ententes ou mésententes personnelles, y sont affichés sans souci de neutralité ni de respect mutuel. Maladresses et tensions ont renforcé la prise de distance des chefs d'établissement à l'égard de leur hiérarchie.

Il s'est ainsi produit à la rentrée 2004 un incident qui a marqué les esprits. Lors de la réunion de rentrée de l'encadrement académique, les présidents du conseil régional et des conseils généraux ont dit leur opposition au transfert de compétences relatives aux personnels techniciens, ouvriers et de service des établissements scolaires. Ils ont été applaudis par de nombreux chefs d'établissement. Cet incident montre de graves lacunes dans la culture de l'encadrement. Est-ce le résultat d'une insuffisance de formation, est-ce la conséquence logique de l'éloignement de la tutelle des établissements ?

Le renouvellement des personnels de direction a été important depuis trois ans : sur 430 chefs d'établissement et adjoints, 84 % sont en poste depuis moins de six ans, 60 % depuis moins de deux ans, aucun n'était dans l'obligation de muter pour la rentrée 2005.

Ils sont 80 % à avoir plus de 50 ans, la féminisation du corps se stabilise autour de 40 % sur l'ensemble des postes, elle continue d'augmenter sur les postes de proviseur de lycée (25 % actuellement).

L'enquête menée par la DETEP sur le niveau de diplôme ou de concours a fourni les informations suivantes sur 325 réponses :

- au niveau bac et bac + deux : 28 % des chefs d'établissement et 41 % des adjoints ;
- au niveau licence : 34 % des chefs d'établissement et 29 % des adjoints ;
- au niveau maîtrise : 28 % des chefs d'établissement et 20 % des adjoints ;
- au niveau BAC + cinq : 9,5 % des chefs d'établissement et 10,5 % des adjoints.

On a remarqué en 2004 que 1,2 % seulement des candidats à la mutation étaient classés dans la catégorie « excellent », contre 10,1 % au plan national. Cette anomalie a disparu en 2005, le pourcentage des « excellents » s'étant élevé à 8 %.

Comme pour la formation des enseignants, l'organisation de la formation des personnels de direction n'a pas paru très claire aux yeux de la mission. Il existe un GAPFER, groupe académique de pilotage de la formation de l'encadrement de l'académie de Rouen, présidé par le RPA, qui fixe les orientations, un CAFER, centre académique de formation, qui organise la formation initiale, animée par l'un des deux IA-IPR vie scolaire⁷⁰ et par un chargé de mission à la DEFPAR. La formation continue semble réduite aux conférences trimestrielles qui sont ouvertes à tout l'encadrement de l'académie et qui connaissent un certain succès. Est-ce suffisant ?

La commission des représentants des personnels de direction, dite « commission Blanchet », est régulièrement réunie. Elle s'est montrée réservée à l'égard du projet académique en ce qu'il place l'établissement en seconde position, entre la classe et l'académie, ce qui accentue la responsabilité du chef d'établissement. Ce choix n'est cependant pas discutable.

Entendu :

« On a trop privilégié l'entrée/classe et pas assez l'entrée/établissement. Pour agir sur l'acte d'enseigner, il faut jouer sur l'effet chef d'établissement ».

Les chefs d'établissement n'ont pas l'habitude de dialoguer avec l'encadrement supérieur sur la conduite pédagogique de l'établissement qu'ils dirigent. Qui recoupe les informations émanant de la DETEP, celles de l'Infocentre académique, celles des IPES, etc. en vue de poser un diagnostic sur l'établissement et dialoguer à ce sujet avec le chef d'établissement ? Pas les IA-IPR vie scolaire ni les IA-DSDEN en ce qui concerne les lycées, dont les échanges annuels avec les services gestionnaires sont centrés sur les effectifs, les dotations horaires et les mesures concernant l'offre de formation.

Quant aux collègues, le dialogue annuel mené en Seine-Maritime entre l'inspecteur d'académie et les principaux des collèges est axé sur la gestion des moyens d'enseignement et sur les décisions d'orientation, moins sur l'aide aux élèves en difficulté et pas assez sur la structuration pédagogique des collèges car on constate la présence dans plusieurs établissements, y compris dans des collèges classés en ZEP, de classes « de niveau » d'un autre temps (le Havre, Dieppe).

La mission prend acte des orientations qui lui ont été présentées sur le rétablissement de la plénitude des compétences des IA-DSDEN sur les collèges. Elle préconise que soit précisée l'organisation du dialogue entre les autorités académiques et les lycées.

Plus généralement, elle recommande de poursuivre la réflexion sur la répartition des compétences entre les deux niveaux d'administration, académique et départementale, avec la recherche du meilleur niveau d'efficacité et l'interrogation sur la « valeur ajoutée » d'un niveau par rapport à l'autre.

Elle recommande aussi que l'on responsabilise les IEN sur la gestion des moyens des écoles.

⁷⁰ L'IA adjoint en résidence au Havre à compter de la rentrée 2005.

La conduite *territorialisée* de la politique académique

Par sa taille et par la diversité de ses territoires bien caractérisés géographiquement, l'académie de Rouen est un terrain idéal pour l'expérimentation de la *territorialisation* de la conduite du système éducatif. La part importante des zones d'éducation prioritaire, l'originalité des RUE, les réseaux d'unités d'enseignement, ont naturellement amené la mission à porter un intérêt particulier à ce thème.

Il est apparu que les débats sur ce thème de la territorialisation concernaient largement, pour ne pas dire exclusivement, les RUE et que les autres applications possibles de cette démarche, comme les ZEP et l'antenne du Havre, avaient été négligées.

Les RUE : un bilan nuancé

Les RUE ont été mis en place en septembre 1999, cinq dans la Seine-Maritime et trois dans l'Eure (voir la carte des RUE en annexe 7). Ils ont été substitués aux bassins et aux districts et définis comme « un cadre de fonctionnement à taille humaine qui facilite les relations entre tous les acteurs, permet de développer une réflexion collective entre les chefs d'établissement, entre les équipes éducatives. Il doit permettre de suivre la mise en place de la réforme et de mieux connaître les difficultés et les réalisations du terrain, de créer les complémentarités souhaitables entre les établissements, de mutualiser les ressources afin de mieux organiser la prise en charge des parcours scolaires des élèves et de répondre efficacement à leurs besoins » (Extrait de la charte académique, octobre 1999).

La mission s'est rendue dans cinq RUE sur les huit et, préalablement à ces visites, a rencontré au cours d'une journée d'étude sur ce sujet le RPA, les IA-DSDEN, les doyens des corps d'inspection et les animateurs des RUE. Elle a pris connaissance du compte rendu de l'audit effectué en 2003-2004.

Les appréciations portées sur les RUE au sein de l'académie sont plutôt positives. La mission ne les conteste pas mais elle présente quelques remarques.

▪ *Les aspects positifs*

Le premier aspect positif réside dans le rapprochement des différents corps d'encadrement, inspection et direction, des deux niveaux d'enseignement, primaire et secondaire. Les cadres ont appris à se connaître et à travailler ensemble sur des projets communs.

Corollaire du précédent, le décroisement des niveaux a été plus apprécié, semble-t-il, dans le premier degré : les IEN soulignent la légitimation du travail avec les principaux des collèges, les enseignants des écoles prennent de l'intérêt à rencontrer les enseignants des collèges. La coopération des IEN et des IA-IPR est enrichissante.

Dans l'enseignement secondaire, les chefs d'établissements ont été sensibles à la coopération avec les inspecteurs et à leur implication dans la conduite pédagogique de l'établissement.

Le deuxième aspect positif est celui du développement de la culture de l'évaluation, que la mission a pu constater à tous les niveaux d'enseignement. Les résultats des évaluations sont

assez largement connus, diffusés, commentés. Les informations mises à disposition par les services informatiques du rectorat et des inspections académiques sont utilisées, avec plus ou moins d'aisance selon les cas, dans les écoles, les établissements, les circonscriptions.

Dans plusieurs RUE, une commission travaille sur l'affinement du diagnostic local, dans le prolongement de l'Infocentre académique qui a élaboré un recueil d'informations intitulé *Portraits de RUE*. Ce recueil présente pour chaque réseau des données statistiques issues des différentes bases de l'académie, sur la démographie, les effectifs, les données sociales, sur les résultats scolaires et ceux de l'orientation, un peu comme une *Géographie de l'école* intra-académique.

Enfin, dans certains RUE, l'on fait état de réalisations précises comme la mutualisation des relations avec les entreprises dans celui de Bernay & Pont-Audemer.

Ajoutons que les RUE sont devenus au fil des ans le cadre habituel de réunion des chefs d'établissement par l'échelon académique, pour la préparation de la rentrée scolaire, pour les rencontres avec le recteur.

▪ ***La relance des RUE dans le projet académique***

Il a donc été décidé de les conserver en tenant compte des problèmes relevés par l'audit sur deux points :

1. La liaison avec la chaîne hiérarchique : l'absence des IA-DSDEN dans le fonctionnement des RUE étant ressentie comme source de malaise, leur place a été précisée (cf. fiche technique sur le fonctionnement des RUE en annexe 3).

Notons que les directeurs de CIO ont été également réintroduits dans les conseils de RUE. Cette mesure est toutefois trop récente pour que la participation des intéressés ou des conseillers d'orientation aux activités des RUE soit reconnue.

2. L'insuffisance, par rapport aux ambitions initiales, de l'implication réelle des enseignants dans les activités menées au sein des RUE : ils ont été réaffirmés comme constituant le cadre essentiel de la mise en œuvre du projet académique et de la relance d'actions de rapprochement des enseignants eux-mêmes, ce que la mission a effectivement constaté dans ses visites sur site. Le projet académique a été présenté par le recteur dans les réunions de RUE et la mission a pu constater dans ses visites d'établissements et ses rencontres avec les animateurs des RUE que les personnels de direction et les IEN étaient déjà investis dans des actions inscrites dans le double cadre du projet académique et du programme du RUE.

En revanche, le recours au RUE comme cadre de réflexion collective des chefs d'établissement sur l'offre de formation s'étant soldé par un échec, cette orientation a été abandonnée.

▪ *Remarques de la mission*

La mission s'est interrogée sur la pertinence de la composition et de l'animation des RUE par rapport à la géographie contrastée de l'académie et à certains objectifs qui leur ont été donnés.

• *Sur la géographie des RUE*

Aucun des critères évoqués pour expliquer le découpage de l'académie ne s'avère totalement convaincant ou n'a été totalement appliqué.

Ainsi de la concordance des diverses cartes : elle est incomplète entre la carte des RUE et celle des GRETA, entre les treize zones d'emploi de l'INSEE et les huit réseaux de l'académie. La carte des circonscriptions d'IEN a été mise en conformité avec celle des RUE mais elle continue d'évoluer en fonction de la carte scolaire. On peut se demander d'ailleurs si elle ne devrait pas se rapprocher de la carte des pays et des communautés de communes.

Le critère du réseau réunissant 80 % des parcours des élèves ne correspond pas à la réalité : soit le réseau est trop vaste, les parcours se faisant en fait dans le cadre plus restreint des « sites » évoqués au chapitre IV, soit il ignore la réalité et l'ampleur des mouvements d'élèves (cas des RUE de Rouen), soit il réunit des sites distincts dont les élèves sortent du RUE plus qu'ils ne passent d'un site à l'autre (cas des RUE de Louviers & Vernon et de Fécamp-Yvetot-Lillebonne).

L'idée selon laquelle les RUE devaient servir à rationaliser l'offre de formation en leur sein pour éviter la concurrence entre établissements tout en offrant des parcours complets de formation aux élèves n'a pas été suivie d'effet. La mission a rencontré plusieurs situations d'offre concurrentielle entre établissements d'un même réseau, voire d'un même site (à Bernay & Pont-Audemer, Rouen Rive-gauche et au Havre). Le DAAFIC admet qu'il reste des « zones aberrantes » dont il faut revoir la carte des formations.

Finalement l'argument le plus déterminant est que l'on a voulu constituer des ensembles relativement comparables en nombres d'établissements à défaut d'être homogènes, ce qui n'est pas en soi d'un grand intérêt dès lors que les RUE n'étaient pas destinés à être un cadre d'administration.

En revanche, l'inconvénient des regroupement trop éloignés de la réalité (par exemple le RUE Dieppe & Neuchâtel-en-Bray comporte quatre pays bien distincts) est qu'ils risquent de rester l'affaire des chefs d'établissement et de ne pas toucher les enseignants, lesquels sont pour le moment très peu informés de son existence.

• *Les RUE et la mise en œuvre du projet académique*

L'idée que l'amélioration des résultats des élèves passera par les actions menées dans les RUE pour rapprocher les exigences des enseignants des différents niveaux n'est pas compatible avec leur taille actuelle car les actions qui y sont conduites sur l'évaluation concertée inter-niveaux des élèves sont fort intéressantes mais elles ne touchent qu'un petit nombre d'enseignants.

Les objectifs relatifs à l'orientation des élèves relèvent plus de la responsabilité des chefs d'établissement. Les RUE sont trop vastes à cet égard, et pour l'appréciation de la

situation et, par suite, pour la définition des actions à conduire conjointement par les IEN et par les chefs d'établissement.

En effet, il est apparu que les diagnostics posés sur des RUE composés de zones différentes ne sont pas très utiles : les contrastes s'annulent pour donner une image moyenne de la situation qui annihile les vrais problèmes, si bien que les priorités de l'action de remédiation n'apparaissent pas autant qu'il le faudrait. Les écarts des indicateurs sont moins grands entre les RUE qu'au sein de certains d'entre eux.

Notons à ce propos que les données sont encore le plus souvent présentées et analysées par niveau d'enseignement. La représentation des parcours de l'élève n'existe pas.

Pour le pilotage des cursus des élèves, il faut instaurer un cadre de réflexion et d'action plus restreint que celui des RUE, qui peut être celui des anciens districts dans les zones rurales, ou un cadre nouveau à définir en fonction des problèmes identifiés dans les zones urbaines. Dans cette optique, le rétablissement de la participation des CIO au travail des RUE est positif.

- *Sur l'animation des RUE*

Le choix a été fait de confier l'animation des RUE à un « tandem » constitué d'un chef d'établissement et d'un membre des corps d'inspection. L'application de ce principe n'a pas toujours été sans inconvénients selon le choix des animateurs.

Ainsi dans le RUE Bernay & Pont-Audemer où le tandem était formé d'un IEN de l'enseignement professionnel et d'un proviseur de lycée professionnel, l'animation du RUE a-t-elle été axée sur les relations avec les entreprises et sur les stages des élèves en entreprise. Mais les établissements autres que les LP ne se sont pas sentis concernés et les écoles sont restées en dehors de la dynamique collective faute d'IEN stable. Or, compte tenu des résultats scolaires, la priorité dans ce RUE n'était pas celle des stages des élèves de LP mais bien celle de la lutte contre des retards acquis dès l'école primaire.

Un autre choix s'est avéré négatif : un IEN chargé de circonscription est animateur dans un RUE voisin du sien ; il n'est plus assez disponible pour participer aux travaux menés dans le réseau de sa circonscription.

La question de la liaison entre les projets des RUE et les projets d'établissement se pose aussi. Le lien entre le projet académique et les projets des RUE est fait par les « lettres d'engagement » qui énoncent des priorités choisies par les conseils des RUE et approuvées par le recteur comme se situant dans le cadre du projet académique. La liaison entre les projets d'établissement et les projets de RUE reste du ressort des établissements, ce qui n'est juridiquement pas contestable, mais on peut craindre alors que l'action des RUE ne continue, comme par le passé, de n'intéresser que les cadres et que les enseignants continuent d'ignorer ce qui s'y fait.

Reste enfin la question, corollaire de la précédente, des moyens d'action des RUE. En dépit de l'affirmation initiale, ils n'ont pas de moyens propres, sinon une subvention du conseil régional pour la participation des lycéens au forum des métiers et, indirectement, les aides de la cellule innovation à certaines actions qui s'inscrivent dans le programme du RUE.

On pourrait concevoir qu'une part des crédits globalisés d'intervention soit attribuée aux réseaux pour la réalisation d'actions communes aux établissements.

En conclusion de ces différentes remarques, il apparaît que les RUE tels qu'ils existent ne peuvent pas servir de cadre géographique unique de référence pour l'évaluation et le pilotage. Ils ne le sont d'ailleurs pas pour la gestion des personnels, peut-être ne devraient-ils pas l'être pour les relais d'assistance informatique. Peut-être, en sens inverse, devraient-ils être plus utilisés pour la formation continue des personnels.

Dès lors que le problème de la jonction entre l'organisation territoriale et la structuration hiérarchique de l'académie a été résolu et que les cadres de l'académie adhèrent à la relance des RUE, comme l'a observé la mission, il convient de poursuivre la réflexion sur l'organisation territoriale en l'affinant : on peut concevoir qu'au sein des RUE, il y ait des découpages plus fins, adaptés à des objectifs précis⁷¹.

Tel est déjà, théoriquement, le cas des ZEP.

La politique académique des zones prioritaires

On a déjà évoqué précédemment les déceptions sur les faibles résultats des ZEP rapportés aux moyens importants qu'y consacrent tant les municipalités rencontrées que l'éducation nationale. L'interrogation porte ici sur l'organisation du pilotage académique des ZEP et sur la portée de la notion territoriale de « zone » dans la gestion des ZEP de l'académie.

▪ *Le pilotage académique et ses limites*

Les observations effectuées à l'occasion des visites dans les ZEP lors des rencontres avec les animateurs et coordonnateurs confirment que la politique des ZEP « est retombée comme un soufflé ». Il y a bien entendu plusieurs raisons à cela dont au moins deux relevant du pilotage académique.

Celui-ci a été confié à l'inspecteur d'académie adjoint à l'IA-DSDEN de la Seine-Maritime, auquel il incombe de définir et d'animer la politique académique de l'éducation prioritaire. C'est dire que celle-ci est inexistante en cas de vacance du poste ou de succession trop rapide de fonctionnaires nommés sur le poste comme c'est le cas depuis deux ans.

En outre, le pilotage a été conçu principalement comme l'organisation et l'animation du réseau des coordonnateurs de ZEP, en marge du réseau hiérarchique, ce qui s'est traduit par le désengagement de l'administration départementale. Il n'y a pas eu de bilan départemental des ZEP et, dans les inspections académiques, on n'a pas connaissance des bilans des ZEP qui sont centralisés à la DETEP. Les attributions de moyens supplémentaires, aux écoles et aux collèges, sont faites automatiquement sur l'étiquette ZEP ou REP, sans que les services gestionnaires puissent expliquer la distinction entre les deux.

⁷¹ « Les espaces vécus s'organisent à la fois dans des territoires de proximité et d'autres plus occasionnels, plus lointains, sans que les fondements d'une géographie de souche paysanne soient vraiment touchés, si ce n'est altérés. Les temps modernes et l'époque contemporaine trouvent ainsi leurs espaces dans une hiérarchie de territoires emboîtés aux échelles allant du plus fin au supérieur, du village à la nation, mais toujours dans une grande cohérence... ».

Armand FREMONT In *Aimez-vous la géographie ?* » Op. cit.

La fonction de coordonnateur a privilégié le développement des partenariats extérieurs, à l'instar de ce coordonnateur de ZEP dans une ville de la banlieue sud de Rouen qui a été pendant plusieurs années simultanément chargé de l'accompagnement scolaire pour la municipalité.

Ce n'est que récemment que la fonction a été recentrée sur les aspects internes à l'éducation nationale. Par exemple, les données sociales et les indicateurs de réussite scolaire n'ont été intégrés dans les nouveaux contrats de réussite scolaire qu'en 2003 : un stage a été organisé pour former les coordonnateurs à la connaissance et à l'utilisation des informations disponibles.

L'interrogation sur la pertinence de cette politique est forte dans l'académie. Les maires et leurs adjoints et collaborateurs évoquent la faiblesse des résultats, décourageante, au regard de l'ampleur des moyens, de la diversité des actions, du temps passé à la concertation et à la mise en place des dispositifs. L'interrogation, et parfois la mise en cause des enseignants avec lesquels « la coopération n'est pas facile », est aussi celle des parents d'élèves, de certains cadres de l'éducation nationale et même des représentants des personnels admettant que « les fonctionnements d'équipe sont insuffisants ».

C'est en fait la gestion interne des ZEP et des moyens propres à l'éducation nationale qui est en cause.

▪ ***L'absence de gestion « zonale »***

L'existence des ZEP n'a guère été prise en compte dans les gestions internes de l'éducation nationale.

On l'a vu précédemment pour la gestion des enseignants, cela a été le cas pour la gestion de l'encadrement de l'enseignement primaire. Outre le fait que des ZEP ont été créées « à cheval » sur des circonscriptions d'IEN⁷², la nomination des IEN dans les postes difficiles n'a pas fait l'objet de la même attention que celle des chefs d'établissement : le principal d'un collège de ZEP à Evreux a vu passer six IEN ou faisant fonction en neuf ans. Autre exemple : la circonscription du Havre-Ouest, qui comporte deux ZEP, a vu passer quatre personnes faisant fonction d'inspecteur en quatre ans.

La mission a eu l'écho d'une relance de l'animation des ZEP, appuyée sur la réécriture des contrats de réussite, mais elle a constaté que la liaison entre la « zone » et l'école ou le collège pouvait rester faible, voire absente. Les contrats de réussite sont d'abord des projets d'école ou d'établissement et ne sont d'ailleurs pas des « contrats ».

Les moyens supplémentaires sont, pour l'essentiel, attribués à l'école ou à l'établissement, sans contrepartie d'engagement de participation aux actions communes. Des écoles de ZEP fonctionnent ainsi sans liaison entre l'école maternelle et l'école élémentaire, sans liaison entre l'école élémentaire et le collège, car la concertation n'est acceptée que pendant les heures « institutionnelles⁷³ ». Le lien avec d'autres politiques (action culturelle, école ouverte, soutien scolaire) reste du ressort de l'école ou de l'établissement. A propos de

⁷² C'est le cas au Havre où la mise en cohérence des zones et des circonscriptions n'est faite qu'à la rentrée 2005, sur la proposition de nouveaux IEN.

⁷³ Sont ainsi appelées les 36 heures de décharge réglementaires pour tous les enseignants des écoles.

ces écoles de ZEP qui fonctionnent comme des écoles *ordinaires*, la question sur la justification de la « prime ZEP » a été ouvertement posée par des interlocuteurs de la mission.

Entendu, sur la politique académique des ZEP :

« On est très loin d'avoir franchi le pas de la notion territoriale de zone à la notion fonctionnelle de réseau ».

La géographie des ZEP est à revoir en fonction des mouvements de population qui justifieraient des modifications dans les classements existants et surtout pour tenir compte de la réalité de l'adhésion des enseignants, pour lesquels la ZEP évoque l'habitat environnant, la situation socio-économique, les résultats des élèves, les moyens spécifiques de l'école, parfois les aides de la mairie, rarement un investissement particulier de leur part. Y a-t-il eu « perte de convictions » pour reprendre l'expression d'un chef d'établissement ?

En conclusion, la politique académique de l'éducation prioritaire est à repenser dans trois directions : son organisation, qui doit rétablir l'animation par la chaîne hiérarchique, sa gestion, qui doit rétablir le caractère « contractuel » des moyens supplémentaires attribués aux écoles et établissements bénéficiaires, sa mise en œuvre territoriale, qui doit lier l'attribution des moyens à la coopération effective des écoles et des établissements, entre eux et avec les municipalités et les associations, pour instaurer et soutenir le fonctionnement en réseau.

Les territoires administratifs

L'invention de la *territorialisation* de l'académie aurait été plus convaincante si les territoires existants, c'est-à-dire les découpages administratifs internes à l'éducation nationale, avaient été utilisés et valorisés dans ce cadre. Tel n'a pas été le cas, faute de continuité dans les postes d'encadrement de l'enseignement primaire et de l'orientation, et délibérément pour l'antenne de l'inspection académique du Havre.

▪ **Les circonscriptions d'enseignement primaire et les directions de CIO**

Le constat a été fait d'une certaine concordance des résultats des écoles avec la présence d'un inspecteur actif et convaincu comme à Neuchâtel-en-Bray ou avec la succession d'inspecteurs comme à Bernay.

Il faut rappeler l'effet désastreux de la « valse des IEN » sur les enseignants dans l'Eure, où le décompte des circonscriptions vacantes, deux en 2000, deux en 2001, quatre en 2002 et en 2003, trois en 2004, est révélateur du désintérêt pour les fonctions d'IEN, tant de la part de candidats potentiels (on retrouve ici l'interrogation sur la consistance de leurs responsabilités) que de la part des autorités gestionnaires.

Comparativement à la gestion des personnels de direction des EPLE, la gestion des affectations sur les postes de circonscription paraît chaotique, justifiant les mots très durs des représentants des personnels enseignants : les circonscriptions seraient des « salles d'attente » pour des inspecteurs qui jouent aux « chaises musicales ». La perte d'influence des

inspecteurs sur les enseignants résulte aussi de l'absence de « politique de l'encadrement » en ce qui les concerne.

Bien que les statuts soient différents, il faudrait porter la même attention aux postes de circonscription qu'aux postes de chef d'établissement. Qui admettrait qu'un établissement réunissant quelque 300 enseignants et plusieurs milliers d'élèves soit chaque année confié à un responsable différent nommé à titre provisoire ?

La mission recommande de pourvoir tous les postes et d'y maintenir pour une durée minimale les personnes jugées aptes, même s'il s'agit de personnes faisant fonction d'inspecteur.

La mission recommande aussi, dans la perspective de la définition d'une politique de l'encadrement d'établir une « gestion des carrières » concertée entre les autorités académiques et l'administration centrale, l'objectif étant d'assurer une certaine continuité dans l'encadrement des zones les moins attractives et une certaine rotation dans les postes occupés trop longtemps par le même inspecteur.

Le même contraste est observé dans les postes de directeur de CIO, entre les postes occupés de façon continue faute de mobilité et les postes occupés de façon discontinue, faute de candidats. L'exemple le plus flagrant est celui des deux CIO du Havre, le CIO du secteur sud ayant le même directeur depuis plus de dix ans, cependant que le CIO du secteur nord voit passer une personne faisant fonction de directeur différente chaque année depuis six ans.

A ce propos, mentionnons le déséquilibre entre les deux CIO : le CIO Nord a cinq postes et ne dessert qu'une partie du plateau, le CIO Sud a dix postes et dessert la zone de Caucriauville sur le plateau, le centre ville et la ville basse et Sainte-Adresse. Ce déséquilibre devait être corrigé par la création d'un CIO à Caucriauville qui n'a pas été faite. Il aurait pu l'être par la redéfinition des secteurs et par le partage des postes entre les deux CIO, ce qui n'a pas été le cas. Exemple d'une mission que l'on aurait pu confier à l'IA adjoint en résidence au Havre.

▪ *L'inspecteur d'académie en résidence au Havre*

La ville du Havre, avec son environnement proche, offre un terrain idéal à l'expérimentation de la conduite territorialisée de l'éducation nationale. C'est d'ailleurs au Havre que la mission a trouvé les plus nombreux indices de fonctionnement des réseaux d'éducation prioritaire.

La présence en résidence d'un inspecteur d'académie adjoint à l'IA-DSDEN de la Seine-Maritime, comme de plusieurs antennes d'autres administrations départementales, le poids des ZEP⁷⁴, l'existence de nombreux collèges, répartis dans des quartiers bien identifiés, et de nombreux lycées amenés par la désectorisation à se partager une population scolaire en partie commune, constituent une configuration intéressante pour opérer une certaine délégation des compétences de l'IA-DSDEN en matière de gestion des écoles, des crédits

⁷⁴ Au Havre, on présente souvent la ville comme « la plus grande ZEP de France ».

pédagogiques, des collèges, de l'affectation des élèves, et, ce faisant, pour l'expérimentation d'une politique territoriale infra-départementale, comme par exemple le regroupement de moyens et de fonctions entre les circonscriptions dans l'enseignement primaire et la conduite de l'offre de formation en concertation avec les chefs d'établissements.

Il n'en est rien et l'inspecteur d'académie adjoint n'a pas de délégation précise sur le territoire où il est nommé. Il est simplement le représentant sur place d'autorités auxquelles il réfère toute décision. L'évolution désastreuse des lycées du Havre aurait vraisemblablement pu être évitée par un réel pilotage de proximité.

Recommandation :

La mission suggère que l'antenne de l'inspection académique du Havre soit valorisée dans la conduite locale du système éducatif. L'inspecteur d'académie adjoint en résidence au Havre devrait avoir les moyens de conduire une politique locale en assurant, par exemple la présidence du RUE ou la coordination de l'offre de formation. Il pourrait en outre décider de la répartition de certains moyens de l'enseignement primaire et des collèges.

Le pilotage

La mission prend acte des évolutions constatées dans la conception et la diffusion d'outils pour le pilotage et dans la démarche de projet elle-même. Elle relève cependant des zones d'ombre dans le contenu du projet académique et dans sa diffusion, notamment auprès des partenaires de l'Ecole.

Des informations pour le pilotage

Les progrès de l'académie en matière de réalisation d'outils de pilotage sont essentiellement le fait du rectorat, les inspections académiques étant en train de combler leur retard dans la production de recueils d'informations pour le pilotage.

Au rectorat, l'Infocentre créé par la DIVINFO regroupe toutes les informations sur les établissements émanant des différents services du rectorat, qui sont récapitulées par établissement et complétées par un extrait des données IPES ; le tout est mis en ligne et accessible à tous les établissements et service utilisateurs. Le SPRESER a constitué le recueil *Portraits de RUE* précité. La direction des ressources et relations humaines produit depuis deux ans le *Bilan social* qui récapitule et commente les données relatives aux personnels gérés par le rectorat et les principales caractéristiques de la gestion (notamment sur le mouvement des personnels) issues de la DPE et de la DIVINFO.

Dans les inspections académiques, les productions sont plus récentes et plus proches de la récapitulation des données de gestion que du traitement de l'information en vue du pilotage. La présentation des données est faite classiquement par niveau d'enseignement, sur le modèle des *Tableaux de bord* des collèges ou de l'enseignement primaire. Il y a des progrès à faire dans le rapprochement des données des deux niveaux et dans la présentation géographique. Il faut toutefois souligner que les deux inspections académiques ont fait un

travail remarquable de présentation des évolutions démographiques et de la carte scolaire en vue de la réflexion des élus et des partenaires sur la politique de réseau d'écoles. Signalons enfin le tout nouveau *Bilan social* des enseignants des écoles dans l'Eure.

Ces travaux sur la production et le traitement d'informations se prolongent actuellement pour le calcul des indicateurs retenus pour les BOP et pour le projet académique.

Les productions et mises en ligne d'information jouent un rôle déterminant dans les progrès de la démarche d'évaluation dans les circonscriptions et dans les établissements scolaires où les réflexions et les comparaisons sur les résultats des élèves sont devenues habituelles. Reste à rapprocher les résultats des élèves et les moyens mis en œuvre, ce qui suppose un travail préalable d'analyse des données de gestion des personnels et des moyens au niveau local.

Le projet académique

▪ *Une démarche bien installée*

Entrée dans la conduite de l'académie avec le premier projet académique, la démarche de projet est désormais bien installée avec le deuxième projet académique dont l'élaboration a été précédée d'une évaluation sérieuse du premier projet.

Le premier projet académique arrêté pour la période 2000-2004 comportait cinq objectifs essentiels :

- Aider les enseignants à améliorer les performances de leurs élèves.
- Développer les bases de la vie citoyenne à l'intérieur de l'école.
- Préparer l'insertion économique des jeunes.
- Donner à l'administration les moyens de jouer son rôle d'appui du système éducatif.
- Assurer une meilleure tutelle de l'enseignement supérieur.

Le premier objectif, applicable à tous les niveaux d'enseignement, de l'école maternelle à l'enseignement supérieur, était le seul à comporter en sous-titre une précision sur l'objectif à atteindre : « dépasser les moyennes nationales à tous les niveaux de performance ».

Dans sa rédaction, le texte du projet mélangeait les priorités nationales et les mesures internes à l'académie, les préoccupations pédagogiques et les mesures d'organisation administrative, les demandes à l'administration centrale et les injonctions aux établissements. C'était plus un exposé de politique académique qu'un projet.

Le projet lui-même est apparu plus clairement grâce au contrat avec l'administration centrale pour la période 2001-2004 qui contractualisait sept actions.

1. Sur le premier axe : le développement de l'école maternelle intercommunale, la création de 300 places de CAP pour les élèves de SEGPA et de troisième d'insertion, la mise en place de douze classes passerelles du bac pro au BTS.
2. Sur le deuxième axe : la création de la cellule d'appui aux établissements, le soutien des enseignants débutants.

3. Sur le troisième axe : l'aide à l'organisation en bassins par le financement de huit demi-postes de secrétariat pour les RUE.
4. Sur le quatrième axe : le financement du réseau TICE « d'accompagnement en cascade » (6 000 HSE).

Le bilan du contrat est relativement satisfaisant : sur les sept actions prévues, le seul échec patent est celui de la scolarisation à deux ans. La création des classes passerelles a été réalisée puis considérée comme une erreur et abandonnée depuis. En revanche, le bilan du premier projet académique a été fait avec quelque difficulté faute d'indicateurs de suivi. Il conclut à la poursuite des actions d'animation du réseau (formation continue, dynamique du projet d'établissement par ex.) et des actions qui devaient mobiliser les enseignants.

L'audit des RUE, diligenté dans la même démarche d'évaluation du projet académique, en a défini les axes de progrès : « une meilleure articulation avec la chaîne hiérarchique, le cadrage de la réflexion, le développement de la culture d'évaluation des stratégies pédagogiques ». Ces conclusions ont effectivement inspiré la relance de l'activité des RUE.

L'élaboration du deuxième projet académique a été faite sur la base de ces évaluations et après une réflexion sur le diagnostic académique⁷⁵ et sur le nouveau projet, à laquelle ont été associés les cadres du rectorat et les inspecteurs pédagogiques, ainsi que les IA-DSDEN, dans un climat consensuel qui a conduit à l'adhésion des cadres au projet actuel.

Ce deuxième projet académique, arrêté pour la période 2004-2007, est à dominante pédagogique. L'enseignement y occupe la plus grande place, l'établissement puis l'académie venant en appui de l'action pédagogique dans la classe, comme le montre le plan, révélateur, de la conception d'ensemble du projet.

AXE 1 — L'action pédagogique dans la classe

L'école

Le collège

La seconde

Les liaisons entre les degrés, les disciplines et les établissements

AXE 2 — La mobilisation de l'école et de l'établissement

La politique pédagogique

L'éducation à l'orientation

La prévention

Les personnels

AXE 3 — Le management académique

La démarche de projet et la gestion des moyens

L'accompagnement par la formation

L'accompagnement par les TICE

La politique de prévention.

En conclusion : le rôle des RUE

⁷⁵ Plusieurs éléments du diagnostic ont été mis en ligne sur le site du rectorat.

D'une rédaction abstraite au premier abord, ce projet devient progressivement opérationnel sous l'impulsion du RPA : des responsables ont été désignés pour le suivi et l'évaluation des différentes rubriques, le projet a été présenté par le recteur aux chefs d'établissement dans les réunions des RUE, les conseils de RUE ont en retour présenté des projets validés par le recteur dans des « lettres d'engagement ».

Des indicateurs d'évaluation ont été définis, répartis en trois catégories : sur les résultats des élèves, sur la réalisation des actions de l'académie et sur la réalisation des actions dans les établissements.

La démarche est incitatrice pour d'autres services : ainsi du programme quinquennal d'action du service social et médico-scolaire pour la « mise en place d'une politique académique de santé ». D'autres champs de la politique académique devraient faire l'objet d'une démarche similaire.

▪ *Les limites du projet académique*

Le projet académique ne comporte pas d'analyse de l'offre de formation ni de perspective d'évolution de l'orientation des élèves. Cette lacune n'est pas surprenante (cf. supra chapitre VII), elle est cependant décevante par rapport aux travaux préparatoires sur le diagnostic dont on pouvait espérer des conclusions plus affirmées sur le devenir des élèves.

L'éducation prioritaire n'est pas traitée dans le projet académique, sinon par une allusion discrète aux « établissements les plus concernés » dans le paragraphe II - 3 consacré à la prévention.

La formation continue des adultes fait l'objet d'un projet indépendant du projet académique (cf. annexe 1).

Les questions relatives à la structuration du système scolaire, implantation et mise en réseau des écoles, fusion des LP et des lycées, ne sont pas évoquées et, par conséquent, les relations avec les collectivités territoriales ne le sont pas non plus.

Plus généralement, le projet académique fait abstraction des partenariats de tous ordres. C'est un projet *endogène* ou, pour citer l'appréciation d'un représentant des personnels : « C'est une construction centrée sur soi ».

▪ *Les relations avec les partenaires*

Le dialogue existe, dont témoignent les comptes rendus des instances consultatives⁷⁶, mais il n'est pas satisfaisant aux dires des partenaires.

Les parents d'élèves tiennent des propos très négatifs sur le fonctionnement des instances consultatives où ils ne voient que des « chambres d'enregistrement », où ils sont seulement « écoutés ». Ils ont une meilleure perception de leur rôle dans les établissements scolaires à cause des prises de décisions au sein des conseils d'administration. Par comparaison, leur rôle dans les conseils d'école leur paraît limité et dépendant du bon vouloir des directeurs.

⁷⁶ La mission a étudié les comptes rendus des séances du CAEN, conseil académique de l'éducation nationale, et du CTPA, comité technique paritaire académique, depuis 2001.

Le compte rendu des séances du CAEN traduit le profond ennui des débats. On lui impute l'absentéisme des élus qui a parfois causé le report des séances. Il y a aussi de l'absentéisme des représentants du personnel malgré les décharges de service pour participer aux séances.

Les relations des autorités académiques avec les représentants des personnels ne sont jugées satisfaisantes qu'en ce qui concerne la gestion des personnels au rectorat. Les débats au CTPA sont nourris, sur les sujets de gestion mais aussi sur des questions de politique académique : des questions judiciaires ont été posées, par exemple sur le faible niveau des résultats des élèves, sur les conséquences de PAM, sur le devenir problématique de certains établissements, sur le déséquilibre croissant entre les lycées du Havre, questions qui n'ont pas toujours reçu de réponse appropriée.

Il y a eu au CTPA un vrai débat sur le projet académique, qui a dépassé, sans les écarter, les réclamations habituelles sur « le manque de moyens » mais qui n'a pas répondu aux inquiétudes sur les évolutions du système : les RUE, les mises en réseau des écoles et des établissements, les conséquences de la LOLF. Les relations avec les collectivités territoriales se situent dans le domaine de la gestion partagée du système éducatif, elles ne s'élèvent pas aux questions de politique éducative dans l'académie, bien que les présidents des collectivités soient tous préoccupés par le niveau des résultats scolaires dans l'académie. Certes, le domaine éducatif est de la compétence de l'éducation nationale mais les collectivités locales peuvent apporter une aide précieuse à la lutte contre l'échec scolaire : on le voit dans la politique de la ville, ce serait à voir dans la lutte contre les retards dans l'enseignement primaire des zones rurales, et dans la politique de dotation des établissements scolaires. A cet égard, le conseil régional donne déjà l'exemple d'une plus grande autonomie accordée aux lycées pour la gestion de leurs enveloppes de crédits. Des partenariats conjoints pour aider les établissements en grande difficulté seraient certainement utiles.

La relation avec l'administration centrale

L'observation de l'académie de Rouen a montré les effets positifs de la contractualisation par l'administration centrale du premier projet académique pour en améliorer la conception, en préciser la formulation et en permettre l'évaluation. L'amélioration de la démarche du projet académique ne saurait supprimer l'intérêt d'une démarche contractuelle.

Le projet académique n'a que la validité que lui donne, dans la continuité, le recteur. La validation du projet académique par l'administration centrale lui donnerait la durée qui peut lui faire défaut. La démarche contractuelle présenterait également l'intérêt d'identifier les aides spécifiques susceptibles d'être apportées par l'administration centrale, indépendamment des moyens qui font désormais l'objet d'attributions dans le cadre des BOP (budgets opérationnels de programme). Citons à titre d'exemple : des interventions particulières des inspections générales, dont le recteur a évoqué l'insuffisante présence dans l'académie, des engagements de la direction de l'encadrement sur la mise en œuvre de solutions durables aux vacances de postes d'IEN, ou encore l'accompagnement des expériences menées dans l'académie sur l'organisation.

En effet, les essais menés dans l'académie de Rouen sur la fonction de responsable pédagogique, sur la direction collégiale, sur la conduite territoriale du système éducatif ont montré qu'il ne suffit pas de confier des fonctions nouvelles à des personnes qui ont la confiance du recteur pour qu'elles aient une légitimité suffisante et disposent de la continuité nécessaire à l'efficacité.

Entre une organisation figée et des expérimentations instables, la solution consiste peut-être à inscrire les expériences souhaitées par le recteur dans un cadre contractualisé avec l'administration centrale, qui en prévoirait la durée et les modalités d'évaluation. Cette solution aurait l'avantage de formaliser les attributions de fonctions nouvelles dans le respect des compétences liées aux fonctions définies et attribuées par l'administration centrale, et, le cas échéant, d'atténuer les effets de la succession des recteurs sur le pilotage de l'académie.

▪ *La succession des recteurs*

Depuis la création de l'académie en 1964, le premier recteur a été en poste presque onze ans. Ensuite, pendant neuf ans, de 1975 à 1984, six recteurs se sont succédés pour une durée d'un an et demi en moyenne. Il est difficile de penser que l'académie a été effectivement dirigée par un recteur pendant cette période.

La situation s'est améliorée ensuite car, pendant 21 ans, six recteurs se sont succédés, dont l'un presque quatre ans, un autre presque sept ans, les quatre autres entre deux ans trois mois et deux ans neuf mois. L'on peut toutefois se demander si une durée inférieure à trois ans n'est pas insuffisante pour des recteurs nommés en premier poste, qui ont à assumer tout à la fois les exigences d'un métier à un très haut niveau de responsabilité, la prise de contact et d'autorité sur un grand nombre de collaborateurs et de cadres du système éducatif et la découverte des contraintes administratives et financières d'une complexité croissante.

En conclusion, la conduite de l'académie a posé les fondements d'une organisation nouvelle sans régler la totalité des problèmes posés. La persistance d'antagonismes entre le domaine pédagogique et le domaine administratif, comme entre la voie hiérarchique et l'animation territoriale, s'est faite au détriment de pans importants de la politique académique.

Conclusion & recommandations

Au terme de l'enquête menée dans l'académie de Rouen, des débats qu'elle a suscités tout au long de l'année scolaire et des analyses présentées dans ce rapport, il ne serait pas sérieux d'apporter une réponse simpliste à la question qui a servi de fil conducteur à l'évaluation de l'académie de Rouen : pour quelles raisons l'académie se situe-t-elle en « queue de peloton » des académies pour les résultats des élèves ?

De très nombreux éléments d'explication ont été donnés tout au long du rapport que l'on peut ici regrouper en trois ensembles rapidement énoncés car il faut désormais dépasser les débats sur les constats pour s'intéresser aux moyens d'y remédier dans l'intérêt des élèves et de leur réussite.

Un faisceau d'explications

Certes, l'académie subit une triple influence apparemment néfaste à la réussite scolaire : celle de la ruralité, celle de l'héritage de la France industrielle, celle du troisième cercle de l'Ile-de-France. Mais les difficultés qui en résultent sont localisées et elles ne constituent pas une fatalité insurmontable. Dans toutes les zones difficiles existent des expériences exemplaires comme celle de la circonscription de Neuchâtel-en-Bray en zone rurale ou celle de l'école maternelle Maurice-Utrillo du Havre en zone de très grande difficulté sociale.

Ce que l'on constate en revanche, c'est que rien n'est fait pour valoriser ces expériences, au sein de chaque niveau d'enseignement. Les « recettes » de l'école maternelle Maurice-Utrillo sont d'une évidente simplicité : les cours à deux niveaux pour le suivi des élèves pendant deux ans et pour le tutorat des petits par les plus grands, l'accueil des parents dans la classe, le prêt de livres le soir à rapporter le lendemain, l'emploi systématique du récit pour faire parler les enfants, tout est pensé par les enseignantes pour compenser la « fracture scolaire » entre le milieu familial, non francophone, et l'école. Cette expérience est trop rare, elle devrait être diffusée à d'autres écoles maternelles et prolongée à l'école élémentaire.

Il est vrai que cette expérience n'est possible que grâce à l'engagement personnel de chaque enseignante et à l'adhésion de chacune à ce travail d'équipe. Les visites dans les écoles et les établissements ne permettent pas, pour la plupart, d'anticiper un éventuel refus des équipes de s'engager dans une lutte ciblée contre l'échec scolaire. Sauf exception, le constat est plutôt celui d'un défaut d'imagination dans l'animation et de la timidité dans les exigences.

La deuxième remarque concerne la discontinuité de l'effort d'un niveau à l'autre : presque partout les élèves ont leur chance à une étape de leur scolarité, et ils la perdent à l'étape suivante. D'une façon générale, les enseignants n'ont pas de vision du système éducatif hors de leur école ou de leur établissement, au sein duquel ils restent assez libres d'avoir sur les élèves un regard positif, indifférent ou dévalorisant. Le constat est ici celui de l'échec relatif de la conduite de l'académie par le biais de l'action pédagogique dans les RUE et, plus encore, celui de l'absence d'objectifs et d'ambitions partagés au sein de l'académie.

Le système éducatif dans l'académie de Rouen est marqué par un certain fatalisme de l'offre de formation et de l'orientation, et par la gestion routinière de situations acquises.

Les contrastes entre les deux départements de l'académie en sont l'illustration : « parent pauvre » du département de la Seine-Maritime, le département de l'Eure est resté longtemps le plus mal doté alors qu'il avait les plus mauvais résultats. Le rattrapage des dotations entre les deux départements est récent, encore faut-il qu'il soit suivi du rééquilibrage dans l'affectation des personnels.

La troisième remarque est qu'en dépit du tableau, très sombre, qui a été dressé, l'ambiance générale dans l'académie est plutôt positive. Malgré les réticences de principe à la notion de projet, la relance du projet académique et la remise en chantier des projets d'école et d'établissement montrent que l'absence de synergies, voire la désorganisation patente dans certains domaines, sont mal vécues par des fonctionnaires qui veulent avoir un cap et un pilote. L'accueil réservé à la mission d'évaluation a été celui d'une académie pleine de bonnes volontés, de personnes sincèrement préoccupées par les résultats, en situation d'attente.

Les recommandations

Des recommandations ont été formulées tout au long du rapport, dans la suite logique des constats effectués. Elle ne sont pas reprises dans leur intégralité, mais récapitulées par grands thèmes pour l'académie (et pas seulement le rectorat) et pour l'administration centrale.

Les priorités pour l'académie

Il appartient aux autorités académiques de désigner le niveau de responsabilité et de mise en œuvre des recommandations qui intéressent toute l'académie, les indications données dans le chapitre VIII sur la stabilisation de la direction de l'académie n'étant pas répétées ici.

▪ *Poursuivre et affiner le projet académique*

Le projet académique doit être complété ou précisé dans quatre directions.

1. En ce qui concerne la *territorialisation* du pilotage du parcours de l'élève : depuis l'élaboration de diagnostics du retard scolaire à tous les niveaux d'enseignement jusqu'à la lutte ciblée contre ces retards et à la mobilisation des cadres sur les sites les plus en difficulté.
2. Sur le champ de l'éducation prioritaire : en réactivant l'animation académique et en concentrant les interventions et les aides sur les écoles et sur les établissements dont les enseignants sont prêts à s'engager.
3. Sur l'affirmation des objectifs de progrès, par un discours fort sur les besoins en qualification pour l'avenir et sur les enjeux de l'orientation.
4. Sur ce qui touche à l'évaluation : développer les travaux sur le rapprochement des évaluations intercycles, distinguer l'évaluation des résultats scolaires de l'évaluation des épreuves d'examen, refuser les manifestations d'élitisme.

▪ ***Prendre en considération toute l'offre de formation***

Le chapitre VII expose les démarches à suivre pour relancer la réflexion sur l'offre de formation. Il s'agit de l'offre de formation globale dans la région, pas seulement de la formation initiale sous statut scolaire.

Parallèlement, le système éducatif doit considérer que le service à rendre aux élèves et aux familles en matière d'information, d'orientation et d'insertion ne se limite pas à l'offre de formation scolaire. Pour une meilleure appréhension des effectifs et du devenir des élèves, pour les aider quel que soit leur projet, il convient d'intégrer progressivement dans la procédure d'affectation (y compris le logiciel « PAM ») les élèves qui sont actuellement considérés comme des « sortants » vers les autres systèmes d'enseignement et de formation (enseignement privé, apprentissage, enseignement agricole) en ménageant, comme pour l'admission dans certaines formations des établissements publics, des procédures d'admission préalable à l'affectation qui respectent l'autonomie de ces systèmes différents.

Une telle évolution s'inscrit d'ailleurs dans la perspective de l'élargissement du rôle du recteur sur le champ de la formation dans la région.

▪ ***Diriger l'enseignement primaire***

L'enseignement primaire a progressé dans la pratique de l'évaluation ; il reste à en tirer les conséquences. Quand la gestion collective au sein de l'école n'y parvient pas, il faut intervenir, donner des directives précises et les faire respecter : sur les enseignements, sur les cursus des élèves, sur la répartition des services des enseignants. La réussite de la diffusion de l'enseignement des langues vivantes montre qu'une politique déterminée, combinant différentes actions dans le même objectif, peut aboutir.

Pour cela, il faut responsabiliser les cadres de l'enseignement primaire, élargir leur responsabilité en matière de gestion des personnes et des moyens en s'inspirant de concepts pratiqués dans la gestion de l'enseignement secondaire, tels que, dans EPP, la distinction entre emploi, poste, personne, qui permet de déconcentrer aux établissements la définition du poste, c'est-à-dire la définition du service.

La petite taille de l'académie facilite les contacts directs au sein de l'encadrement : il faut valoriser cet avantage pour former une réelle culture commune de l'encadrement, autour d'un travail collectif, prospectif, visant à solidariser les niveaux d'enseignement par l'échange de pratiques : pratiques pédagogiques, pratiques d'évaluation, pratiques de gestion des personnels et des moyens.

A l'administration centrale

L'administration centrale porte une certaine responsabilité dans les difficultés de l'académie de Rouen, à la fois par défaut d'attention aux problèmes précis dont la solution relevait de sa compétence, notamment en ce qui concerne les affectations des personnels d'encadrement, d'une façon plus générale par des politiques dont les effets ont été inopérants dans l'académie, enfin par insuffisance d'accompagnement.

▪ *La politique de l'encadrement*

Il s'agit tout d'abord des nominations effectives sur les postes vacants de l'encadrement de l'enseignement primaire et de l'orientation. A défaut d'y pourvoir de façon durable, il faut convenir avec les autorités académiques de solutions qui n'aboutissent pas à l'instabilité organisée des fonctions d'encadrement et qui permettent, au contraire, aux personnes jugées aptes de bénéficier de missions suffisamment longues pour se positionner en personnel d'encadrement.

Ensuite, il conviendrait d'établir, comme pour les chefs d'établissement, une gestion des carrières concertée entre les autorités académiques et l'administration centrale, l'objectif étant d'assurer une certaine continuité dans l'encadrement des zones les moins attractives et une certaine rotation dans les postes occupés trop longtemps par le même inspecteur.

Il faudrait également reconsidérer la situation des conseillers techniques des recteurs, c'est-à-dire préciser leur fonction et leur position dans l'équipe de direction. Pour ce faire, il convient de définir des critères de gestion comportant plus d'exigences au recrutement et dans le déroulement de carrière, surtout si certaines des fonctions en cause évoluent vers des profils d'emploi nouveaux, plus proches de la fonction de « chef de pôle » que de conseiller technique.

▪ *La politique de l'éducation prioritaire*

La politique académique de l'éducation prioritaire n'est plus lisible et il faut aider l'académie à rétablir le caractère « contractuel » des moyens supplémentaires attribués aux écoles et établissements bénéficiaires et à ajuster les moyens à la réalité des difficultés propres à chaque zone, voire à chaque établissement. Il faut « rendre la main » aux autorités académiques sur le traitement différencié des écoles et des établissements, et, pourquoi pas, sur le classement des établissements.

▪ *L'accompagnement du projet académique*

La contractualisation du projet académique peut aider l'académie à le mettre en œuvre avec l'appui de l'administration centrale sur des aides spécifiques, indépendamment des moyens qui font désormais l'objet d'attributions dans le cadre des BOP. Citons des exemples donnés dans le rapport : des interventions particulières des inspections générales, des engagements des directions dans leurs domaines de compétences, l'accompagnement des expériences menées dans l'académie sur l'organisation, des expertises pour la réflexion sur l'offre de formation, tout ceci sans préjuger des idées et propositions émanant de l'académie.



Philippe CLAUD



Nicole ANGLÈS



Geneviève GAILLARD



Jean-René GENTY



Florence ROBINE



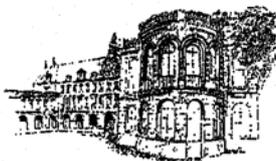
Françoise MALLET



Odile ROZE

Réponse du recteur

Académie de Rouen
Le Recteur
Chancelier des Universités



Rouen, le 15 novembre 2005

Réf. : SP/SG/05.11/050

Objet : Evaluation de l'enseignement dans l'académie de Rouen

Madame, Monsieur l'Inspecteur général,

Je vous remercie de m'avoir communiqué le projet de rapport sur l'évaluation de l'enseignement dans l'Académie de Rouen.

Vous concevez aisément que mon arrivée récente dans l'Académie m'oblige à une certaine réserve dans le commentaire que vous sollicitez de ma part.

Je puis vous dire néanmoins que l'analyse développée dans le document, même si elle peut être affinée et nuancée sur tel ou tel point de détail (cf. note jointe), rencontre très largement les premières observations que j'ai pu faire. Je partage le constat général selon lequel « les résultats ne s'améliorent pas à la hauteur des moyens investis » et je fais miennes un certain nombre de fortes recommandations, en particulier en ce qui concerne la réactivation de l'éducation prioritaire, la mise en cohérence de l'offre de formation, la stabilisation et responsabilisation de l'encadrement dans le respect de la « chaîne hiérarchique »...

Le rapport va contribuer sans conteste à une prise de conscience des enjeux de la politique académique. Il fournit d'ores et déjà au nouveau Recteur un précieux outil de pilotage.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur l'Inspecteur général, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Jacques POLLET

Madame Odile ROZE
Inspecteur général de l'administration
de l'Éducation Nationale et de la Recherche

Monsieur Philippe CLAUS
Inspecteur général de l'Éducation Nationale
107, rue de Grenelle
75007 PARIS 07 SP

Rectorat 25, rue de Fontenelle 76037 Rouen cédex ☎ 02.35.14.75.03 ou 02.35.14.75.02

Précisions et suggestions :

- Dans l'enseignement primaire, la circonscription du 1^{er} degré doit rester un cadre d'animation pédagogique, et ne peut se substituer au cadre réglementaire habituel du CTPD ou du CDEN, instances de consultation à la fois des représentants des personnels, des élus des collectivités, de l'Etat.
- Une simple rectification à apporter en page 109 : l'académie n'a jamais mis en place de PEP 4. Il s'agit de lire PEP 1.
- La DIVINFO (page 127) ne produit pas le Bilan Social, c'est la Direction des Ressources Humaines qui commande aux divisions concernées le recueil d'un ensemble de données et en fait la synthèse au travers du document intitulé Bilan Social.
- La mission préconise en page 126 de valoriser **l'antenne de l'Inspection académique au Havre**. L'Inspecteur d'Académie adjoint ne peut avoir une autonomie renforcée dans le cadre actuel de la nouvelle gestion des moyens dans le premier degré, alors que tout tend actuellement à une plus grande intégration au niveau académique. Il en va de même pour le second degré. Je ne peux donc souscrire à la recommandation de renforcement de la singularité de ce dispositif - les Inspecteurs d'Académie adjoints étant pleinement associés à l'équipe de direction.
- Enfin à propos du chapitre VIII et de façon générale, comme a pu le constater la mission, mon prédécesseur a déjà largement modifié certains points soulignés par le rapport en particulier en ce qui concerne la réorganisation des services et la restauration de la responsabilité de la chaîne hiérarchique.

Liste des annexes

Annexe 1	La formation continue des adultes.....	Page 151
Annexe 2	L'action culturelle, une tradition académique	Page 157
Annexe 3	Fiche technique sur les RUE.....	Page 161
Annexe 4	Liste des personnes rencontrées.....	Page 163
Annexe 5	Liste des visites.....	Page 165
Annexe 6	Tableau des notes au baccalauréat.....	Page 167
Annexe 7	Graphiques et cartes.....	Page 169

Annexe 1 - La formation continue des adultes

L'examen de l'organisation de la formation continue des adultes dans l'académie de Rouen était utile de trois points de vue.

Sous l'angle le plus large, l'analyse de l'offre de formation professionnelle continue relevant du conseil régional et des milieux professionnels aurait permis de regarder si cette offre compense les insuffisances de la formation initiale. Ce qui a été dit au chapitre VII sur l'absence de synthèse dans la présentation de l'offre de formation initiale et sur les lacunes de la programmation régionale en matière de formation explique que cette hypothèse de travail n'ait pas été explorée. Le thème de l'éventuelle complémentarité entre la formation initiale et la formation continue des adultes au sein même de l'académie n'est cependant pas absent des réflexions menées dans le cadre de la préparation de la rentrée.

Sous l'angle plus habituel de l'examen de l'activité des GRETA⁷⁷, il aurait été intéressant de se faire une opinion sur le rayonnement de l'éducation nationale au sein de la région. Il était convenu que l'étude de l'académie de Rouen à ce titre serait incluse dans les travaux conduits par les deux inspections générales sur le thème de la formation tout au long de la vie, ce qui n'a finalement pas été réalisé en raison d'empêchements majeurs imprévus des inspecteurs chargés de l'enquête dans l'académie. L'étude des données sur l'activité montre que l'audience est faible sur le marché de la formation des salariés d'entreprise (5 % du marché) et auprès des administrations de l'Etat (cf. infra).

Sous l'angle plus étroit de l'organisation interne à l'éducation nationale, le positionnement de la DAFCO au sein du rectorat et de l'ensemble DAFCO & GRETA au sein de l'académie devait être examiné en raison des choix effectués par les recteurs à l'égard des conseillers techniques, notamment avec la création du poste de DAAFIC, et de leurs répercussions sur la conduite de l'académie. La mission a étudié diverses sources d'information :

- La note conjointe IGAENR-IGEN sur la DAFCO de l'académie de Rouen (novembre 2003) destinée au groupe thématique des deux inspections générales et le rapport du groupe au ministre⁷⁸.
- La note IGAENR sur la validation des acquis de l'expérience dans l'académie de Rouen (avril 2004)⁷⁹.

⁷⁷ GRETA : groupements d'établissements de l'éducation nationale pour la formation des adultes.

⁷⁸ *Analyse de l'organisation et du fonctionnement de la formation continue des adultes au ministère chargé de l'éducation nationale.* Rapport IGAENR-IGEN n°2004-122. Juillet 2004.

⁷⁹ *Le contrôle de l'utilisation des fonds sociaux européens. Objectif n°3. Validation des acquis de l'expérience. Programmation 2000-2006.* Académie de Rouen. Rapport IGAENR n° 2004-094. Avril 2004.

- Les notes d'information MEN-DEP (notes bleues) 04-11 et 05-10 sur l'activité des GRETA et 04-36 sur les résultats de la validation des acquis de l'expérience (VAE).
- Le dossier transmis par le DAAFIC le 1^{er} novembre 2004 et le « plan stratégique académique n°4 » (PSA 4) de mars 2005.

La confrontation de ces divers documents a inspiré les constats et commentaires suivants.

L'activité des GRETA

Selon les notes « bleues », l'académie est passée du groupe des académies à forte activité en 2002 dans le groupe des académies à activité moyenne en 2003. Toutefois, le rapprochement des données disponibles montre que l'académie a conservé son avance par rapport aux moyennes nationales. Pour les deux années connues, 2002 et 2003, l'académie a réalisé 4,9 % et 4,8 % du chiffre d'affaires national, alors que le nombre de conseillers en formation continue (CFC) n'est que de 3,3 % du total national. Le chiffre d'affaires moyen par GRETA était de l'ordre de 3,3 millions d'euros pour 1,48 m € en moyenne nationale. Cette donnée renvoyant au petit nombre de GRETA dans l'académie (un seul pour le département de l'Eure et cinq en Seine-Maritime), on citera également le chiffre d'affaire moyen par poste de CFC, de l'ordre de 440 000 euros, soit 45 % de plus que le CA moyen national, de l'ordre de 300 000 euros.

Ce constat positif appelle quelques réserves.

Tout d'abord, les données ne sont que financières. Faute d'indication sur l'activité en nombre de stagiaires et d'heures-stagiaires de l'académie, la comparaison avec l'activité nationale n'a pas été possible. Compte tenu de la répartition des formations par niveau, plus importante aux niveaux IV et III qu'en moyenne nationale, il est possible que le chiffre d'affaires soit représentatif de coûts également plus élevés qu'en moyenne nationale.

En second lieu, la structure de l'activité montre une nette différence par rapport à la structure nationale. La répartition des financements entre fonds publics et fonds privés est proche de la moyenne nationale, le déséquilibre s'observant au sein de chaque catégorie.

Origine des financements en % du CA total	Académie de Rouen	Répartition nationale
Collectivités territoriales	44	32
Etat	10	19
Total fonds publics	54	51
Individuels	1	5
Employeurs publics et associatifs	4	10
Entreprises	9	19
Organismes mutualisateurs	32	15
Total fonds privés et « extension »	46	49

L'activité de l'académie en formation continue est plus dépendante du conseil régional et des organismes professionnels mutualisateurs qu'en moyenne nationale. Cette fragilité n'est pas ignorée par le responsable de la DAFCO qui la met en relation avec deux caractéristiques de l'activité des GRETA : la part importante des contrats de qualification et le succès des centres de formation individualisée (34 % de l'activité concerne des stagiaires individuels). La réforme de la réglementation des contrats et le développement de la validation des acquis de l'expérience peuvent avoir des conséquences négatives sur ces deux domaines privilégiés.

La troisième interrogation porte sur la qualité des formations. L'analyse présentée par le responsable de la DAFCO souligne la part importante des formations à finalité diplômante dans l'activité des GRETA (65 %) mais elle ne donne pas d'indication sur les résultats obtenus par les stagiaires. Cet apparent désintérêt est surprenant, d'autant plus que les liens avec le DAVA (dispositif académique de validation des acquis) sont étroits : initialement inclus dans la DAFCO, le DAVA a été inclus dans le GIP académique, sous l'autorité du secrétaire général adjoint de l'académie chargé des questions financières. Mais la gestion financière est toujours assurée par la cellule administrative et financière de la DAFCO, d'ailleurs de façon satisfaisante selon le rapport sur le contrôle de l'utilisation des fonds européens⁸⁰, et une partie de l'activité d'accompagnement des candidats est sous-traitée par le DAVA aux GRETA, notamment ceux de l'Eure et de la région havraise.

Selon la note bleue 04-36 sur les résultats de la VAE, l'académie de Rouen a le plus fort taux d'échec après la Guyane. Sur 831 dossiers examinés, les pourcentages sont les suivants :

Diplômes obtenus : 43 %, sept points de moins qu'en moyenne nationale.

Partie de diplômes : 24 %, quinze points de moins qu'en moyenne nationale.

Aucun diplôme : 34 %, 22 points de plus qu'en moyenne nationale.

Le fonctionnement des GRETA et l'animation du réseau

Le jugement de la DAFCO sur le fonctionnement des GRETA est assez négatif.

La situation financière des GRETA est fragile. Trois GRETA sur six sont déficitaires, dont deux depuis quatre ans. De façon intéressante, l'analyse de la DAFCO met cette situation en relation avec la dispersion des formations et l'absence de locaux propres dans les deux GRETA de l'Eure et de Dieppe. Mais cette analyse des coûts est tout à fait insuffisante car elle ne comporte pas d'étude des coûts liés à la structure du personnel enseignant.

L'analyse du fonctionnement des GRETA figurant dans le « diagnostic interne » établi en vue du quatrième plan stratégique académique est détaillée en cinq rubriques (fonction financière et comptable, fonction gestion des ressources humaines, fonction de production, fonction marketing et commerciale, fonction managériale et qualité) sur lesquelles les constats sont « mitigés ». Le jugement porté sur le fonctionnement d'ensemble du réseau se conclut ainsi : « la culture réseau n'est plus assez développée ».

⁸⁰ « La gestion tant administrative que financière est satisfaisante et n'appelle pas d'observation particulière.... Aucun ordre de reversement n'est donc proposé par la mission à l'issue de son contrôle ».

Ce diagnostic, dont on peut déduire que la DAFCO a perdu de l'influence sur les GRETA qui ne sont pas assez contrôlés ni coordonnés, est corroboré par la note conjointe IGAENR-IGEN de novembre 2003 : « Faute d'un projet d'ensemble, les GRETA seront conduits à prendre de plus en plus de distances avec l'autorité académique... ».

Le PSA 4 doit en principe remédier à cette lacune, mais il présente, aux yeux de la mission, deux inconvénients majeurs.

Sa formulation est très générale : l'étude des « segments stratégiques », la définition des « choix stratégiques » en « ORIENTATIONS (priorités externes) » et en « AXES (priorités internes) » reste très théorique et sans doute éloignée des difficultés concrètes des GRETA, à l'instar du diagnostic interne qui est plutôt discret sur les réalités. En outre, les analyses et les propositions d'évolution sont présentées essentiellement en termes financiers, en langage « marketing », bref en style d'entreprise, et les préoccupations d'ordre pédagogique y sont très peu présentes.

En second lieu, l'environnement du réseau DAFCO/GRETA est ignoré : il n'est pas question de liaison entre la formation continue et la formation initiale, ni des activités de l'enseignement supérieur, ni des liens avec la VAE, ni de l'Europe. Là encore, l'image du fonctionnement endogène d'une DAFCO refermée sur elle-même, coupée du rectorat et plutôt « mal vue », relevée dans la note précitée IGAENR-IGEN, se trouve confirmée.

Les réserves émises dans cette note sur les dispositions prises par les recteurs quant au positionnement du DAFCO restent d'actualité.

Le positionnement interne au rectorat

Depuis quelques années, le positionnement du DAFCO est problématique et cela peut expliquer la perte d'influence de la DAFCO sur les GRETA.

La création de la fonction de DAAFIC, délégué académique à l'apprentissage et à la formation initiale et continue, destinée à « chapeauter » les deux conseillers techniques, DAFCO et DAET, qui restaient en fonction, a paru inspirée par la défiance du recteur à l'égard de ces deux personnes plus que par la réflexion sur les besoins des services et sur les attentes des établissements. Elle n'a pas été fondée sur la fixation d'objectifs en termes d'organisation ou d'activités ni sur une répartition claire des tâches. Elle n'a pas encore produit d'effet visible sur la coordination de la formation initiale et de la formation continue. Elle a au contraire créé de la confusion et de la démotivation dans les esprits et elle a nui à l'image du rectorat aux yeux de ses partenaires.

Ce schéma général a été compliqué par le fait que le DAFCO, remplacé entre-temps, a été chargé en outre pendant une année scolaire de la formation des personnels : la situation n'a été satisfaisante ni pour la DAFCO ni pour la délégation à la formation des personnels. Puis le DAFCO a quitté l'académie. Pendant l'année d'observation de l'académie par la mission, le délégué à la formation des personnels n'a pas été remplacé et le DAAFIC a exercé les fonctions de DAFCO. Dans le dernier projet d'organisation du rectorat communiqué à la mission, il est prévu que le DAAFIC, devenant DAFPIC, « chapeaute » avec l'aide de trois adjoints le DAFCO, le DEFPAR et le DAET.

En bref, chaque année depuis quatre ans, l'organigramme de ce secteur aura été différent.

Toutes ces errances, ou ces errements, posent trois questions essentielles touchant la politique de l'encadrement des académies, celle de l'émergence de nouvelles fonctions ou encore du passage de la fonction de conseiller technique à la fonction d'adjoint au recteur, celle de l'étendue des pouvoirs des recteurs dans ce domaine, celle enfin de l'accès à ces fonctions et de la durée d'exercice.

On peut penser en effet que la latitude laissée aux recteurs de choisir des collaborateurs proches, directs, immédiats, etc., est à mettre en relation avec l'existence de cadres « inamovibles » faute d'exigence de mobilité dans les fonctions exercées et lors de l'accès à ces fonctions. Les cadres du rectorat qui ont fait leur carrière dans l'académie ont-ils l'autorité suffisante auprès de leurs anciens collègues ? La mission n'en a pas eu le sentiment dans ses visites d'établissement. En accord avec la note IGAENR-IGEN précitée, la mission observe qu'il « paraît indispensable [...] d'éviter les nominations sur place et de faire entrer du sang neuf dans l'académie ». Encore faut-il préciser sur quel type d'emploi, pour quelle durée et pour quel « patron ».

Annexe 2 - L'action culturelle, une tradition académique

L'action culturelle constitue un axe fort de la politique de l'académie de Rouen depuis près de vingt cinq ans. C'est en 1981 qu'a été créée la mission d'action culturelle marquée par ses deux premiers responsables, proviseurs vie scolaire, qui ont exercé chacun leurs fonctions pendant huit ans : cette stabilité a sans doute fondé la tradition de politique culturelle dans l'académie. En 2001, dans le cadre du plan national pour le développement des arts et de la culture, la mission est transformée en délégation académique à l'action culturelle (DAAC).

Les moyens dont bénéficie la DAAC ont été soumis aux variations des orientations nationales et académiques. Son budget réel a été réduit de moitié au cours des quatre dernières années. Cependant, la réduction des moyens budgétaires et administratifs n'a pas empêché la consolidation du réseau des responsables académiques chargés des seize domaines d'action culturelle. L'équilibre entre stabilité et mobilité des responsables de domaines a garanti la qualité du travail d'équipe et favorisé la mise en œuvre d'actions où plusieurs domaines interviennent ensemble. Par l'ancienneté de son expérience, par la qualité de son expertise et par le dynamisme des partenariats qu'elle a développés, la DAAC de Rouen a acquis une incontestable légitimité.

La politique de l'académie de Rouen en matière d'éducation artistique et culturelle s'organise autour de trois axes :

- une volonté de coordonner les dispositifs nationaux, les actions académiques et les initiatives des établissements ;
- un effort constant pour multiplier les partenariats ;
- une politique de formation initiale et continue des personnels.

La mise en œuvre des dispositifs nationaux est étroitement soumise aux moyens budgétaires disponibles. Le nombre des ateliers artistiques a ainsi été réduit de plus de moitié en quatre ans (101 à la rentrée 2001, 48 en 2004). Le dispositif des classes à projet artistique et culturel, limité aux classes de 6^{ème} et de lycée professionnel, ne concerne que 19 classes réparties entre les différents domaines.

Les contraintes budgétaires n'ont pas empêché que la plus grande attention soit portée au suivi des actions et à leur évaluation : chaque atelier reçoit l'approbation conjointe de la DRAC, direction régionale de l'action culturelle, et du rectorat, les IA-IPR étant étroitement associés aux décisions.

Les actions académiques, au nombre d'une vingtaine, sont complémentaires des dispositifs nationaux et systématiquement organisées dans le cadre de partenariats : elles comportent, en général, un dispositif de formation des enseignants accompagnant l'action en faveur des élèves.

Les établissements sont invités depuis 2003 à présenter leur volet culturel de projet d'établissement (VCPE). A la rentrée scolaire 2004, 111 lycées et collèges ont déposé une demande et 94 d'entre elles ont été retenues et ont bénéficié d'une subvention.

L'un des principaux atouts de la politique culturelle de l'académie tient aux nombreux partenariats qu'elle a su développer tant avec les services déconcentrés de l'Etat qu'avec les structures culturelles et les collectivités locales. Le lien ancien qui existe entre le rectorat et la DRAC est essentiel et permet la mise en place conjointe de tous les dispositifs nationaux et de la plupart des actions académiques.

D'autres services sont impliqués dans les partenariats : la DRASS et les DDASS pour l'action culturelle en faveur des élèves relevant de l'AIS, la DRAF qui participe à l'opération « Télémaques » en faveur de l'éducation à l'image télévisuelle, la DRIRE et la DRRT, pilote de la « Fête de la science », la Cour d'appel pour le « Festival du film judiciaire » qui touche plus d'un millier d'élèves.

Les liens avec les structures culturelles de la région (musées, scènes nationales, archives...) constituent la deuxième priorité du partenariat : ils prennent des formes très variées associant, souvent depuis plusieurs années, établissements et structures culturelles dans le cadre de conventions ou de jumelages.

Les relations avec les collectivités territoriales reposent sur des actions qui s'inscrivent de plus en plus dans la durée : pour le conseil régional, on peut citer « lycéens au cinéma », « Télémaques », « Danse au lycée » ; le conseil général de l'Eure a réuni 3400 élèves des écoles et des collèges en juin 2005 pour la remise du prix des « Dévoreurs de livres » ; le conseil général de la Seine-Maritime s'engage dès la rentrée 2005 dans l'opération « Collège au cinéma » qui concernera plus de 3000 élèves.

Il faut enfin mentionner le développement des partenariats privés avec par exemple le Crédit mutuel (« Voyages en villes », « Festival académique de chant choral ») ou la Caisse d'Epargne (action culturelle en milieu AIS).

La force et la continuité de l'action culturelle dans l'académie sont aussi fondées sur l'importance accordée à la formation initiale et continue des personnels. Dans le cadre d'un partenariat entre l'IUFM, la DRAC et le rectorat, les professeurs stagiaires du premier et du second degré, toutes disciplines confondues, bénéficient d'une formation initiale sur les principes de l'action culturelle et les dispositifs de la DRAC et du rectorat ainsi que sur la découverte des structures culturelles de la région.

Par ailleurs, la DAAC organise chaque année, à la demande de l'IUFM, des journées de formation destinées à l'ensemble des nouveaux titulaires du second degré (T1 et T2) sur les procédures de mise en œuvre des dispositifs et sur les politiques culturelles d'établissement. Enfin, une formation de trois journées est organisée pour les nouveaux chefs d'établissement : il s'agit de les préparer à s'impliquer dans la mise en place d'une politique d'action culturelle dans leur établissement.

En ce qui concerne la formation continue, les formations proposées, qu'elles soient destinées à un public désigné ou qu'elles répondent à un appel de candidature dans le cadre du plan académique de formation, sont toujours articulées sur des actions en faveur des élèves et jamais conçues au bénéfice exclusif des enseignants.

L'enjeu essentiel des prochaines années est à l'évidence la mise en place du volet culturel du projet d'établissement. Dès la rentrée 2004, la DAAC, en partenariat avec la DRAC, a proposé aux établissements qui le souhaitaient une formation sur site des personnels enseignants et administratifs qui élaborent avec le chef d'établissement le VCPE.

Cette politique gagnerait à être conduite dans le cadre des RUE : une réflexion commune pourrait ainsi être menée sur la cohérence de la politique culturelle, sur les collaborations possibles entre les établissements et sur les actions conjointes. La désignation d'un chef d'établissement délégué de la DAAC dans chaque conseil des RUE permettrait de coordonner les différents projets. Il ne s'agit pas de limiter les initiatives aux niveaux des établissements, des RUE ou des départements mais de donner à chaque niveau davantage d'efficacité et de cohérence et de garantir la qualité des projets retenus.

Annexe 3 - Fiche technique sur les RUE⁸¹

Huit réseaux dans l'académie, cinq en Seine-Maritime, trois dans l'Eure.

Chaque réseau regroupe les écoles, les collèges, les lycées, les CIO.

La carte des réseaux a été établie de façon telle que la majorité des élèves fasse la totalité du parcours scolaire école-collège-lycée dans un même RUE.

Les RUE ne sont pas un échelon administratif supplémentaire. Leur action est avant tout pédagogique : ils contribuent à mobiliser l'encadrement de terrain sur des objectifs pédagogiques, à assurer une cohésion géographique, à accompagner l'autonomie des EPLE.

Le contrat signé en mars 2001 avec le DESCO définit les RUE comme « le niveau d'échange qui permet de rapprocher écoles et établissements, d'assurer une proximité dans la réflexion pédagogique, de favoriser le travail collectif des enseignants, de mieux informer les équipes éducatives des objectifs académiques et de mieux faire remonter les difficultés et réalisations du terrain ».

L'animation de chaque RUE est assurée par :

- deux co-animateurs (un inspecteur pédagogique IEN ou IA-IPR, un chef d'établissement d'EPLE),
- un conseil de RUE (initialement deux proviseurs, deux principaux, deux IEN premier degré, auxquels s'est ajouté ensuite un directeur de CIO), élargi aux pilotes des chantiers du RUE.

L'animation académique et la cohésion entre les RUE sont assurées par le responsable pédagogique académique (RPA).

Une séance de travail au moins trimestrielle est prévue entre le DSDEN, les animateurs de RUE du département et le RPA.

Pour la mise en œuvre du projet académique 2004-2007 une lettre d'engagement de chaque RUE sera établie.

⁸¹ Source : RPA rectorat octobre 2004.

Annexe 4 - Liste des personnes rencontrées

Le préfet de la région de Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime

Le secrétaire général

Le secrétaire général à l'action régionale

Le préfet de l'Eure

Le sous-préfet du Havre

Le président du conseil régional de la Haute-Normandie

Les vice-présidents chargés de l'enseignement, de la formation professionnelle et de l'apprentissage, de l'économie et de l'emploi

Les directeurs de l'enseignement, de la formation professionnelle et de l'apprentissage, de l'économie et de l'emploi

Le chef de projet PRDF

Le président du conseil général de l'Eure

Le président du conseil général de la Seine-Maritime

Le maire du Havre

La première adjointe au maire chargée de la politique de la ville

Le directeur des affaires scolaires

Le maire de Louviers

Le maire du Petit-Quevilly

Les représentants de l'association des maires de France de l'Eure

Les représentants de l'association des maires de France de la Seine-Maritime

Le procureur de la République au tribunal de grande instance de Rouen

Le procureur de la République et le substitut chargé des mineurs au tribunal de grande instance du Havre

Le capitaine commandant la compagnie de gendarmerie de Rouen

Le commissaire divisionnaire du Havre

Le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Le directeur de l'espace régional emploi-formation

Le directeur du centre associé au CEREQ

Le directeur du centre régional Haute-Normandie de l'INSEE

La délégation régionale du MEDEF

Le directeur du service régional de l'enseignement catholique

Les représentants des administrations départementales en liaison avec les inspections académiques : action sanitaire et sociale, emploi et insertion, jeunesse et sports, police, politique de la ville, protection judiciaire de la jeunesse.

Le recteur

Les secrétaires généraux de l'académie

Les conseillers techniques du recteur et les délégués académiques

Les corps d'inspection

Les chefs de division et de service

Les animateurs des RUE

Les représentants des parents d'élèves au conseil académique de l'éducation nationale

Les représentants des personnels au comité technique paritaire académique

Le directeur de l'IUFM

Le directeur du CRDP

Les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale de la Seine-Maritime

Les inspecteurs d'académie adjoints

Le secrétaire général

Les inspecteurs adjoints, les conseillers techniques

Les chefs de division

Les représentants des IEN

Les représentants des chefs d'établissements

Les représentants des parents d'élèves au conseil départemental de l'éducation nationale

Les représentants des personnels au comité technique paritaire départemental

L'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale de l'Eure

Le secrétaire général

Les inspecteurs adjoints et les conseillers techniques

Les chefs de division

Les représentants des IEN

Les représentants des chefs d'établissements

Les représentants des parents d'élèves au conseil départemental de l'éducation nationale

Les représentants des personnels au comité technique paritaire départemental

Les représentantes des chambres consulaires

Annexe 5 - Liste des visites⁸²

EURE

RUE Bernay & Pont-Audemer

La circonscription de Bernay
L'école primaire de Montreuil-l'Argillé
Le CIO de Bernay
Le collège Pierre-et-Marie-Curie à Pont-Audemer
Le lycée Augustin-Fresnel à Bernay
Le LP Risle-Seine à Pont-Audemer et le CFA annexé
Collège Pierre-et-Marie Curie à Pont-Audemer. Mars 2000.
Le LEGT Jacques-Prévert à Pont-Audemer. Février 2003.

RUE Louviers & Vernon

La circonscription de Louviers
L'école Aulnette de Surville
L'école Jacques-Prévert à Louviers
Le CIO de Louviers
Le collège Les Fougères à Louviers
Le lycée Les Fontenelles de Louviers (avec SEP)
Lycée polyvalent Jean-Baptiste Decrétot à Louviers. Mars 2000
Collège Guy-de-Maupassant à Fleury-sur-Andelle. Mars 2003
Collège Jean-Claude Dauphin à Nonancourt Janvier. 2003

SEINE-MARITIME

La cité scolaire Camille-Saint-Saëns à Rouen. Juin 2004
Le LP Bernard-Palissy à Maromme. Mars 2000
Le collège Eugène-Noël à Montville. Avril 2000

RUE Rouen-Rive gauche

La circonscription Rouen-Sud
L'école Robert-Desnos au Petit-Quevilly
L'école Joliot-Curie au Petit-Quevilly
Le CIO de Sotteville-lès-Rouen

⁸² La liste est complétée par la liste des établissements, mentionnés en italique, qui ont fait l'objet d'une visite antérieure de l'IGAENR.

Le collège Diderot au Petit-Quevilly
Le collège Fernand-Léger au Petit-Quevilly
Les lycée et LP Val de Seine au Grand-Quevilly
Le LP Colbert au Petit-Quevilly

RUE Le Havre

L'antenne de l'inspection académique
L'antenne du CRDP
La circonscription Le Havre-Ouest
Les animateurs des REP Le Havre-Bléville et Le Havre-Plateau Nord
L'école Maurice-Utrillo
L'école Pauline-Kergomard
L'école Francis-Carco
Le CIO Le Havre-Nord
Le CIO Le Havre-Sud
Le collège René-Descartes
Le collège Romain-Rolland
Les lycée et LP Robert-Schuman

RUE Dieppe & Neuchâtel-en-Bray

- A Neuchâtel-en-Bray
 - La circonscription de Neuchâtel-en-Bray
 - L'école Maurice-Decorde Le Fossé
 - Le CIO
 - Le collège Albert-Schweitzer
 - Le lycée Georges-Brassens (avec SEP)
- A Dieppe
 - Le CFA du bâtiment et des travaux publics de la Côte-d'Albâtre
 - Le lycée-collège privé La Providence
 - Le collège C.Delvincourt à Dieppe. Juillet 2000*
 - Le collège Georges-Braque à Dieppe. Avril 2003*

NOTA : Les visites dans les établissements scolaires et CFA ont comporté des visites dans les classes et des entretiens successivement avec la direction de l'établissement, avec les représentants des élus locaux, des élèves et apprentis, des parents d'élèves, et des personnels.

Annexe 7 - Graphiques et cartes

LISTE DES GRAPHIQUES

Résultats aux BEP :

- n° 1 – des services
- n° 2 – de la production

Structure du taux d'accès au niveau IV :

- n° 3 – en France métropolitaine
- n° 4 – dans l'académie de Rouen

Évolution des résultats aux baccalauréats :

- n° 5 – résultats globaux
- n° 6 – baccalauréat général
- n° 7 – baccalauréat technologique
- n° 8 – baccalauréat professionnel
- n° 9 – proportion de bacheliers dans une génération

Répartition des effectifs :

- n° 10 – par filière de formation et par niveau
- n° 11 – par diplôme préparé

Évolution des effectifs :

- n° 12 – des lycées professionnels et des CFA

Répartition par secteurs des effectifs :

- n° 13 – des lycées professionnels
- n° 14 – des CFA

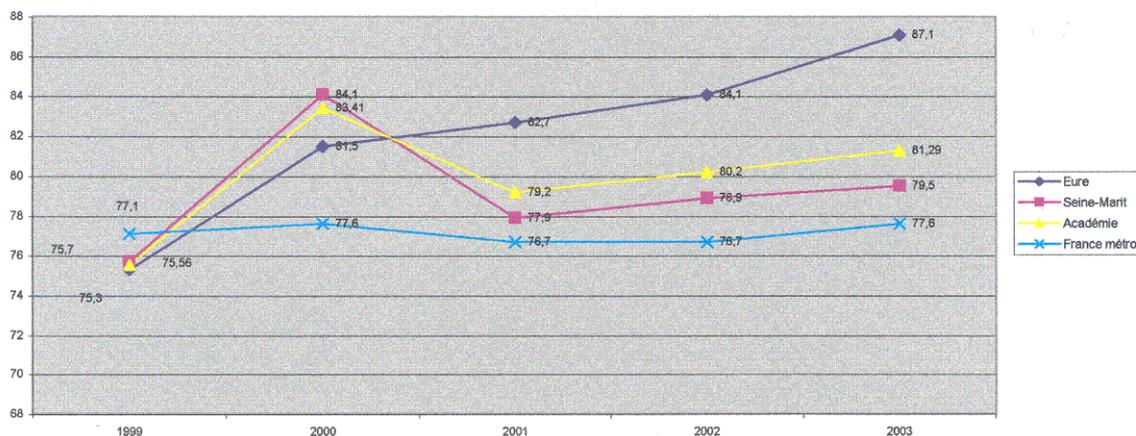
CARTE DES RUE

CARTE DES AIRES URBAINES ET DES ESPACES RURAUX EN HAUTE-NORMANDIE

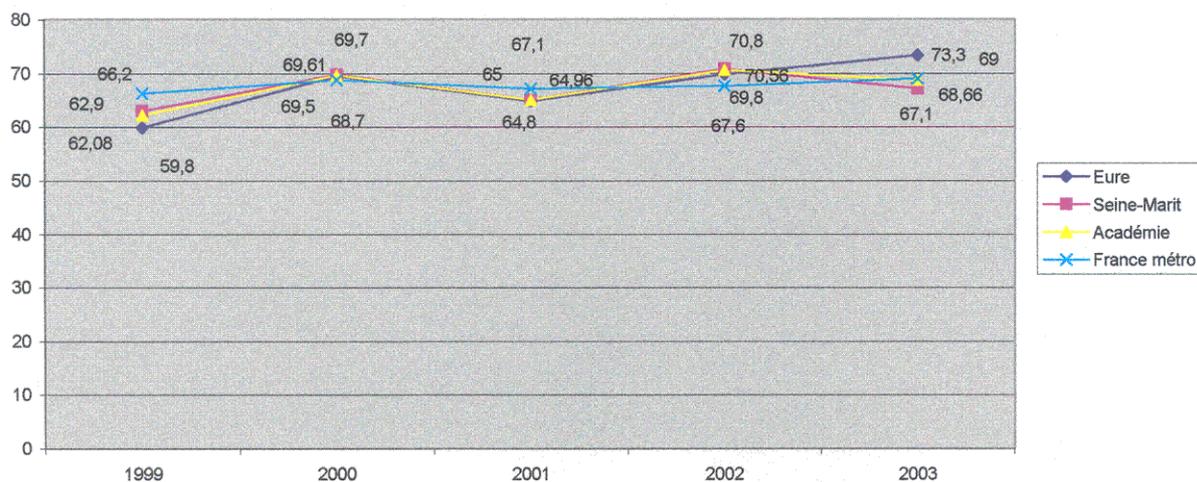
L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE

Les résultats au BEP

Graphique n°1: Résultats au BEP-services

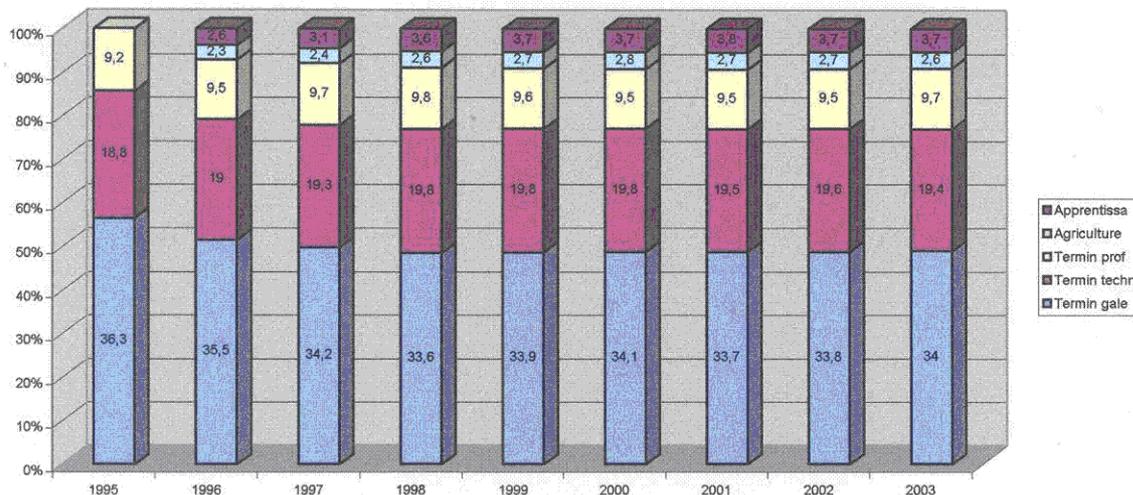


Graphique n°2: Résultats au BEP-production

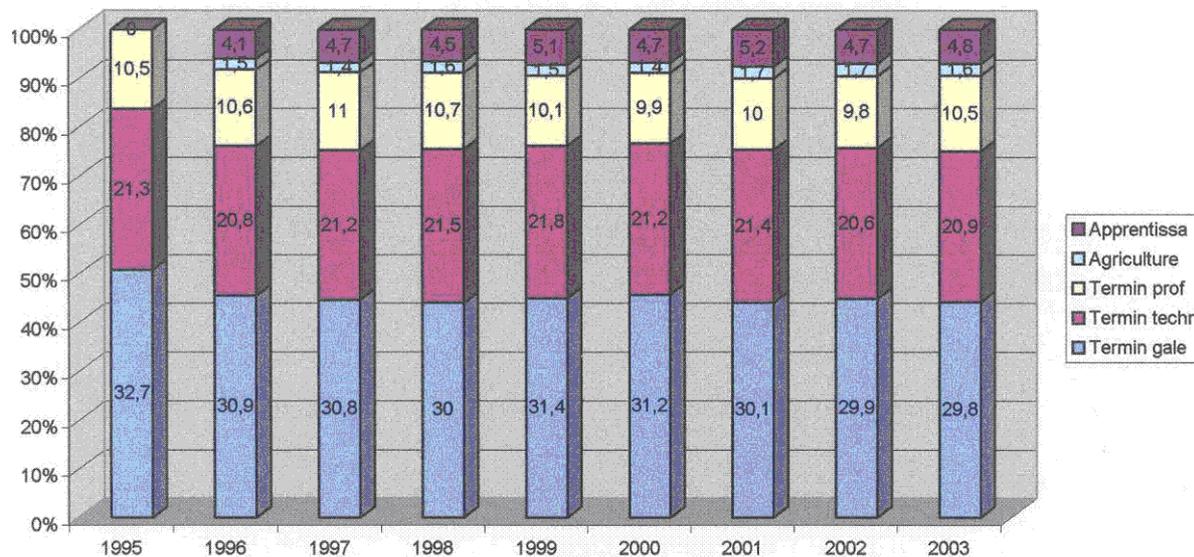


L'accès d'une génération au niveau du baccalauréat (source : SPRESER)

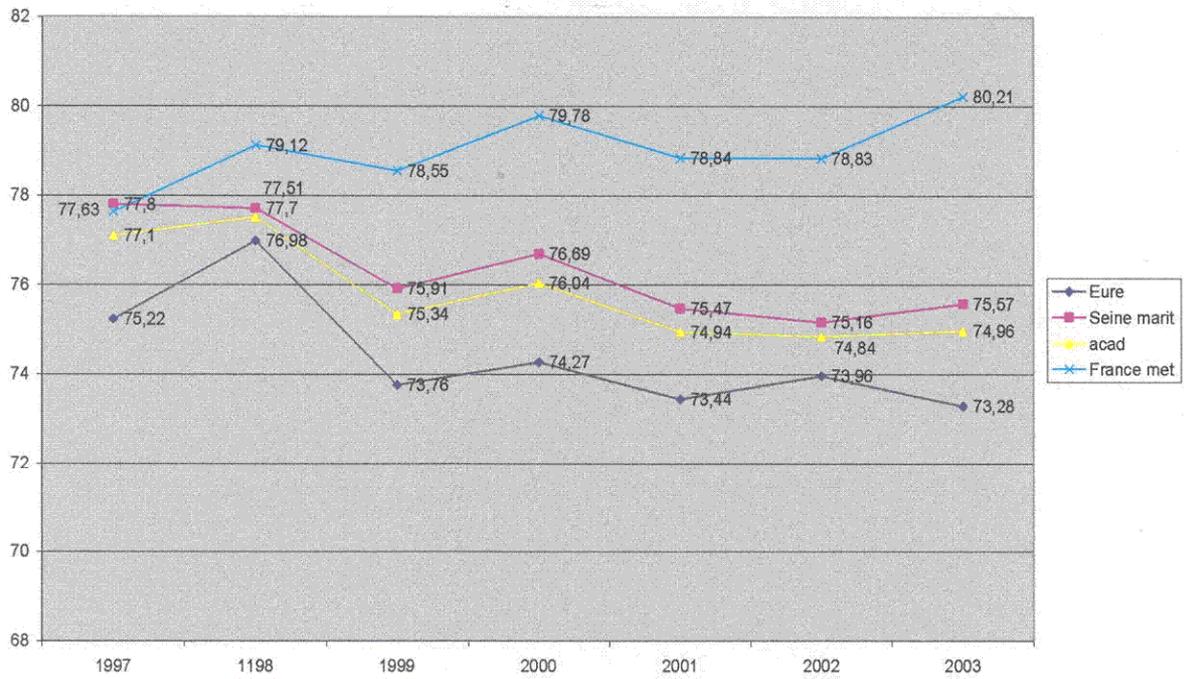
Graphique n°3: Taux d'accès annuel au niveau du baccalauréat (Métropole)



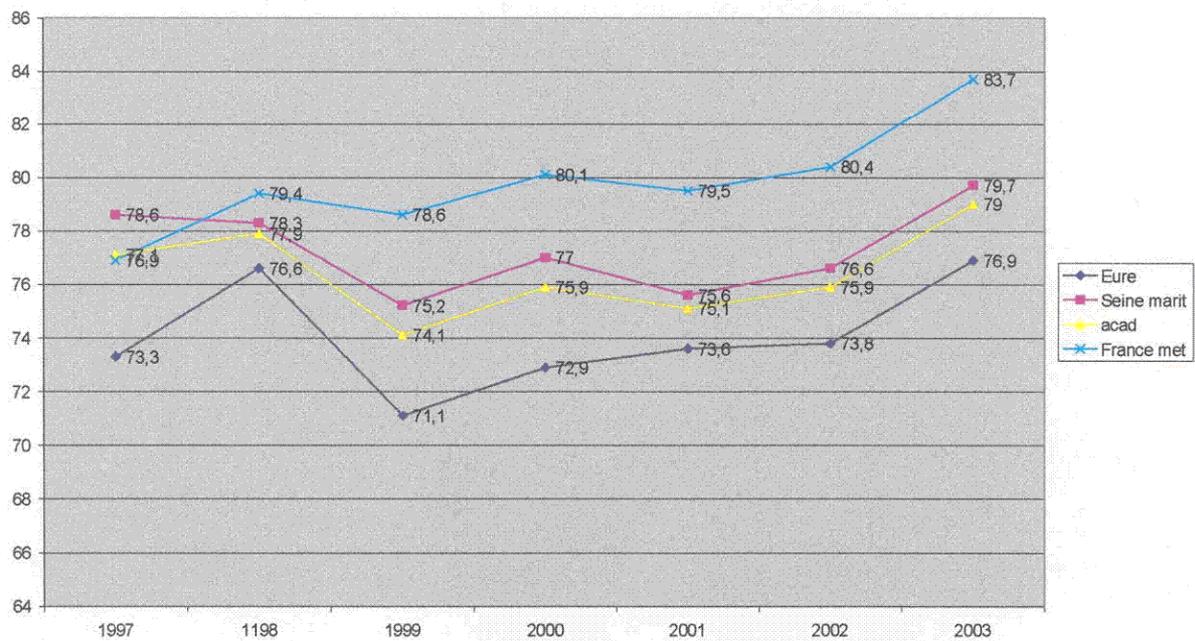
Graphique n°4: Taux d'accès annuel au niveau du baccalauréat (Rouen)



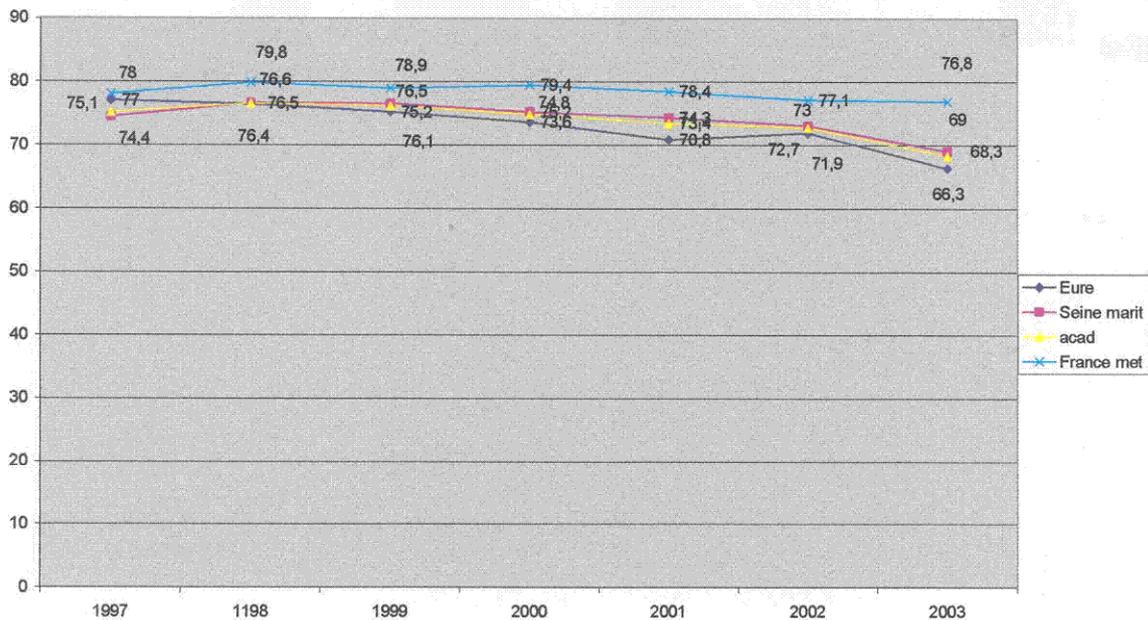
Graphique n°5: Résultats globaux au baccalauréat



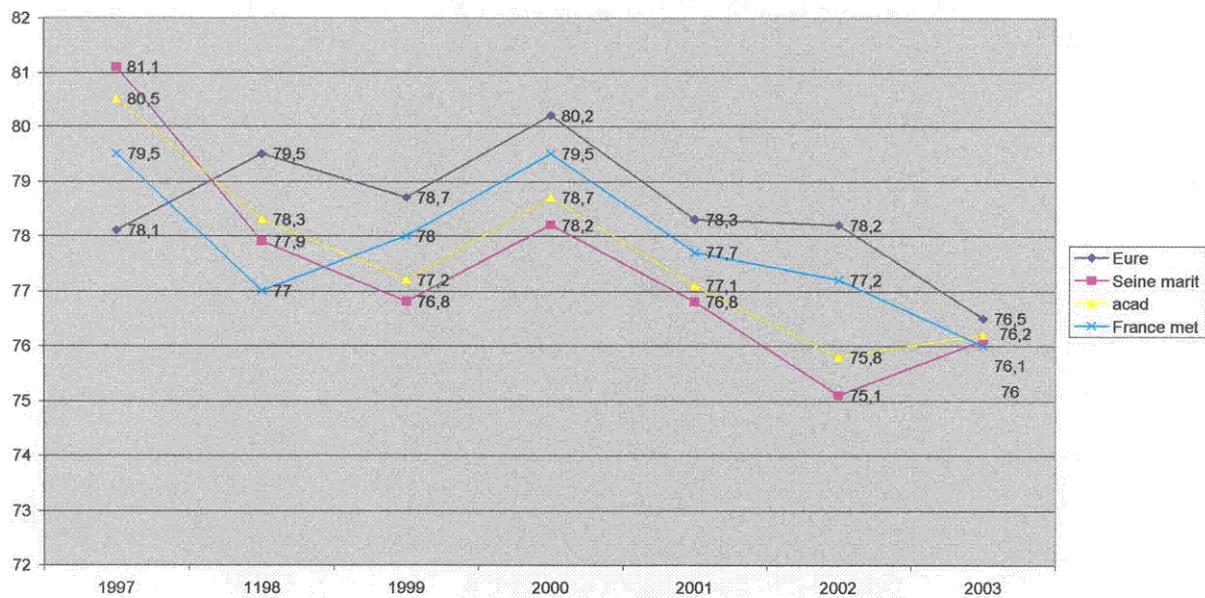
Graphique n°6: Résultats au bac général



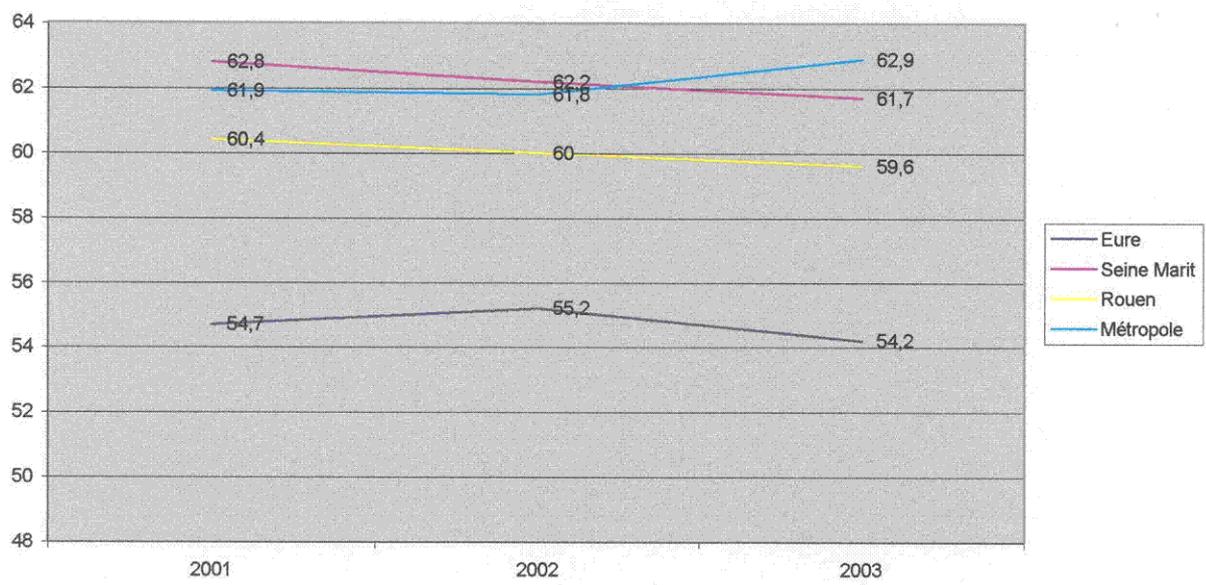
Graphique n°7: Résultats au bac technologique



Graphique n°8: Résultats bac professionnel

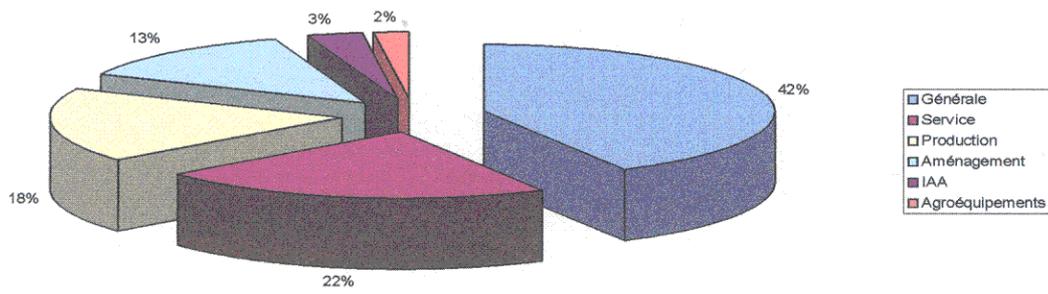


Graphique n°9: Proportion de bacheliers dans une génération

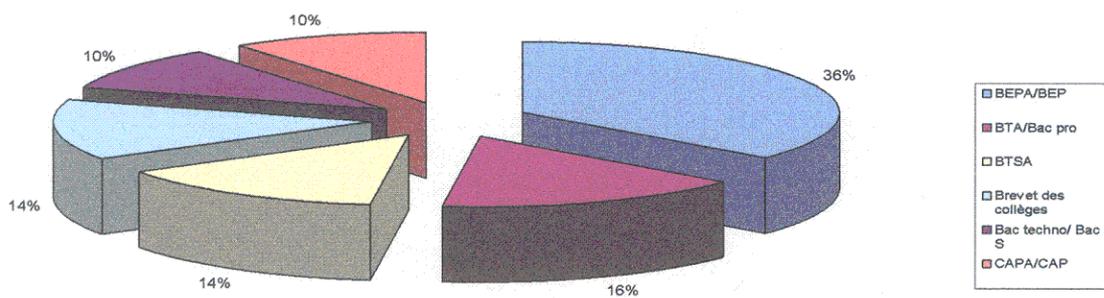


L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

Graphique n°10: Répartition des élèves par filière de formation

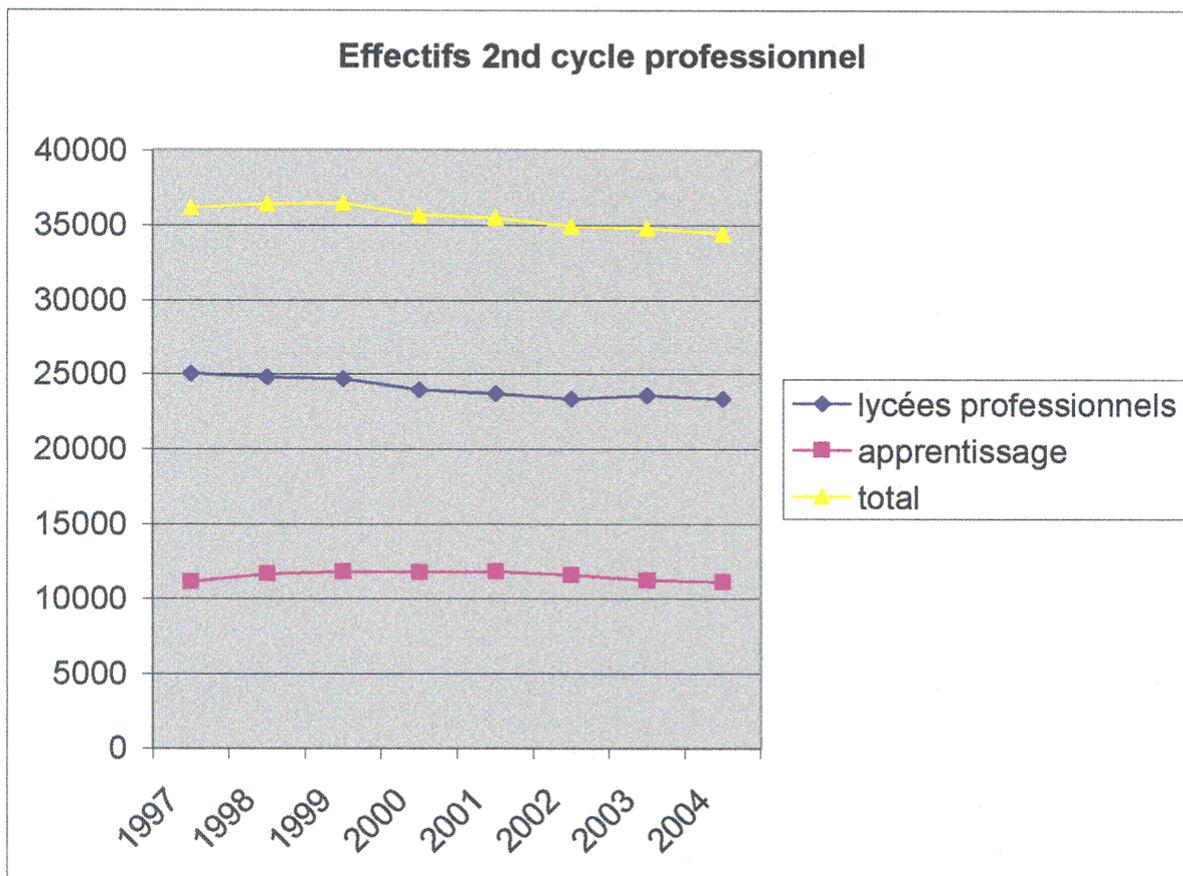


Graphique n°11: Répartition par type de diplôme

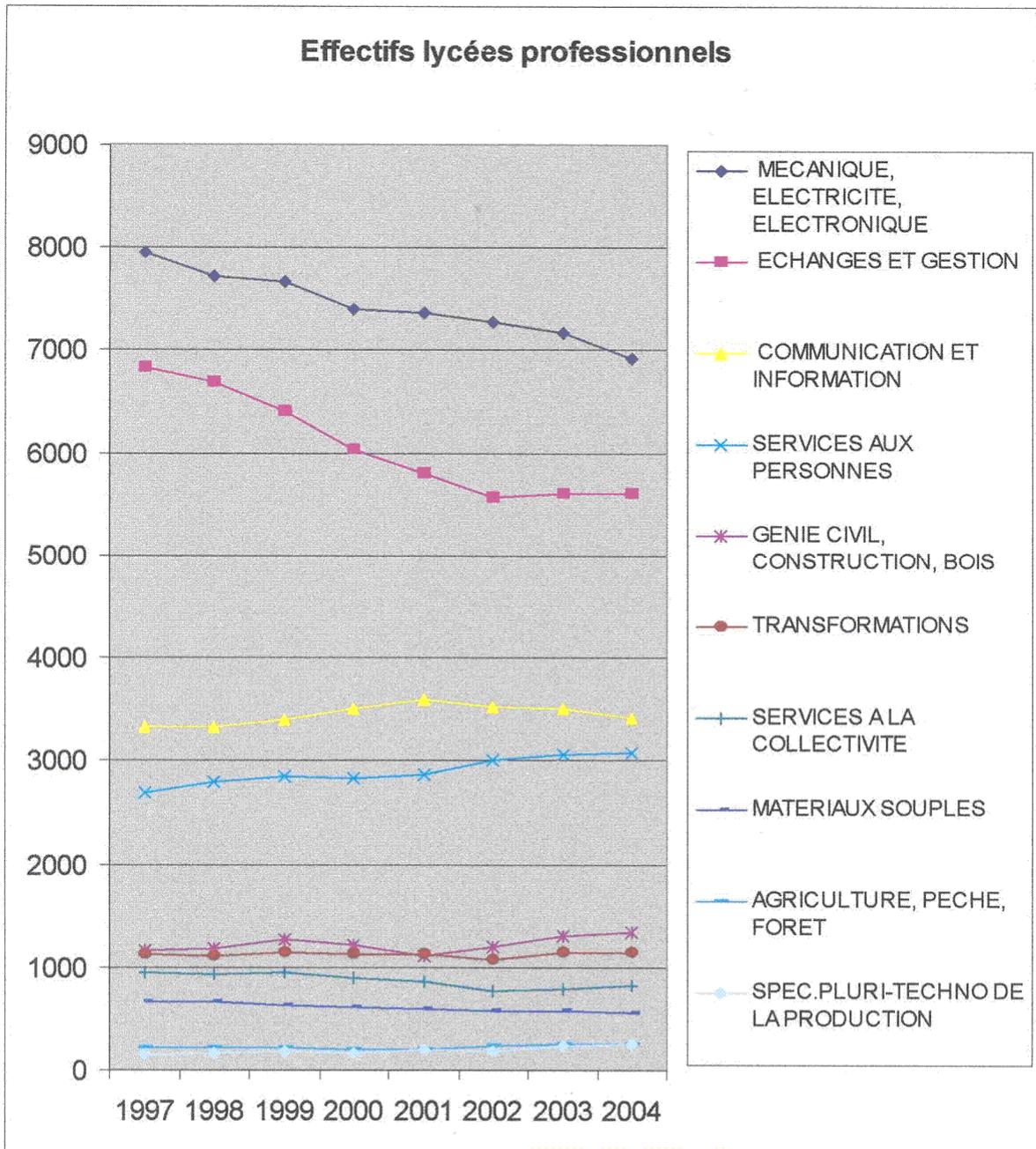


L'OFFRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET TECHNOLOGIQUE.

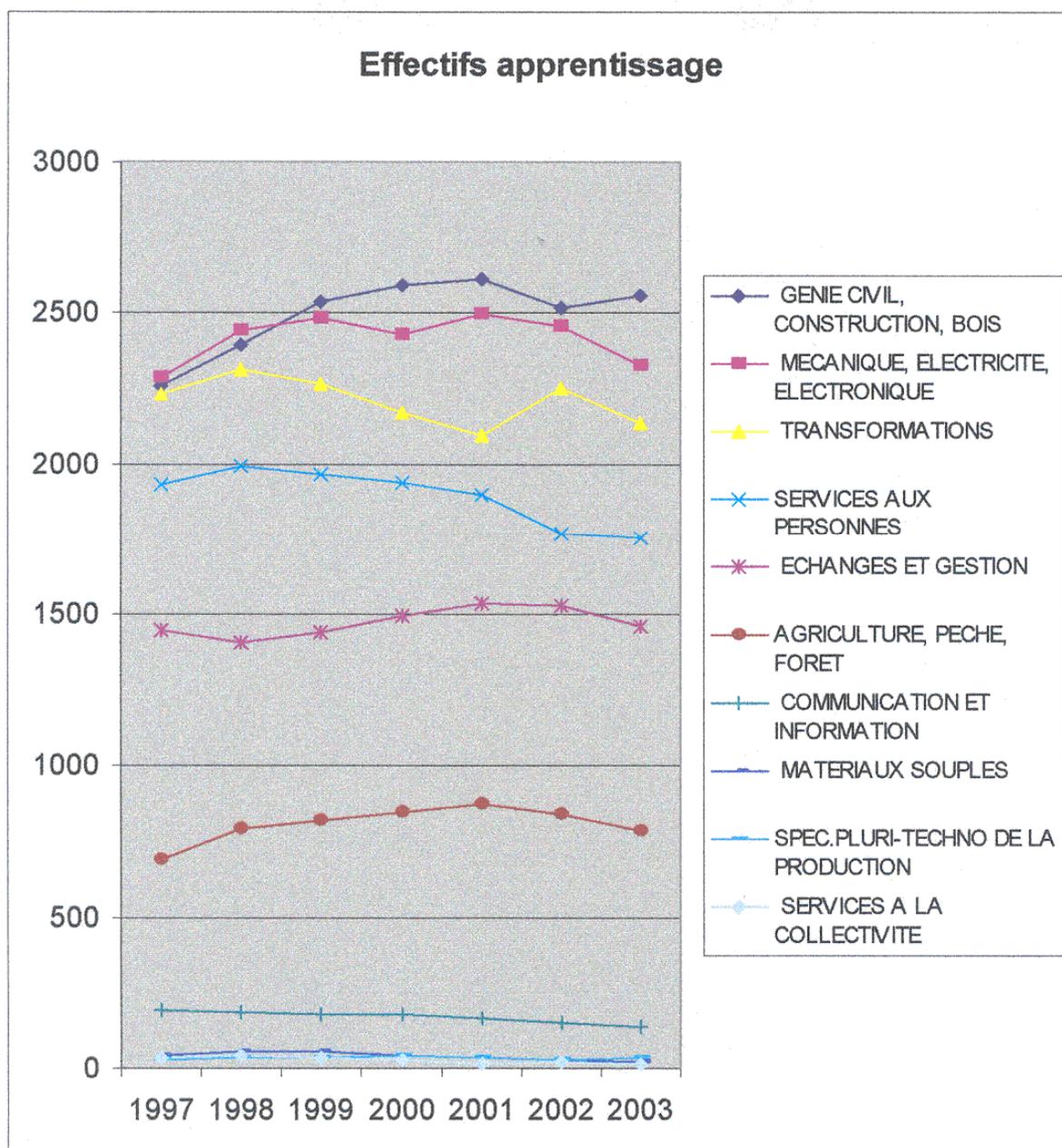
Graphique n°12



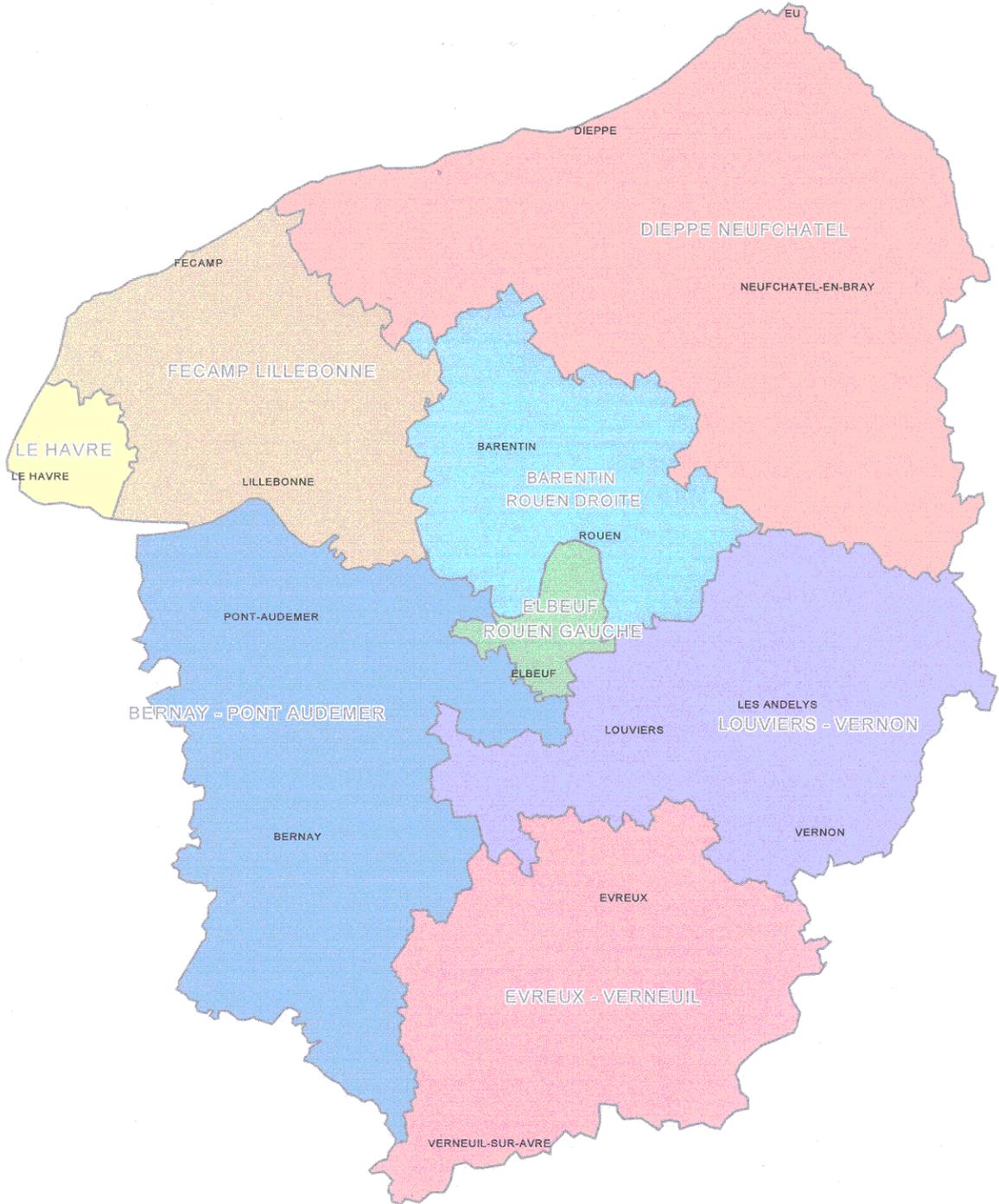
Graphique n°13



Graphique n°14

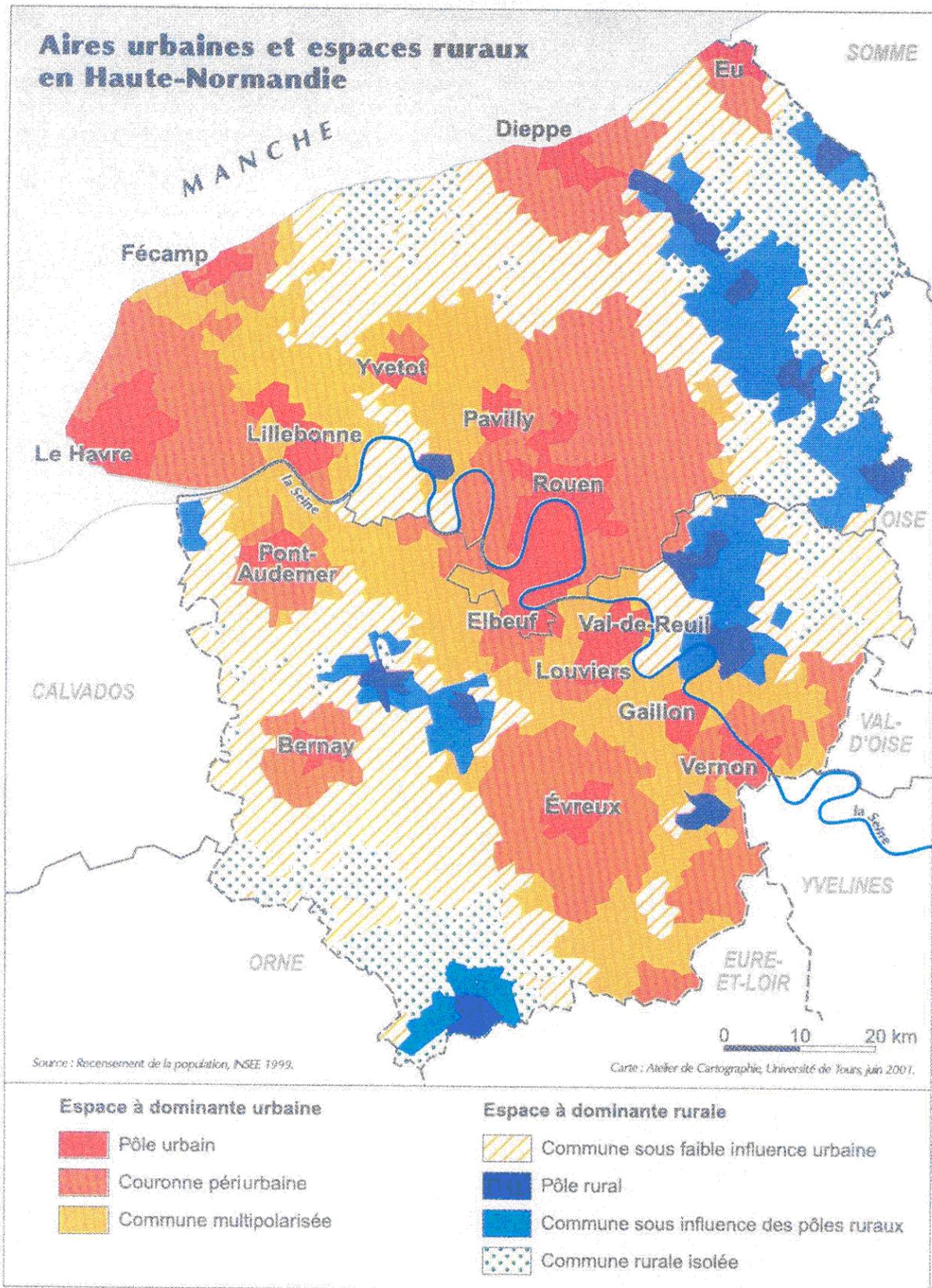


CARTE DES R.U.E.
ACADEMIE DE ROUEN
ANNEE SCOLAIRE 2003-2004



— Contour des RUE 2003-2004

Rectorat SprésER le 02/09/03



Source : *Qu'est-ce qu'une région ? L'exemple de la Haute-Normandie* – Centre régional de documentation pédagogique de Haute-Normandie – 2001