



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

Inspection de l'enseignement
agricole

n° 19097

n° R20-005

Suivi de la réforme des seuils de dédoublement dans l'enseignement technique agricole

établi par

Laurent DEVILLIERS

Inspecteur de l'enseignement agricole

Philippe SCHNÄBELE

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts,

Membre du CGAER

et **Anne PHILIPPE, Joël RIGAL et Etienne VIVIER**

Inspecteurs de l'enseignement agricole

Juin 2020

SOMMAIRE

Résumé	5
Liste des recommandations	7
Introduction	8
1. LA NOTE DE SERVICE SUR LES SEUILS DE DEDOUBLEMENT : UNE REFORME IMPORTANTE ET AUX OBJECTIFS CLAIRS, ADOSSEE A UN CONTEXTE DE BAISSSE DES EFFECTIFS DE L'EA.....	9
1.1. Une situation de l'enseignement technique agricole qui imposait une action.....	9
1.2. Les réponses possibles à ce contexte	10
1.3. La réforme mise en œuvre.....	10
1.4. Les impacts attendus de cette note de service	11
2. LES EFFETS DE LA REFORME A LA RENTREE SCOLAIRE 2019	12
2.1. La gestion des seuils et l'évolution des effectifs d'élèves : des impacts très limités et difficiles à analyser	12
2.2. La mise en œuvre des dédoublements et l'utilisation de l'enveloppe de DGH optionnelle : une interrelation peu marquée	13
2.3. ... et des ajustements pédagogiques limités.....	14
2.4. des seuils de dédoublement obligatoire : une attention générale.....	15
2.5. Le climat social des établissements : un impact significatif mais limité dans le temps.....	15
2.6. Le climat scolaire : peu d'incidence signalée	15
2.7. Le management des établissements et du réseau de l'enseignement agricole : des appréciations positives de la réforme	15
3. UNE REFORME QUI S'ENGAGE CONVENABLEMENT, AVEC DES POINTS DE VIGILANCE	16
3.1. Une mise en œuvre effective à la rentrée 2019	16
3.2. ... à accompagner de recommandations de mise en œuvre :.....	17
3.2.1. <i>Intégrer la gestion des seuils dans une stratégie formalisée de l'établissement</i> :.....	17
3.2.2. <i>Mieux associer la gestion de la DGH optionnelle aux choix pédagogiques</i> :.....	18
3.2.3. <i>Développer le pilotage et l'accompagnement de cette réforme, à plusieurs niveaux</i> :	18
3.2.4. Harmoniser les approches pour un enseignement en sécurité	19
Conclusion	20
Annexes.....	22
Annexe 1 : Lettre de mission	23

Annexe 2 : Note de cadrage	26
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées.....	32
Annexe 4 : Avis des acteurs concernés (DRAAF/SRFD, directeurs d'établissements, organisations syndicales) sur les différents points de la réforme.....	34
Annexe 5 : Travaux de recherche sur les liens entre les effectifs d'une classe et qualité de l'enseignement.....	44

RESUME

Dans un contexte marqué par plusieurs années de baisse des effectifs de l'enseignement technique agricole, le ministère de l'agriculture (DGER) a engagé au printemps 2019 une réforme visant en premier lieu à inverser cette dynamique, mais aussi à accroître l'autonomie des établissements et à respecter le schéma d'emploi pluriannuel pour l'enseignement agricole.

Les dispositions retenues conduisent à augmenter les seuils de dédoublement des classes (sauf pour des raisons de sécurité) et à les rendre indicatifs ; ils peuvent être adaptés au sein des établissements. De façon parallèle, la dotation globale horaire (DGH) optionnelle, libre d'usage pour les établissements, est majorée, de 1% à 1,6% de la DGH pédagogique. Cette réforme a été mise en œuvre à la rentrée scolaire 2019, et elle a été fortement critiquée par les organisations syndicales.

A la demande du Ministre, une analyse des conditions de mise en œuvre de cette réforme lors de la rentrée scolaire 2019 a été réalisée par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et l'inspection de l'enseignement agricole (IEA). Ses principales conclusions sont les suivantes.

Au regard de l'objectif premier de la réforme, à savoir une progression des effectifs des apprenants, la rentrée scolaire 2019 se caractérise par un arrêt de la baisse, mais il n'est pas possible de lier cette stabilité aux nouvelles dispositions dont la mise en œuvre était concomitante avec d'autres réformes.

La note de service a été publiée tardivement (fin avril), à un moment où les établissements étaient occupés par la gestion de la fin d'année et des examens, et alors que l'organisation pédagogique de l'année scolaire suivante était largement engagée. Cette situation a conduit les établissements à ne pas utiliser les moyens supplémentaires de la DGH optionnelle à des dédoublements de classes adaptés à des situations locales particulières, mais à maintenir des enseignements optionnels ou facultatifs.

La mise en œuvre de la réforme a été contestée par la majorité des organisations syndicales. Ceci a tendu le climat social de nombreux lycées, de façon limitée dans le temps, mais n'a pas eu d'impact sur le climat scolaire. Et la mission n'a pas eu connaissance de non-respect des seuils de dédoublement obligatoires imposés par la sécurité des élèves, à laquelle les équipes pédagogiques sont très attentives.

Les équipes de direction des établissements d'enseignement et celles en charge du pilotage régional de l'enseignement agricole dans les DRAAF portent majoritairement un avis positif sur la réforme. Elles apprécient la déconcentration accrue et les marges locales de pilotage pédagogique qu'elle porte, et la perspective pluriannuelle permet une meilleure gestion des contraintes budgétaires.

La mission considère donc que la mise en place de la réforme s'est opérée convenablement lors de cette rentrée scolaire 2019, au regard de la publication tardive de la note de service. Elle attire toutefois l'attention du ministère sur le fait qu'elle ne produira tous ses effets que si les établissements s'engagent dans une réflexion locale et collective sur leurs priorités pédagogiques, concernant à la fois la gestion des plafonds de dédoublement et l'utilisation des compléments de DGH optionnelle.

Ses recommandations visent à la formulation et à la mise en œuvre de cette stratégie locale, ainsi qu'à la réalisation d'actions et d'outils d'accompagnement, aux échelons régional (autorité académique) et national. Une analyse des situations à risque devra également être menée pour harmoniser entre les référentiels la terminologie utilisée et les seuils de dédoublement obligatoires.

Mots clés : enseignement agricole ; enseignement technique agricole ; réforme ; DGER ; DRAAF ; seuils de dédoublement ; climat social ; pédagogie ; élève ; nombre ; sécurité.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1** Dans chaque établissement d'enseignement, construire une stratégie locale partagée de gestion des seuils de dédoublement intégrant les priorités d'utilisation de la DGH optionnelle.
- R2** Formaliser les missions dévolues aux directeurs adjoints en charge de la formation initiale scolaire par l'écriture d'un référentiel de compétences (pour l'enseignement agricole public). Développer leur formation initiale et continue en matière de pilotage et d'animation des équipes pédagogiques.
- R3** A l'initiative des DRAAF / SRFD, définir des orientations régionales pour les projets d'établissement (gestion des seuils et de la DGH optionnelle) et structurer une animation à cette échelle.
- R4** A l'initiative de la DGER, développer ou adapter les outils de gestion pour faciliter, à tous les niveaux (établissement, DRAAF, DGER), un suivi de la mise en œuvre de la réforme et ses impacts (effectifs d'élèves par classe, seuils de dédoublement, utilisation de la DGH optionnelle ...).
- R5** Conduire une analyse des situations à risques et harmoniser la terminologie utilisée dans les référentiels pédagogiques, pour garantir un enseignement en sécurité.

INTRODUCTION

Après une succession d'années au cours desquelles ont été constatées des réductions d'effectifs dans l'enseignement technique agricole, et ce malgré une progression des moyens budgétaires alloués, le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation a fixé un objectif de 200 000 élèves et apprentis pour la rentrée 2022, enseignements public et privé confondus.

Afin d'atteindre cette cible, le ministère (Direction générale de l'enseignement et de la recherche - DGER) a engagé une réforme (Note de service DGER/SDEDC/2019-339 du 29 avril 2019) fondée sur le principe qu'une autonomie accrue donnée aux établissements leur permettra d'ajuster l'offre de formation et l'organisation des enseignements en fonction du contexte local :

- à partir de la rentrée scolaire 2019, ils ont la possibilité d'ajuster les seuils de dédoublement de classes, selon des références nationales qui augmentent et qui deviennent indicatives, sauf lorsque ces seuils répondent à des considérations de sécurité ;
- les établissements bénéficient également d'une enveloppe de Dotation Globale Horaire (DGH) optionnelle, dont le volume a progressé de 60 % par rapport à la rentrée 2018, et qu'ils peuvent utiliser pour financer des dédoublements de classe, pour offrir des enseignements optionnels, ou pour mettre en œuvre des projets pédagogiques locaux.

Cette réforme s'applique aux secteurs public et privé et doit contribuer au schéma d'emplois (- 300 ETP d'ici 2022). Elle a été fortement contestée par les organisations syndicales, dès la présentation du projet par la DGER et tout au long du processus de concertation.

C'est dans ce contexte de critique, et afin d'objectiver les arguments et de permettre une reprise du dialogue, que le cabinet du ministre a confié au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et à l'inspection de l'enseignement agricole (IEA) une mission de suivi de la mise en œuvre de cette réforme des seuils de dédoublement des classes dans l'enseignement technique agricole.

Cette mission ne pouvait en aucune manière constituer une évaluation de la réforme, qui aurait imposé une méthodologie incompatible avec le caractère récent de sa mise en œuvre (rentrée scolaire 2019). L'objectif plus limité était de réaliser dans un délai court un suivi de sa première mise en application et de proposer des améliorations du dispositif. Il était en particulier demandé :

- d'établir un premier état des lieux des modalités de dédoublement mises en œuvre : utilisation des marges permises par la réforme ; ajustements pédagogiques éventuels ; modalités d'utilisation de l'enveloppe de DGH optionnelle, en particulier le volume consacré aux dédoublements ;
- de vérifier le respect des seuils obligatoires concernant la sécurité des apprenants ;
- de rendre compte de l'impact de la réforme dans les établissements : effectifs d'élèves accueillis ; climats social et scolaire.

Le délai limité pour la mission a imposé d'engager simultanément plusieurs approches complémentaires de travail, entre octobre 2019 et février 2020 :

- une exploitation des données statistiques des effectifs scolarisés pour cette année 2019/2020, et des comparaisons avec les années précédentes ;
- l'analyse de questionnaires adressés aux Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF / DAAF) et à un échantillon d'établissements ayant mis en œuvre ces dispositions ;
- des entretiens avec les principales parties prenantes de cette réforme : la DGER, les chefs de services régionaux de la formation et du développement des DRAAF, les fédérations de l'enseignement agricole privé « temps plein » (CNEAP et UNREP), les organisations syndicales ;
- quelques déplacements dans des établissements d'enseignement.

Le présent rapport présente les conclusions de ce travail. Après une description de la réforme et de ses objectifs, il analyse les impacts observés à la rentrée scolaire 2019, sur les plans quantitatif et qualitatif, puis, dans une troisième partie, il propose des voies d'amélioration de la mise en œuvre de la note de service.

1. LA NOTE DE SERVICE SUR LES SEUILS DE DEDOUBLEMENT : UNE REFORME IMPORTANTE ET AUX OBJECTIFS CLAIRS, ADOSSEE A UN CONTEXTE DE BAISSSE DES EFFECTIFS DE L'EA

1.1. Une situation de l'enseignement technique agricole qui imposait une action

Au cours des dernières années, l'enseignement technique agricole était dans une situation paradoxale : malgré des moyens consacrés à la formation par élève en progression régulière depuis 10 ans (de 71,5 heures de DGH / élève à la rentrée scolaire (RS) 2010 à 77,3 à la RS 2018, soit +8%), les effectifs étaient en baisse régulière.

C'est donc un objectif volontariste d'accroissement des effectifs de l'enseignement technique agricole qui a été affiché par le Ministre, à 200 000 élèves, étudiants et apprentis à la rentrée scolaire 2022 (à comparer à environ 193 100 à la rentrée 2018).

Et à cet objectif sont associées deux contraintes :

- concernant la carte des établissements publics, le maintien du maillage territorial actuel, sans suppression de classe et sans mutation imposée pour les agents (pas de mutation dans l'intérêt du service) ;
- un schéma d'emploi négatif de - 300 postes au sein de l'enseignement technique agricole sur la période 2019-2022 (-165 pour le secteur public et -135 pour le privé temps plein) ;

1.2. Les réponses possibles à ce contexte

La réforme engagée s'est fondée sur la perception d'acteurs de terrain que le seuil de dédoublement constitue un frein au recrutement d'élèves dans certains cas, lorsque les demandes d'inscription sont supérieures aux plafonds associés à chaque classe ou à chaque section.

Cette option présente plusieurs avantages : participer de façon significative aux économies d'emplois programmées (entre 200 et 350 ETP – équivalents temps plein, selon les estimations de la DGER) ; se rapprocher des dispositifs appliqués à l'éducation nationale qui ne définit quasiment plus de seuils pour ses diplômés ; et bien sûr lever un frein à l'accueil de nouveaux élèves.

L'objectif d'une inversion de l'augmentation du coût de formation par élève pouvait aussi être atteint par d'autres mesures qui ont été écartées mais qui sont rappelées ici : la fermeture de classes associée à des mutations dans l'intérêt du service (MIS) ; l'augmentation des obligations de service des enseignants ; la diminution d'heures de formation dans les référentiels ; la diminution du nombre d'heures dédoublées ; des réductions du nombre d'enseignants à l'école nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole (ENSFEA) compte tenu de la baisse du recrutement d'enseignants par concours externe ; le recours massif aux heures supplémentaires.

1.3. La réforme mise en œuvre

La réforme décidée est formalisée par la note de service DGER/SDEDC/2019-339 du 29 avril 2019. Elle affiche clairement trois objectifs :

- reconquérir des effectifs d'apprenants dans l'enseignement technique agricole (élèves, étudiants et apprentis) ;
- réaliser le schéma d'emploi ;
- accroître l'autonomie des établissements.

Les dispositions correspondantes visent à permettre une mise en œuvre progressive et une minimisation des impacts sociaux :

- les seuils de dédoublement des classes sont augmentés de 3 élèves : le seuil de 16 passe à 19 ; celui de 24 passe à 27 ;
- ces seuils deviennent en outre indicatifs. Ils ne correspondent plus à une limite obligatoire pour un dédoublement de la classe mais constituent une référence d'allocation des moyens alloués en dotation globale horaire (DGH) ;
- deux règles complémentaires sont toutefois fixées : le seuil reste obligatoire à 16 élèves pour les TPR (Travaux pratiques renforcés) et PE (Pratique Encadrée), pour des raisons de sécurité ; le seuil pour les langues est systématiquement fixé à 20 élèves (au lieu d'un seuil variable selon les diplômés, et souvent de 24) ;
- la DGH optionnelle est majorée parallèlement de 60%. Initialement de 1 % de la DGH pédagogique pour permettre la couverture des options ou enseignements facultatifs, la création de groupes à effectif réduit, elle passe à 1,6 % de la DGH pédagogique ;
- enfin, la DGH notifiée aux DRAAF (puis régionalement aux établissements) au cours du printemps 2019 constitue une cible pour la rentrée scolaire 2022, susceptible d'être

temporairement dépassée.

La diffusion tardive de la note de service a posé plusieurs problèmes. Signée fin avril 2019, elle a été diffusée dans les services les jours suivants, alors que les mois de mai et juin sont largement consacrés dans les établissements et les DRAAF à la gestion de la fin de l'année scolaire et des examens.

Cette situation a d'abord eu pour effet une non-application concrète en 2019 de la note de service dans les établissements privés du temps plein, pour lesquels la gestion de la DGH se fait selon un calendrier plus précoce que dans le secteur public, et cette année antérieur à la publication de la note de service. En outre, pour ces établissements privés, il n'y a pas d'identification d'une part de DGH non affectée.

Dans le secteur public, la diffusion tardive de la note de service n'a pas permis aux directions des établissements d'organiser avec les équipes pédagogiques une réflexion collective sur les conditions d'application des dispositions nouvelles, et encore moins d'ajuster en conséquence certains emplois du temps, pour la rentrée scolaire 2019.

La consultation des différentes instances de concertation s'était effectuée en phase de préparation de la note de service, en CTEA (comité technique de l'enseignement agricole) et en CNEA (conseil national de l'enseignement agricole). A l'échelon régional et local, les instructions correspondantes ont généralement été présentées en CREA (conseil régional de l'enseignement agricole) et dans les conseils d'administration des établissements publics.

1.4. Les impacts attendus de cette note de service

La DGER a présenté à la mission les impacts prévus de cette réforme, qui restent toutefois délicats à appréhender :

- à la rentrée scolaire 2018, 11% des classes (environ 320) présentaient un effectif égal à celui du seuil de dédoublement et étaient donc susceptibles d'être concernées par le passage du seuil à 19 ; 8% (environ 230 classes) l'étaient par le passage du seuil à 27 ;
- les gains en élèves et l'économie de DGH étaient difficiles à estimer pour la DGER, pour plusieurs raisons : des dépassements de seuil sans dédoublement étaient déjà constatés dans de nombreux établissements, et il n'était pas sûr que les 3 places supplémentaires allaient toujours être mobilisées ;
- la baisse de DGH correspond à une cible pour la rentrée scolaire 2022, avec donc des impacts progressifs et limités dans un premier temps.

Ces précautions méthodologiques faites, le plafond possible de gains était évalué par la DGER à environ 160 000 heures de DGH (environ 250 ETP) pour l'enseignement public, et 110 000 heures (environ 170 ETP) pour l'enseignement privé temps-plein.

2. LES EFFETS DE LA REFORME A LA RENTREE SCOLAIRE 2019

2.1. La gestion des seuils et l'évolution des effectifs d'élèves : des impacts très limités et difficiles à analyser

Globalement, la rentrée scolaire 2019 a permis d'enrayer la baisse des effectifs et de les stabiliser au niveau de la rentrée précédente. Ce constat général d'une stabilité des effectifs entre les rentrées scolaires 2018 et 2019 (+ 22 élèves et étudiants) est à nuancer en fonction des familles de l'enseignement agricole : +0,4% pour l'enseignement public, -1,3% pour le privé temps plein et +0,8% pour le privé de rythme approprié.

Cette stabilisation ne peut être imputée à la seule note de service sur les seuils, puisque la rentrée 2019 a donné lieu à la mise en place concomitante de plusieurs autres réformes (seconde générale en 2018, bac général et bac technologique en 2019, seuils de dédoublement, échéance pluriannuelle de la DGH notifiée).

Un croisement des données des scénarii Sibl'e de référence pour une année scolaire avec les effectifs réels des classes a permis à la DGER de dégager quelques éléments concernant la gestion des seuils, et notamment le dépassement des seuils ayant servi de base au calcul de la DGH attribuée à chaque classe :

- le nombre de classes avec un effectif dépassant le seuil de calcul de la dotation en DGH était de 523 à la rentrée scolaire (RS) 2018 et de 373 à la RS 2019 ;
- en éliminant le facteur « + 3 élèves » qui interdit les comparaisons entre les rentrée 2018 et 2019, c'est-à-dire en appliquant à la RS 2018 les seuils utilisés en 2019, la différence devient marginale : 359 classes à la RS 2018 (soit 12,7% des classes) et 371 classes à la RS 2019 (soit 13,1% des classes) ;
- à contexte administratif constant, la rentrée scolaire 2019 montre donc une stabilisation du nombre de classes dont les effectifs dépassent le seuil de dotation en DGH, en phase avec la stabilisation des effectifs.

La progression dans les classes du nombre d'élèves et étudiants permise par un ajustement des seuils de dédoublement reste donc très limitée pour cette rentrée 2019.

L'évolution positive du nombre d'élèves par classe est surtout marquée dans les filières en augmentation d'effectif. En effet, l'évolution du pourcentage de classes avec des effectifs dépassant le seuil de calcul de la DGH est corrélée avec les évolutions générales des effectifs de ces filières : les dépassements de seuil progressent dans les filières en augmentation d'effectifs (3^{ème}, CAPa, Seconde pro), alors qu'ils se réduisent dans les classes du Baccalauréat technologique, en baisse d'effectifs.

Cependant, au plan local, les établissements sont plus tentés de dépasser les seuils dans les filières d'enseignement général et technologique ; en filière professionnelle, les contraintes de sécurité ont fortement limité la constitution de classes plus nombreuses.

Ces conclusions doivent en outre être nuancées par différentes remarques complémentaires :

- il est rappelé que la note de service a été publiée trop tardivement pour une mise en application possible dans les établissements du privé temps plein, qui sont dans une tendance de baisse des effectifs ;
- pour la préparation de cette rentrée scolaire 2019, la capacité d'accueil des classes, de la restauration ou de l'internat n'a pas constitué un facteur limitant, à l'inverse de celle des laboratoires, ateliers ou salles spécialisées (source : enquête auprès des DRAAF). D'autres contraintes logistiques sont toutefois apparues, comme la gestion des déplacements (minibus limités à 9 places) lors de travaux pratiques, ou l'augmentation du nombre de présents dans une salle, en cas de prise en charge des besoins particuliers (notamment pour des élèves en situation de handicap, avec la présence d'AESH - Accompagnant des élèves en situation de handicap -) ;
- au cours des années passées, le volume des sous-services et compléments de service des enseignants avait régulièrement baissé. Pour certains d'entre eux, il a progressé cette année, avec un total à hauteur d'environ 28 400 heures à la rentrée 2019, à comparer à environ 14 800 heures à la rentrée 2018 (source : DGER). Cette situation ne résulte pas seulement de la réforme des seuils, mais aussi largement de la baisse des besoins liée aux réformes des baccalauréats.

2.2. La mise en œuvre des dédoublements et l'utilisation de l'enveloppe de DGH optionnelle : une interrelation peu marquée ...

Comme pour l'examen de la gestion des seuils de dédoublement, l'analyse des conditions d'utilisation de la DGH optionnelle est à la fois limitée et délicate.

La DGER assure un suivi quantitatif de la DGH optionnelle en identifiant 5 utilisations : sections européennes ; sections sportives ; enseignements facultatifs ; missions régionales et locales ; autres. Ces outils ne lui permettent pas d'identifier la part de la DGH optionnelle qui a été allouée à des dédoublements non intégrés dans la DGH pédagogique.

Pour la rentrée 2019, le constat a été fait d'une poursuite de la diversité des approches régionales. Mais il apparaît que la quasi-totalité du supplément de quota a permis de financer les enseignements optionnels et facultatifs, tout particulièrement dans le cadre de la rénovation du baccalauréat général. La réduction du nombre d'options avait été envisagée mais elle n'a pas été constatée à ce stade.

La DGH optionnelle, quand son principe est connu, est appréciée par les équipes pédagogiques. Elle constitue une reconnaissance des engagements particuliers des équipes et une incitation à la mise en œuvre de nouvelles modalités pédagogiques ou éducatives ; c'est un outil intéressant pour s'adapter aux contraintes spécifiques de l'établissement et développer une stratégie propre, notamment en pédagogie.

Mais l'augmentation de cette DGH optionnelle n'est pas perçue comme une contrepartie à la politique nouvelle de gestion des seuils, ni gérée comme telle. Elle a en effet été abondée dans un contexte de baisse de la DGH pédagogique de base, avec une très grande disparité des niveaux et conditions d'attribution selon les régions. Et dans la pratique, elle sert très majoritairement à financer des enseignements optionnels et facultatifs (dont il faut souligner qu'ils sont souvent des facteurs de recrutement et donc de maintien des effectifs de certaines sections), pas ou très peu à des ajustements de dédoublements.

2.3. ... et des ajustements pédagogiques limités

Les organisations syndicales mettent en avant une dégradation générale de la qualité de l'enseignement liée à une augmentation des effectifs par classe ; la perception de ce risque est partagée par certains directeurs.

Cette affirmation n'est toutefois pas confirmée par les travaux de recherche, comme le précisent les enquêtes STAR (Student/teacher achievement ratio), ou les travaux Piquetty/Valdenaire (cf. les Dossiers de l'Education Nationale n°173 (mars 2006) : l'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français). Le sujet demeure source de nombreuses controverses et le lien entre taille des classes et réussite scolaire reste complexe (notamment parce que les mécanismes sous-jacents sont rarement identifiés). Il est important d'avoir un regard critique et pluriel sur les travaux de recherche. Certains de ces travaux sont présentés en annexe 5.

Pour autant, les difficultés liées à certaines classes, notamment les 4^{ème} / 3^{ème} et CAPa, incitent les équipes pédagogiques à limiter dans celles-ci les progressions d'effectifs. Des avis similaires ont été émis pour les classes comportant plusieurs élèves à besoins éducatifs particuliers, potentiellement accompagnés d'AESH.

Globalement, la mission n'a pas constaté ou n'a pas été informée d'évolution significative dans les organisations ou les structurations pédagogiques. Mais de tels impacts qualitatifs ne pourront pas être observés avant plusieurs années compte tenu de l'effort d'adaptation que cela implique pour les équipes.

De façon opérationnelle, la scénarisation pédagogique sous Guepard-Services n'a pas évolué avec les nouvelles règles de dédoublement. Pour la préparation de la rentrée 2019, la mission n'a pas été informée d'un usage plus fréquent que d'habitude d'une « remise à plat » de scénario Guepard et le mode « duplication du scénario d'une année sur l'autre » reste le plus souvent utilisé. Cette situation est parfaitement compréhensible pour cette rentrée 2019, compte tenu de la date de publication de la note de service mais, sur le moyen terme, la duplication des scénarii pourra constituer un facteur de limitation de l'ambition pédagogique de la réforme.

2.4. des seuils de dédoublement obligatoire : une attention générale

Les équipes pédagogiques sont très sensibilisées à la sécurité des élèves et aucun dépassement de seuil susceptible d'avoir un impact sur cette sécurité n'a été signalé à la mission. Toutefois, l'élévation de certains seuils de 16 à 19 a fait l'objet de craintes pour des filières accidentogènes, notamment au sein des filières hippiques et d'autres formations en prise directe avec des animaux ou des matériels (agroéquipements).

2.5. Le climat social des établissements : un impact significatif mais limité dans le temps

La réforme a eu un impact négatif sur le climat social dans les établissements, mais d'une façon qui reste limitée et temporaire.

Elle était fortement critiquée par les organisations syndicales (à l'exception du SGEN-CFDT). Cet avis négatif avait été clairement exprimé dans les instances de concertation nationales et des boycotts de conseils d'administration, de comités techniques ou de réunion de concertation ont été organisés en région et dans des établissements d'enseignement. Mais aucun blocage de lycée n'a été constaté à la rentrée 2019 et quasiment aucune grève n'a été signalée à la mission à ce titre.

2.6. Le climat scolaire : peu d'incidence signalée

Aucun impact négatif de la réforme sur le climat scolaire n'a été signalé à la mission. Et les organisations de parents d'élèves ne se sont que peu manifestées sur ce point.

2.7. Le management des établissements et du réseau de l'enseignement agricole : des appréciations positives de la réforme

Concernant enfin les impacts de la réforme sur l'animation du réseau de l'enseignement agricole et le management des établissements, les avis sont majoritairement positifs :

- à l'échelon régional, les chefs de DRAAF / SRFD apprécient les principes d'une gestion plus déconcentrée des moyens et d'une autonomie accrue donnée aux établissements, pour la gestion de la DGH et les ajustements pédagogiques potentiels ;
- cet avis est partagé par les directeurs d'établissement, qui avaient toutefois fait part dans un premier temps de réserves compte tenu des risques de tensions avec les équipes pédagogiques et de remise en cause des organisations pédagogiques dans les établissements ;
- pour les directeurs-adjoints « formation initiale scolaire » (FIS ou D2), la perception est plus variable et contrastée. Elle est positive pour ceux qui maîtrisent les outils de gestion de la

DGH et les ajustements pédagogiques potentiels, et qui sont alors en mesure de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie propre à l'établissement ; pour les autres, une acculturation apparaît nécessaire pour engager des changements dans l'affectation des moyens alloués, la gestion des services enseignants et l'animation pédagogique des équipes ;

- les fédérations des établissements d'enseignement privé du temps plein sont également favorables à la réforme, qui offre des marges de gestion accrues aux acteurs locaux.

Si la réforme est ainsi appréciée dans son principe, sa mise en œuvre imposera de nouvelles habitudes de travail. Dans les établissements, le changement de paradigme entraîné par le caractère maintenant indicatif des seuils de dédoublement doit placer le directeur-adjoint « formation initiale scolaire » en position de pilote de l'équipe pédagogique. Le métier et les compétences nécessaires évoluent en conséquence, réclamant des aptitudes à la gestion, la communication et la négociation, en plus de la maîtrise des outils.

A l'échelle régionale et pour l'accompagnement de la réforme, la mission a constaté un pilotage et une animation très variables d'une région à une autre. Beaucoup de DRAAF-SRFD ont géré les scénarii selon les pratiques antérieures, et cela a créé une hétérogénéité des règles de répartition de la DGH entre les établissements. Vis à vis des établissements, certains SRFD ont mis l'accent sur la priorité donnée à l'augmentation des effectifs d'élèves, d'autres ont travaillé prioritairement sur l'acculturation à la réforme et, dans d'autres régions, l'orientation semble plus floue.

3. UNE REFORME QUI S'ENGAGE CONVENABLEMENT, AVEC DES POINTS DE VIGILANCE

3.1. Une mise en œuvre effective à la rentrée 2019 ...

Sur la base de ses travaux, la mission constate que les objectifs de la note de service DGER/SDEDC/2019-339 du 29 avril 2019 représentent un bouleversement dans le pilotage et l'animation pédagogique de l'établissement, compte tenu de ses dispositions sur les seuils et sur la DGH optionnelle.

L'autonomie accrue des responsables d'établissement vise une meilleure adaptation de l'enseignement agricole aux situations locales et, en ce sens, la note de service donne des marges de manœuvre complémentaires aux acteurs locaux. La possibilité de « déroger » aux seuils de dédoublement (puisqu'ils sont devenus indicatifs dans la majorité des situations) est largement perçue par les équipes de direction comme un facteur positif car ceux-ci ne constituent plus une limite dans les possibilités de recrutement. Cependant, il faut rappeler que le seuil de dédoublement ne constitue aujourd'hui que très minoritairement un facteur de blocage à ce titre.

La mise en œuvre de la note de service s'est donc opérée convenablement, au regard de la date de sa publication, que l'on peut considérer comme tardive compte tenu de impacts potentiels dans les établissements. Il est toutefois rappelé que, compte tenu du nombre d'élèves et étudiants inscrits, les dispositions sur les seuils de dédoublement (augmentation et caractère indicatif de ceux-ci) ne

concernaient qu'un nombre limité de classes à cette rentrée 2019 ; cette situation a certainement limité l'inquiétude de nombreuses équipes à l'égard de la réforme.

3.2. ... à accompagner de recommandations d'évolutions :

3.2.1. Intégrer la gestion des seuils dans une stratégie formalisée de l'établissement :

Globalement, si l'on constate bien que « les choses se font sur le terrain », il n'apparaît pas qu'elles relèvent bien d'un sens partagé de la réforme ni que la stratégie globale en ait bien été perçue. Le caractère indicatif des seuils est rarement intégré et, quand ce seuil est dépassé, cela n'a généralement pas entraîné de stratégie particulière en matière d'ingénierie pédagogique.

L'atteinte des objectifs de la réforme et la potentielle évolution du nombre d'élèves dans la classe ne pourra se réaliser dans de bonnes conditions sans modification du mode de gouvernance des établissements et des pratiques pédagogiques collectives.

Il apparaît donc nécessaire de bâtir des stratégies locales, à l'échelle de l'établissement. La mission rejoint la position de l'institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IHEEF) qui préconise des étapes successives de préparation de la rentrée, de la notification de la DGH à l'examen de la structure pédagogique en conseil d'administration.

Cette approche rejoint la nécessité d'une ingénierie collective pour la construction des projets pédagogiques. Il est ainsi rappelé les conclusions du rapport de l'IEA « Pluri, inter et transdisciplinarité dans l'enseignement agricole – Janvier 2018 » et la recommandation suivante : « les équipes de direction doivent concevoir un pilotage au service de l'action au travers d'une ingénierie collective et l'inscrire dans le projet d'établissement. Le format du projet d'établissement et plus précisément du projet pédagogique permet de donner un cadre et des objectifs communs centrés sur les préoccupations pédagogiques ».

Pour les établissements publics, les attributions du Conseil de l'éducation et de la formation (CEF), défini aux articles D811-24-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime (CRPM) pourraient être valorisées. Dans les établissements privés, une démarche similaire et adaptée aux pratiques locales serait à formaliser.

Cette approche rejoint la nécessité d'une ingénierie collective pour la construction des projets pédagogiques (cf. rapport de l'IEA - Pluri, inter et transdisciplinarité dans l'enseignement agricole – Janvier 2018) et la recommandation suivante : « les équipes de direction doivent concevoir un pilotage au service de l'action au travers d'une ingénierie collective et l'inscrire dans le projet d'établissement. Le format du projet d'établissement et plus précisément du projet pédagogique permet de donner un cadre et des objectifs communs centrés sur les préoccupations pédagogiques ».

La mission s'interroge sur la perception d'un seuil indicatif systématique à 20 élèves pour l'enseignement des langues. Il lui apparaît en effet que la règle d'allocation de moyens en langues doit également être définie dans la stratégie de l'établissement, pour ne pas représenter un contre-

message par rapport à la réforme dans son ensemble.

La mission relève également quelques incohérences dans les référentiels de certains diplômes, tant en matière de dotation que de terminologie utilisée (cf. infra : chapitre 3.2.4).

3.2.2. Mieux associer la gestion de la DGH optionnelle aux choix pédagogiques :

Comme évoqué précédemment, à la rentrée scolaire 2019, la mission n'a pas constaté d'utilisation de la DGH optionnelle pour des dédoublements spécifiques lorsque les classes dépassent les seuils indicatifs ; c'est pourtant cet usage qui en avait justifié l'augmentation de 60 %. Il apparaît aujourd'hui fondamental de renforcer la connaissance des conditions d'utilisation de la DGH optionnelle pour favoriser son utilisation optimale par les équipes.

La mission recommande de maintenir voire augmenter le volume de DGH optionnelle, pour permettre le traitement de situations particulières notamment dans le cadre de la gestion locale des dédoublements. En effet, au-delà des situations d'enseignement en sécurité abordées dans le paragraphe 3.2.4., de nombreux acteurs ont manifesté une attention particulière à la gestion souvent difficile de certains publics, comme les élèves de 4^{ème}/3^{ème} de l'enseignement agricole et, dans une moindre mesure, les élèves de CAPa. La couverture de ces besoins d'accompagnement ou d'encadrement prendra une acuité croissante puisque les chiffres de la rentrée scolaire 2019 font apparaître une élévation dans le recrutement de ces publics.

La mission souhaite également soulever un point de vigilance particulier (hors périmètre de la commande) au regard de l'application de la note de service DGER/SDPFE/2018-812 du 07/11/2018. En effet, le financement des options n'est pas assuré aujourd'hui si les établissements ont fait le choix de deux doublettes de spécialité en terminale du baccalauréat général. Si la tentation peut être forte pour certains établissements de proposer une offre de formation proche des parcours de l'ancien baccalauréat scientifique, l'absence de l'option AET (Agronomie, Économie Territoires) risque de faire perdre une certaine « spécificité » agricole dans le parcours des apprenants. Cette spécificité marque particulièrement une articulation entre la biologie/écologie et les sciences agronomiques.

R1. Dans chaque établissement d'enseignement, construire une stratégie locale partagée de gestion des seuils de dédoublement intégrant les priorités d'utilisation de la DGH optionnelle.

3.2.3. Développer le pilotage et l'accompagnement de cette réforme, à plusieurs niveaux :

La mission recommande un accompagnement fort de l'encadrement des responsables d'établissement d'enseignement agricole par des actions d'animation et/ou de formation-action auprès des directeurs (D1) et tout particulièrement des directeurs-adjoints en charge de la formation

initiale scolaire (D2 FIS), ou leurs équivalents dans les établissements privés. L'enjeu du pilotage et de l'animation pédagogique des équipes apparaît comme le vecteur principal dans la mise en place de la réforme des seuils.

Il n'existe pas à ce jour de texte qui définit l'emploi de directeur adjoint en charge de la formation initiale scolaire et précise les missions dont il a la responsabilité. L'IEA a conduit en 2020 des enquêtes auprès de ces directeurs adjoints et produira un rapport sur ce sujet.

De façon complémentaire, le développement d'outils de gestion (adaptation de Sib'l'e) est largement souhaité par les équipes de direction pour permettre la simulation d'organisations pédagogiques optimales. Ces outils auraient également la vertu d'inscrire une mémoire de la stratégie locale développée. Par ailleurs, la mission s'interroge sur la pratique habituelle des directeurs-adjoints (D2 FIS), de dupliquer les scénarios de l'outil Guepard-Services. Cette manipulation a pour effet potentiel de limiter la réflexion sur les structures et l'organisation pédagogique dans son ensemble.

La mission a pu également faire le constat à la fois d'une hétérogénéité dans l'approche de la réforme et de son pilotage selon les régions. L'élaboration d'un cap et d'une animation régionale (en articulation avec le niveau national) apparaît nécessaire pour impulser les évolutions des pratiques dans les établissements et accompagner la mise en œuvre de cette réforme dans ses différentes dimensions.

Par ailleurs, le développement des outils de gestion précités permettrait, dans les DRAAF/SRFD, un suivi de l'impact de la réforme (les comparaisons des seuils et des effectifs réels ; l'utilisation de la DGH optionnelle...).

R2. Formaliser les missions dévolues aux directeurs adjoints en charge de la formation initiale scolaire par l'écriture d'un référentiel de compétences (pour l'enseignement agricole public). Développer leur formation initiale et continue en matière de pilotage et d'animation des équipes pédagogiques.

R3. A l'initiative des DRAAF / SRFD, définir des orientations régionales pour les projets d'établissement (gestion des seuils et de la DGH optionnelle) et structurer une animation à cette échelle.

R4. A l'initiative de la DGER, développer ou adapter les outils de gestion pour faciliter, à tous les niveaux (établissement, DRAAF, DGER), un suivi de la mise en œuvre de la réforme et ses impacts (effectifs d'élèves par classe, seuils de dédoublement, utilisation de la DGH optionnelle ...).

3.2.4. Harmoniser les approches pour un enseignement en sécurité

L'élévation de certains seuils de dédoublement de 16 à 19 élèves a fait l'objet de signalements pour certaines filières accidentogènes, notamment les secteurs en prise directe avec des animaux. L'approche sécuritaire de ces activités mériterait d'être réinterrogée.

A ce titre, la mission relève une hétérogénéité de certaines situations ou de la terminologie utilisée. Par exemple, les volumes de dédoublement en BTSA (Brevet de Technicien Supérieur Agricole) présentent des écarts importants et surprenants, de 9,25h en productions animales à 14h en DATR (Développement, Animation des Territoires Ruraux). La discipline des STE (Sciences et Techniques des Équipements) apparaît en bac pro avec un taux d'encadrement variable selon les options du diplôme alors que les objectifs de formation sont proches ; ce taux varie selon qu'il s'agit de Travaux Pratiques Renforcés (TPR), d'une Pratique Encadrée (PE) ou de Travaux Pratiques (TP).

Plus globalement, il apparaît nécessaire de poursuivre l'analyse comparative des grilles horaires et de stabiliser une terminologie autour de la pratique encadrée, les travaux pratiques renforcés, les travaux pratiques ou bien encore le chantier-école. En effet, à ce jour, si l'on croise une lecture de la note de service N2005-2055 du 13 juillet 2005, le document d'accompagnement de 2^{de} professionnelle (Travaux pratiques renforcés, chantier-école) et les grilles horaires, une hétérogénéité sémantique apparaît pour ces différents termes.

R5. Conduire une analyse des situations à risques et harmoniser la terminologie utilisée dans les référentiels pédagogiques, pour garantir un enseignement en sécurité.

CONCLUSION

A l'issue de ses travaux, la mission considère que la mise en place de la réforme liant (sauf cas particuliers) une augmentation des seuils de dédoublement, leur caractère indicatif et une augmentation de la DGH optionnelle s'est opérée dans des conditions aussi bonnes que possible lors de la rentrée scolaire 2019, compte tenu notamment du caractère tardif de sa publication.

L'érosion des effectifs de l'enseignement technique agricole, régulière depuis plusieurs années, paraît stoppée à cette rentrée, sans que l'on puisse toutefois établir un lien avec les nouvelles dispositions. Le complément de DGH optionnelle est apprécié mais il n'a pas, en général, été utilisé pour permettre certains dédoublements qui justifieraient un traitement particulier. Les critiques des organisations syndicales ont été fortes et génératrices de tensions, mais de façon temporaire et elles n'ont pas entraîné de situation de blocage dans les établissements.

L'ambition de la réforme s'inscrit toutefois dans le moyen et long terme. Sa mise en œuvre doit s'ancrer dans la durée et se fonder sur des actions qui remettent en cause des habitudes de fonctionnement de l'enseignement technique agricole :

- en premier au sein des établissements, pour qu'ils se saisissent des marges nouvelles d'autonomie pédagogique (concernant les structures et l'organisation des enseignements), à travers une réflexion locale et collective sur leurs priorités ;
- mais également dans les missions d'accompagnement et de pilotage que conduisent les DRAAF / SRFD et l'administration centrale.

La mission a formulé plusieurs recommandations dans ce sens. Elle considère que les éléments contenus dans ce rapport peuvent être valorisés dans le prochain schéma prévisionnel national des formations (SPNF), actuellement en préparation, et qu'une évaluation plus complète de la réforme sera possible et souhaitable d'ici quelques années.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



Pape



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

Paris, le 22 OCT. 2019

La Directrice de Cabinet
du Ministre de l'Agriculture
et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président du
Conseil Général de l'Alimentation, de
l'Agriculture et des Espaces Ruraux

Monsieur le Doyen de l'Inspection de
l'Enseignement Agricole

N/Réf : CI 819224

V/Réf :

Objet : Lettre de mission sur les seuils de dédoublement de classes.

PJ :

Afin d'atteindre l'objectif fixé par le Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, soit 200 000 élèves et apprentis dans l'enseignement technique agricole pour la rentrée 2022, le Ministère a décidé de donner davantage d'autonomie aux établissements pour leur permettre d'ajuster leur offre de formation et l'organisation des enseignements en fonction du contexte local. Ils ont dorénavant la possibilité d'ajuster eux-mêmes les seuils de dédoublement de classes, qui ne sont plus décidés réglementairement de manière uniforme depuis Paris. Ils bénéficient également d'une enveloppe de Dotation Globale Horaire (DGH) optionnelle, dont le volume au niveau national a été augmenté de 60 % par rapport à la rentrée 2018, qu'ils peuvent utiliser soit pour financer des dédoublements de classe, soit pour offrir des enseignements optionnels, soit pour mettre en œuvre des projets pédagogiques définis dans le projet d'établissement. Cette réforme permettra également d'assurer le schéma d'emploi, sans fermetures nettes de classes et sans mutation dans l'intérêt du service.

.../...

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP - Tél : 01 49 55 49 55

Le caractère désormais indicatif des seuils nationaux ne signifie pas qu'ils sont supprimés. Les seuils sont en effet maintenus mais peuvent désormais être adaptés en tenant compte des spécificités locales, dans le cadre du dialogue social à conduire au sein de l'établissement. Par le passé, les seuils de dédoublement réglementairement imposés ont pu conduire des établissements à refuser des élèves pour respecter la réglementation dans un contexte de moyens contraints.

Les seuils indicatifs figurant dans les arrêtés modifiant les grilles horaires publiés en mai 2019 servent à doter les établissements d'heures de DGH pour mettre en œuvre des dédoublements. Comme c'était le cas jusqu'à présent, toutes les grilles horaires modifiées à la rentrée 2019 prévoient, sur la base des seuils indicatifs, des volumes horaires pour des dédoublements dans le calcul de la DGH.

Les dotations de DGH sont désormais calculées pour dédoubler les classes de langues à 20, même lorsque les seuils étaient fixés à 24 dans les anciennes grilles horaires. Cette décision doit permettre de favoriser les mobilités internationales et l'ouverture sur l'Europe et sur le monde et faciliter la poursuite d'études dans l'enseignement supérieur.

Enfin, il est important de souligner que, dans les activités pédagogiques pour lesquelles les dédoublements répondent à des considérations de sécurité, les seuils de dédoublement demeurent impératifs et sont dotés au titre de la DGH pédagogique obligatoire ; ils sont identifiés comme tels dans les grilles horaires.

Cette réforme, qui s'applique au public et au privé, répond donc à un objectif de proximité et d'efficacité, pour contribuer au schéma d'emplois (- 50 Equivalents Temps Plein en Loi de Finances Initiale 2019, - 60 au Projet de Loi de Finances 2020). Les établissements sont les mieux placés pour définir leur offre de formation par la mise en place de nouvelles options renforçant leur attractivité, ou tout autre projet pédagogique porté par les équipes. Elle est cohérente avec notre objectif collectif d'augmenter les effectifs élèves.

Le suivi de la mise en œuvre de cette importante réforme pour l'enseignement agricole, engagée pour la première fois à la rentrée scolaire 2019, est essentiel, compte tenu de ses enjeux. Il doit permettre d'alimenter le dialogue social dans un esprit de transparence.

C'est pourquoi vous établirez un premier état des lieux à partir des données statistiques que vous pourrez recueillir, permettant d'établir précisément les modalités de dédoublement mises en œuvre, notamment en prenant en compte la distribution des classes en fonction des seuils fixés localement pour le calcul de la DGH, de leurs effectifs réels, des dédoublements mis en œuvre par discipline ainsi que les modalités d'utilisation de l'enveloppe de DGH optionnelle, en particulier le volume consacré aux dédoublements. Vous vérifierez le respect des seuils obligatoires concernant la sécurité des apprenants. Vous évalueriez l'impact de la réforme sur les évolutions des effectifs élèves et sur le climat social et scolaire dans les établissements.

.../...

Cette mission a été co-décidée avec les Organisations Syndicales de l'enseignement agricole public et privé temps plein soucieuses des conditions de mise en œuvre de la réforme. J'appelle votre attention sur le fait que cette mission ne constitue pas une évaluation, qui serait prématurée pour cette rentrée, mais une mission de suivi bien destinée à améliorer la mise en œuvre de cette réforme.

J'attends votre rapport et vos propositions d'amélioration pour décembre 2019.

La Directrice de Cabinet



Isabelle CHMITELIN

ANNEXE 2 : NOTE DE CADRAGE



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

n° 19097

Direction générale de l'enseignement
et de la recherche

Inspection de l'enseignement agricole

Suivi de la réforme des seuils de dédoublement des classes dans l'enseignement technique agricole

Note de cadrage

établie par

Philippe SCHNÄBELE

Membre du CGAAER

Laurent DEVILLIERS

Inspecteur de l'enseignement agricole

Anne PHILIPPE

Inspectrice de l'enseignement
agricole

Joël RIGAL

Inspecteur de l'enseignement
agricole

Etienne VIVIER

Inspecteur de l'enseignement
agricole

Novembre 2019

SOMMAIRE

1. CONTEXTE DE LA MISSION.....	28
1.1. Une réforme en adéquation avec l'objectif de 200 000 élèves et apprentis dans l'enseignement technique agricole	28
1.2. ... mais fortement contestée par les organisations syndicales dans un premier temps	29
2. CHAMP D'INVESTIGATION ET ENJEUX.....	29
3. METHODE ET PROGRAMME DE TRAVAIL	29
4. LIVRABLE ET CALENDRIER	30
5. ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
6. ANNEXE 2 : CALENDRIER PREVISIONNEL DE LA MISSION	31

Par lettre du 22 octobre 2019, le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation a demandé au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et à l'inspection de l'enseignement agricole (IEA) de diligenter une mission relative aux seuils de dédoublement des classes, dont le dispositif a été profondément modifié à la rentrée scolaire 2019.

Cette mission a été confiée à Philippe SCHNÄBELE (CGAAER) et à Laurent DEVILLIERS, Anne PHILIPPE, Joël RIGAL et Etienne VIVIER (IEA).

Contexte de la mission

Une réforme en adéquation avec l'objectif de 200 000 élèves et apprentis dans l'enseignement technique agricole ...

L'objectif principal fixé par le ministre pour l'enseignement technique agricole est d'atteindre un effectif de 200 000 élèves et apprentis pour la rentrée 2022, enseignements public et privés confondus. Il fait suite à une succession d'années au cours desquelles ont été constatées des réductions d'effectifs, malgré une progression des moyens budgétaires en ETP ; la rentrée scolaire 2019 marque une inversion de cette tendance.

Afin d'atteindre cet objectif, le ministère a décidé de donner davantage d'autonomie aux établissements pour leur permettre d'ajuster leur offre de formation et l'organisation des enseignements en fonction du contexte local.

- A partir de la rentrée scolaire 2019, ils ont la possibilité d'ajuster eux-mêmes les seuils de dédoublement de classes, qui ne sont plus décidés réglementairement de manière uniforme par des instructions de l'administration centrale (Direction générale de l'enseignement et de la recherche - DGER). Le caractère désormais indicatif des seuils nationaux ne signifie pas qu'ils sont supprimés, mais ils peuvent être adaptés en tenant compte des spécificités locales. Les seuils demeurent toutefois impératifs lorsqu'ils répondent à des considérations de sécurité.
- Les établissements bénéficient également d'une enveloppe de Dotation Globale Horaire (DGH) optionnelle, dont le volume au niveau national a été augmenté de 60 % par rapport à la rentrée 2018, qu'ils peuvent utiliser soit pour financer des dédoublements de classe, soit pour offrir des enseignements optionnels, soit pour mettre en œuvre des projets pédagogiques définis dans le projet d'établissement.

De façon simultanée, les DGH attribuées aux établissements ont pu évoluer pour plusieurs raisons :

- par l'introduction d'un objectif de moyen terme qui s'appliquera à chaque établissement, puisqu'il disposera d'une visibilité de sa DGH pour la rentrée 2022 ;
- de façon non liée, par la réforme du baccalauréat général, qui entraîne une baisse de la DGH dans la filière générale.

Cette réforme s'applique au public et au privé et doit contribuer au schéma d'emplois (- 300 ETP d'ici 2022). Elle se fonde sur l'idée que les établissements sont les mieux placés pour définir leur offre de formation afin de renforcer leur attractivité, dans les meilleures conditions d'efficacité et d'efficience.

... mais fortement contestée par les organisations syndicales dans un premier temps

La présentation du projet de réforme a été fortement contestée par les organisations syndicales, dès la présentation par la DGER du premier projet (qui comportait plusieurs options) et tout au long du processus de concertation. Sont notamment critiqués le principe d'un moindre pilotage central et les risques de mal-être pour les enseignants, dans un contexte qui les déstabilisent par ailleurs (avec la réforme du bac et celle de l'apprentissage)

Cette réaction négative était partagée par les syndicats représentant les enseignants du secteur public comme ceux du secteur privé (seul le secteur « temps plein » est concerné). Elle a toutefois légèrement baissé au fil du temps.

C'est dans ce contexte de critique de la réforme et afin d'objectiver les arguments et de permettre une reprise du dialogue que le cabinet du ministre a décidé le lancement de cette mission confiée au CGAAER et à l'IEA.

Champ d'investigation et enjeux

Cette mission ne peut en aucune manière constituer une évaluation de la réforme, qui imposerait une méthodologie incompatible avec son caractère récent (mise en œuvre à cette rentrée scolaire 2019) et avec le délai prévu pour les travaux.

L'objectif est de réaliser une mission de suivi destinée à améliorer la mise en œuvre de la réforme. Dans ce cadre, la lettre de mission décrit avec précision les attentes du commanditaire :

- établir un premier état des lieux des modalités de dédoublement mises en œuvre : utilisation des marges permises par la réforme ; ajustements pédagogiques éventuels ; modalités d'utilisation de l'enveloppe de DGH optionnelle, en particulier le volume consacré aux dédoublements ;
- vérifier le respect des seuils obligatoires concernant la sécurité des apprenants ;
- rendre compte de l'impact de la réforme dans les établissements : effectifs d'élèves accueillis ; climats social et scolaire ;
- présenter des propositions d'amélioration du dispositif.

Méthode et programme de travail

Le délai limité pour la mission impose d'engager simultanément plusieurs approches complémentaires de travail.

- La préparation puis la diffusion d'une série de questionnaires, à finalités quantitative ou qualitative selon les cas :
 - une exploitation des données statistiques des effectifs scolarisés pour cette année 2019/2020, et des comparaisons avec l'année précédente. Seront analysées des données de l'enquête au 15 octobre, disponibles à la DGER début novembre ;
 - des questionnaires adressés aux DRAAF / DAAF, pour connaître les conditions

- de pilotage régional de la réforme et la liste des établissements qui auront ajusté localement les seuils de dédoublement ;
- des questionnaires adressés à un échantillon des établissements ayant mis en œuvre ces dispositions.
 - Des entretiens avec les parties prenantes à cette réforme, à l'échelon central :
 - la DGER ;
 - les fédérations de l'enseignement agricole privé (CNEAP et UNREP) ;
 - les organisations syndicales ;
 - par manque de temps, des rencontres avec les fédérations de parents d'élèves ne seront pas organisées.
 - Des déplacements sur le terrain, essentiellement avec des rencontres avec les DRAAF/SRFD et certains directeurs d'établissements (le délai contraint limitera fortement les déplacements dans des établissements). Sont envisagés entre 2 et 4 déplacements.

Des échanges avec la DGER seront organisés en tant que de besoin, et en particulier à 2 étapes :

- en début de mission, afin de bien comprendre les objectifs de la réforme, et les diverses options envisagées ;
- en janvier 2020, afin de présenter les premiers enseignements que tirera la mission de l'exploitation des questionnaires et de ses entretiens et déplacement.

Livrable et calendrier

La mission a établi un calendrier prévisionnel de travail qui est présenté en annexe 2 de cette note de cadrage. Il conduit à la remise du rapport au cabinet du ministre fin février 2020.

Le document qui sera livré à l'issue du travail sera le rapport de mission, accompagné d'un diaporama de synthèse. De façon intermédiaire, un diaporama descriptif des premières conclusions de la mission sera probablement préparé en janvier 2020, pour la réunion de travail avec la DGER.

Calendrier prévisionnel de la mission

PhS / LD - Mission DGER sur les seuils - 30 oct 2019																		
Calendrier prévisionnel																		
<i>Réception de la lettre de commande (22 octobre) le 28 octobre, en semaine 44 (soit un mois après l'hypothèse initiale)</i>																		
Action	semaine / départ	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17
	semaine / années 2019 et 2020	44	45	46	47	48	49	50	51	52	1	2	3	4	5	6	7	8
	mois	oct	nov	nov	nov	nov	dec	dec	dec	dec	janv	janv	janv	janv	fév	fév	fév	fév
Réception de la lettre de mission		xx																
Note de cadrage																		
	Préparation note cadrage	xx	xx															
	Itération avec Dger		xx															
	Envoi cabinet			xx														
Envois / retours des questionnaires																		
	Préparation quest Draaf	xx	xx															
	Envoi quest Draaf		xx															
	Retour Q1 Draaf (1 sem)			15														
	Retour Q2 et Q3 Draaf (3 sem)					29												
	Préparation quest établissements	xx	xx															
	Echantillonnage				xx													
	Envoi quest établissements				xx													
	Retour Q établissements (2 sem)						6											
	Préparation quest DGER	xx	xx															
	Envoi quest Dger				xx													
	Retour quest Dger						2											
	Préparation quest CNEAP / UNREP			xx														
	Envoi quest Cneap / Unrep				xx													
	Retour quest Cneap / Unrep						6											
	Préparation quest OS			xx														
	Envoi quest OS				xx													
	Retour quest OS						6											
Entretiens (Paris)																		
	DGER						xx											
	Cneap / Unrep							xx										
	OS							xx										
Déplacements																		
	Choix / organisation des dépl.				xx													
	Déplacements en régions								xx		xx	xx						
Préparation du rapport																		
	Analyse des questionnaires							xx	xx	xx								
	Préparation du plan détaillé											xx						
	Echanges avec la DGER												xx					
	Rédaction du rapport												xx	xx				
	Supervision													xx	xx			
	Transmission au cabinet																	xx

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Nusbaumer Daniel	BMOPE	Chef de bureau	04/12/2019
Tronco Jean-Luc	DGER	Chef de service	04/12/2019
Bizard Hervé	UNREP	Directeur	16/12/2019
Cassard Brigitte	FEP-CFDT	Représentant syndical	12/12/2019
Genty Boris	FEP-CFDT	Représentant syndical	12/12/2019
Locicero Didier	SGEN-CFDT	Représentant syndical	12/12/2019
Le Clanche Jean-François	SGEN-CFDT	Représentant syndical	12/12/2019
Ducrohet Christophe	SNEC-CFTC	Représentant syndical	12/12/2019
Philippe Poussin	CNEAP	Directeur	18/12/2019
Dedieu Thierry	CNEAP	Secrétaire général	18/12/2019
Bleunven Olivier	SNETAP-FSU	Représentant syndical	14/01/2020
Pagnier Serge	SNETAP-FSU	Représentant syndical	14/01/2020
Gilot Nicolas	FO	Représentant syndical	04/02/2020
Figuere Sandrine	FO	Représentant syndical	04/02/2020
Force Thierry	EPLEFPA Figeac	Directeur EPLEFPA	05/02/2020
Dolet Sylvie	EPLEFPA Pamiers	Directrice EPLEFPA	06/02/2020
Esplas Jean	EPLEFPA Pamiers	Dir. Adjoint F.I.S	06/02/2020
Blanc Martine	EPLEFPA Perpignan Site de Rivesaltes	Dir. Adjoint F.I.S., Responsable de site.	07/02/2020

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Nouaille Nicolas	EPLEFPA de Seine Maritime	Directeur EPLEFPA	04/02/2020
David Tronchet	EPLEFPA de Seine Maritime	Dir. Adjoint F.I.S	04/02/2020
Laurent Bombarde	EPLEFPA les champs de Tracy - Vire	Directeur EPLEFPA	06/02/2020
Frédéric Regourd	EPLEFPA les champs de Tracy - Vire	Dir. Adjoint F.I.S	06/02/2020
Béatrice Aubrée	Institut Lemonnier de Caen	Chef d'établissement	07/02/2020
Catherine Demesy	EPLEFPA de Limoges et du Nord Haute-Vienne	Dir. Adjoint F.I.S	27/01/2020
Anne Marie Boos	EPLEFPA de Limoges et du Nord Haute-Vienne Site Magnac Laval	Dir. Adjoint F.I.S., Responsable de site.	28/01/2020
Sébastien Dionnet	EPLEFPA– La Barotte Côte d'Or	Dir. Adjoint F.I.S	05/02/2020
Georges Appere	EPLEFPA de Saint Afrique	Dir. Adjoint F.I.S	21/01/2020
Franck Roussier	LEAP Etienne Gautier Ressins	Chef d'établissement	07/02/2020
Sabine Illen	LEAP Terre nouvelle Marvejols	Chef d'établissement	23/01/2020

Ont en outre été rencontrés les chefs des DRAAF / SRFD lors d'une réunion régulière à la DGER, le 28 janvier 2020.

ANNEXE 4 : AVIS DES ACTEURS CONCERNES (DRAAF/SRFD, DIRECTEURS D'ETABLISSEMENTS, ORGANISATIONS SYNDICALES) SUR LES DIFFERENTS POINTS DE LA REFORME

Sont ici résumées les réponses apportées aux questionnaires adressés aux trois catégories d'acteurs concernées, de façon anonyme.

1 / Enquête auprès des DRAAF / SRFD

Perception a priori de la note de service

Avis majoritairement positif des DRAAF/SRFD sur la note de service :

- une optimisation de la gestion de la DGH ;
- une perspective triennale ;
- une responsabilisation des établissements (remise à plat des habitudes des organisations pédagogiques, réponse aux enjeux locaux des territoires) ;
- la clarté du message.

Les réserves portent la contradiction avec certaines recommandations pédagogiques, la gestion des EDT, des problèmes d'équipement ; il est regretté la date de sa publication par rapport aux notifications de DGH.

Regard a posteriori sur la situation de la rentrée 2018

L'appréciation de l'impact de la NS sur les effectifs de l'enseignement public est extrêmement variable :

- Souvent, les seuils ne constituent pas un frein aux recrutements ;
- Il est souvent rappelé qu'un dépassement des seuils était déjà largement pratiqué, pour sécuriser les filières et anticiper des démissions ;
- Dans certaines régions, l'augmentation des inscriptions permise par la NS est importante.

La NS n'a pas eu d'impact sur l'EA privé compte tenu de sa date de publication, postérieure à la répartition de la DGH par les fédérations, et des pratiques du CNEAP.

Préparation de la rentrée scolaire 2019

1. Gestion des seuils :

Elaboration d'un cadrage régional en général :

- Avec l'affichage d'un objectif général d'augmentation des effectifs d'élèves, dans un contexte de baisse démographique à terme (baisse des naissances à partir de 2010).

Discussion systématique avec les directeurs d'Eplefpa. Leurs avis sont majoritairement

réservés sur cette mesure, avec les arguments suivants :

- Un contexte de baisse de la DGH et d'autres réformes simultanées (réforme du bac et apprentissage) ;
- Crainte de réactions des équipes pédagogiques et d'une opposition des enseignants ;
- Remise en cause des organisations pédagogiques qui sont en général stables d'une année sur l'autre ;
- Craintes de réactions du conseil régional en charge des locaux et équipements.

Un SRFD estime que la NS révèle l'agilité des établissements et des équipes pédagogiques.

La note de service n'a pas ou peu été discutée avec les directeurs des établissements privés. Globalement, ils ne se sentent pas concernés (gestion de la DGH majoritairement en interne au réseau CNEAP ; et MFR non concernées).

Les facteurs limitants :

- La capacité d'accueil des salles n'est citée comme contraignante que dans les régions où se manifeste une progression générale des effectifs dans l'EA.
- Les capacités d'accueil des locaux techniques sont fréquemment cités comme contraignants, avec parfois de premières discussions engagées avec le conseil régional.
- Une situation variable d'agissant des contraintes de sécurité, avec 3 types de situation cités : les laboratoires ; les filières accidentogènes qui nécessitent un fort encadrement (sont mentionnés les filières cheval et d'aménagement paysager) ; l'évacuation en cas de catastrophe naturelle (en OM).
- Pas de difficulté en général pour des réfectoires et internats.
- Quelques difficultés pédagogiques citées : les classes avec AESH ou AVS ; les groupes réduits en langues vivantes ; les classes nécessitant un fort encadrement (Capa, 4^{ème}/3^{ème}), avec un public difficile.

2. DGH obligatoire :

La répartition de la DGH entre établissement se fonde en premier sur les bases de Sib'l'e : formations, nombre d'élèves, de classes, d'options ...

Au-delà de ces critères principaux, des ajustements se font :

- en fonction de la réalité des recrutements, par rapport aux prévisions ;
- pour des situations particulières (laboratoires exigus, dédoublements complémentaires ...)
- avec des ventilation d'heures sur certains modules (EIE ...) ou pour équilibrer les chaires.

Une programmation pluriannuelle de la DGH se met en place, mais ce sera surtout marqué – et difficile – à compter de la RS 2020.

3. DGH optionnelle :

La DGH optionnelle est pour l'essentiel répartie en fonction des effectifs et options (sections sportives, adaptation locale des référentiel).

Ponctuellement, ont été cités les ajustements suivants :

- dédoublement pour pallier aux capacités insuffisantes de salles de TP ;
- Appui d'initiatives particulières d'établissement ou accompagnement de situations particulières (handicap) ;
- Accompagnement de la mise en œuvre des réseaux de l'enseignement agricole.

Il n'y a pas eu de nouveauté particulière en 2019, cette gestion de la DGH optionnelle étant déjà engagée ces dernières années.

Premiers enseignements et retours des établissements ayant mis en œuvre les dispositions

Mise en œuvre des nouvelles dispositions :

- Par tous les établissements publics, avec parfois des réticences et le constat que certaines mesures étaient déjà engagées depuis 2 rentrées ;
- Mais de façon moins nette dans les établissements privés, dont les recrutements sont plus souples.

Les retours des directeurs sont ...

> Pour partie positives :

- lorsque cela a permis d'augmenter les effectifs sans difficultés internes ;
- parce qu'il est important pour eux de retrouver de l'autonomie de gestion ;
- et que la remise en cause d'habitudes permet de repartir sur une meilleure organisation pédagogique.

> Pour partie négatives :

- lorsqu'il y a des problèmes de salles ou d'équipement ;
- au constat d'une forte inégalité entre les filières pro et générale ; le changement de seuil est bien plus impactant dans les premières (pb de petits groupes et de sécurité)
- « La qualité est toujours mise à mal par des arguments de nature comptable »

Le métier de directeur évolue : « on passe de l'application de règles (dédouplements automatiques liés aux seuils) à un objectif de trouver un consensus et de faire adhérer des équipes réticentes. »

S'agissant de la DGH optionnelle, la majorité des avis sont positifs :

- c'est une reconnaissance de moyens particuliers ;
- elle a pu accompagner le rapprochement entre ex-régions fusionnées, avec des ressources supplémentaires ;
- les équipes réfléchissent à de nouvelles modalités pédagogiques pour développer l'attractivité de nos formations ;
- c'est donc un facteur de dynamisme.

De façon liée, certaines DRAAF regrettent la limitation de cette enveloppe, notamment lorsqu'elle s'est réduite dans le cadre de l'harmonisation. Une région regrette la limitation des options, imposée depuis 2017, dans un contexte de concurrence avec les établissements privés, qui proposent une large gamme d'enseignements facultatifs.

Il est donc logiquement demandé une augmentation de cette enveloppe de DGH facultative, mais aussi une visibilité de moyen terme sans laquelle il est difficile d'ouvrir une option.

Pas de fermeture d'option déclarée, mais une réduction avait pu avoir lieu en 2018 et certains y pensent pour l'avenir.

Dialogue social :

Les critiques des OS portent sur les points suivants :

- Respect des heures inscrites dans les référentiels ;
- Dégradation de la qualité de l'enseignement, avec moins de suivi individuel des jeunes ;

- Nombre de personnes excessif en classe en cas d'AESH ;
- Pour les syndicats d'enseignants du privé, dégradation des conditions de travail et volonté d'annualiser le temps de travail.

Une DRAAF met en avant que les OS redoutent des conflits entre enseignants dans ces nouveaux choix. Une seule grève signalée sur ce sujet particulier, dans un établissement. Les nouvelles dispositions de la NS ont été discutées dans les CTREA, à l'initiative des DRAAF/SRFD.

Les associations de parents d'élèves se sont manifestées dans certaines régions, en mettant en avant les impacts de la NS sur la qualité de l'enseignement, la perte d'une spécificité de l'EA et la sécurité des jeunes.

Votre analyse 2 mois après la rentrée

Deux mois après la rentrée, avis majoritairement positif :

- le dispositif permet de compenser les difficultés de recrutement dans certaines filières attractives et enrayer la baisse des effectifs constatés depuis plusieurs années ;
- il conforte les directeurs qui recrutaient déjà au-delà des seuils.

Mais un avis plus réservé d'un SRFD qui note que pour certains enseignements, il convient de privilégier des groupes à faibles

Pour autant, les SRFD estiment que certaines limites doivent être posées dans la gestion des seuils, dans les cas suivants :

- Pour certains TP lorsqu'un enjeu de sécurité existe ;
- Mais aussi en laboratoire et pour les langues vivantes ;
- Pour les CAPA qui demandent plus d'attention ;
- Et bien sûr en cas de contraintes immobilières (taille des salles).

La progression de la DGH optionnelle est commentée positivement, mais un SRFD indique qu'elle n'est pas perçue par les établissements comme une contrepartie du relèvement des seuils, car elle porte sur les options et non pas sur le cœur de l'enseignement.

Les avantages du dispositif de DGH optionnelle sont les suivants :

- une meilleure adaptabilité aux contraintes spécifiques d'établissement ;
- un appui à une stratégie définie localement (attentes du territoire, pédagogie) ;
- une remise en cause régulière des enseignants (rester en adéquation avec les attentes des publics) sans provoquer de sous-service.

Mais les évolutions divergentes de la DGH et de la DGH optionnelle peuvent être complexes à gérer.

Deux demandes d'ajustements dans la gestion de la DGH optionnelle :

- Afin de permettre aux établissements de développer leur attractivité il est nécessaire qu'ils ne soient pas obligés de « consommer » la DGH optionnelle dans des dédoublements nécessaires ;
- En situation de forte concurrence avec le privé, apporter un complément de DGH optionnelle.

Apparition de sous-services ? Situation très variable d'une région à l'autre. L'augmentation des seuils a provoqué des baisses des dédoublements, donc des besoins de DGH. Cette évolution peut se rajouter aux effets de la réforme du bac.

Pour la/les années prochaines

Globalement, une confirmation de l'orientation donnée par la NS : « Les directeurs d'EPL acceptent globalement ce nouveau cadre, même s'il est beaucoup plus difficile à appliquer et source de crispation interne. Le dialogue est plutôt bon et les directeurs sont reconnaissants à la DRAAF de donner quelques marges de manœuvre complémentaires pour les situations les plus délicates. »

Quelques propositions d'ajustements :

- Réaffirmer l'importance primordiale du pilotage et de l'animation pédagogique qui doit se traduire par une réécriture des scénarios pédagogique chaque année
- Accompagner les équipes de direction : formations, animation de réseau des directeurs, dialogue de gestion au plus près des établissements

Recommandations adressées à la DGER :

- Disposer d'un outil informatique d'analyse permettant à la fois le suivi des seuils et des effectifs réels
- Revoir les référentiels pour certains TP qui mériteraient de devenir des TPR
- Prévoir une note de service pour l'application des seuils dans le privé
- Pouvoir disposer d'un peu de DGH pour la gestion des situations dans lesquelles des dédoublements sont obligatoires à des seuils bas.

Deux types d'améliorations ont été présentées :

- Disposer d'un outil qui pourrait permettre d'identifier sans ambiguïté l'utilisation de la DGH optionnelle.
- Compléter la dotation de DGH optionnelle dans deux cas de situation difficile, lorsque les établissements doivent être soutenus : une concurrence forte avec le privé, et les régions qui souffrent d'une baisse démographique.

Autres messages que vous souhaitez transmettre aux missionnaires

Une mise en place difficile de la réforme pour 2 raisons :

- chaque hausse de DGH optionnelle vient in fine réduire les moyens disponibles pour la DGH obligatoire. Les enseignants ne peuvent le percevoir comme une contrepartie ;
- cette réforme impacte dans ses modalités de conduite la voie générale et technologique, mais pas la voie professionnelle. Donc les établissements se trouvent confrontés à des filières avec dédoublements fléchés par disciplines (LV, disc techniques, scientifiques) en bac pro et d'autres où tout a basculé en non affecté (2nde GT, Bac STAV) et en baisse le plus souvent (seuils passant de 32 à 27 par exemple).

Dans certaines régions, les seuils étaient ajustés quasiment en temps réel pour coller au plus près des candidatures sur Parcoursup et Affelnet dès juillet et jusqu'à fin août-début septembre. Le nouveau dispositif n'a pas apporté grand-chose, et a tendu la situation.

La gestion de la réforme a pu conduire les directeurs adjoints à se mobiliser exclusivement sur ce chantier, dans un contexte de tension, et donc à ne pas pouvoir se concentrer sur d'autres chantiers engagés par la DGER.

De façon plus positive, une présentation de 3 enjeux pour porter cette réforme :

- enjeu social et pédagogique. Veiller à la visibilité et à la bonne cohérence des démarches entre les niveaux national, régional et local. Il faut également démontrer que l'augmentation des effectifs ne s'oppose pas à une pratique pédagogique de qualité qui fait la force de l'enseignement agricole (cf. travaux de recherche ou de l'IEA) ;
- enjeu technique et stratégique. Pourquoi ne pas aller jusqu'à une suppression totale des seuils ? Une DGH de base (classe à 19) pourrait être attribuée à l'établissement et y associer un montant de DGH pour chaque élève ; dans un contexte de baisse de

natalité, un établissement qui recrute sera dans une démarche plus dynamique s'il sait qu'il bénéficiera d'une DGH supplémentaire avec tout nouvel apprenant ;

- enjeu de compétence des équipes de direction. Il faut accompagner les équipes de direction dans le management du changement, et tout particulièrement les directeurs adjoints FIS.

L'augmentation du nombre d'élèves en situation de handicap est à prendre en compte dans l'évaluation des besoins en heures d'enseignement, indépendamment de la présence des AESH.

Au-delà du bon remplissage des classes à la rentrée, il est fondamental de bien accompagner les élèves pour éviter les décrochages et déperditions très importants en cours de formation.

2 / Enquête auprès d'un échantillon de directeurs d'établissements d'enseignement

Classes ou sections concernées

4^{ème}, 3^{ème} de l'EA ; 2^{nde} pro ; 2^{nde} GT ; 1^{ère}-terminale Pro ; 1^{ère} G et STAV ; BTSA 1

Contrainte portant sur le nombre d'élèves de la classe

Dans une grande majorité des cas, le seuil ne constituait pas une contrainte dans l'accueil des élèves car le nombre de demande d'inscriptions ne permettait pas d'atteindre le seuil. Toutefois, là où la demande existait, il constituait très souvent un frein au recrutement.

En règle générale, les augmentations sont limitées par la taille des locaux ou certains critères comme :

- l'aspect sécurité de certains TP/TD,
- le besoin d'encadrement « éducatif » de certains publics comme les CAPa mais surtout les 4^{ème} et 3^{ème} de l'EA.

La capacité d'accueil des classes, de la restauration ou de l'internat ne constitue pas un facteur limitant à l'inverse des laboratoires ou ateliers.

La contrainte pédagogique est plus prégnante et constitue une revendication forte de la part des équipes. La plupart des arguments avancés sont :

- les difficultés de gestion de classe notamment dans les niveaux 4^{ème}/3^{ème} et CAPa,
- les exigences en matière de sécurité (ex. : équitation, agroéquipement, forêt, ...),
- la potentielle baisse de « qualité » de l'enseignement.

D'autres aspects « logistiques » sont également apparus dans les échanges comme la gestion des déplacements (minibus de 9 places) lors de TP ou l'augmentation du nombre de présents (lié à la prise en charge des besoins particuliers et notamment la présence d'AESH).

Analyse qualitative du fonctionnement de la classe

La levée du seuil de dédoublement a fait l'objet de nombreuses discussions au sein des établissements. On peut constater que le sujet a été très souvent abordé lors des CA (accompagné de motion ou de boycott des personnels). Toutefois, les situations de blocage sont restées très marginales.

Si les principaux arguments en faveur de l'élévation des seuils évoquent la possibilité d'accueillir davantage d'élèves et donc de renforcer la situation des établissements. Les

appréhensions exprimées relèvent une potentielle augmentation de la gestion du dialogue social et des espaces de négociations avec les équipes notamment pédagogiques (gestion des classes à fort effectif, gestion des dédoublements, ...).

La perception de l'enveloppe de DGH optionnelle est très aléatoire selon les établissements (et les dynamiques régionales développées par l'autorité académique). En effet, on relève un niveau d'attribution de la DGH optionnelle relativement variable (notification SRFD entre 0,7 et 2%). On peut donc avancer le fait que la gestion de cette DGH, ainsi que son utilisation, n'ont pas complètement intégré le changement de paradigme (pas plus d'ailleurs que la notion indicative des seuils).

La publication tardive de la note de service n'a pas permis un travail de fond dans la scénarisation pédagogique des établissements. En effet, le manque d'anticipation et la gradation potentielle vers une dotation « 2022 » n'ont pas réinterrogé les organisations. En effet, l'utilisation de la DGH optionnelle n'a jamais été mobilisée dans le cadre d'un renforcement du dédoublement par exemple mais plutôt pour le maintien de l'offre en options d'enseignement. A ce titre aucune option n'a été fermée dans les établissements sondés.

La note de service (NS) n'a pas eu d'impact sur l'EA privé compte tenu de sa date de publication, postérieure à la répartition de la DGH par les fédérations.

Les parents d'élèves ne se sont globalement pas manifestés à l'inverse des organisations syndicales dont les revendications portaient sur les arguments développés dans le paragraphe précédent.

L'inquiétude générée par la réforme laisse apparaître un climat social très variable selon les établissements. Si le climat social de l'établissement est parfois déclaré comme dégradé, une telle dégradation n'apparaît pas pour autant dans le fonctionnement de la classe. Certains soulignent, au contraire des conditions plus profitables par l'augmentation de la diversité des profils d'élèves.

De même le climat scolaire de l'établissement est visiblement peu impacté.

On peut sans doute affirmer que l'augmentation des effectifs est restée circonscrite à certaines classes et que l'impact de la réforme est, de manière globale, difficilement perceptible.

Votre analyse de la note de service 2 mois après la rentrée

Permettre un recrutement plus large est largement perçu comme un facteur positif même si pour de nombreuses classes le seuil est encore « loin » en matière d'effectif. Certains critères apparaissent cependant comme facteurs limitant :

- La sécurité des élèves,
- la capacité d'accueil des salles spécifiques (laboratoire, atelier, ..).

La DGH optionnelle est aujourd'hui perçue comme un facteur de développement de l'autonomie des établissements mais, comme évoqué ci-dessus, lors de la rentrée 2019, elle a surtout été utilisée pour compenser une baisse de la DGH pédagogique (par ailleurs développement des sous-services, réduction des heures supplémentaires).

Pour la/les années prochaines

La volonté de poursuivre la démarche permise par la note de service est grande et une volonté de généralisation est forte. Pour cela, des améliorations sont attendus :

- Au niveau de l'établissement : au-delà d'une augmentation de la capacité d'accueil, un renforcement du travail avec les équipes d'un projet pédagogique est évoqué.

- Au niveau de l'autorité académique : une meilleure lisibilité dans les critères d'attribution est attendue, tout comme une approche plus partagée entre établissement.
- Au niveau national : une harmonisation est évoquée.
- Au niveau réglementaire : pour des raisons de sécurité, une réflexion sur certaines situations notamment en TP est sollicitée.

De manière forte, les chefs d'établissements souhaitent pouvoir agir avec davantage d'anticipation et intégrer les éléments de la réforme en amont de l'organisation de la rentrée. Ils demandent donc une prise en compte des spécificités en dialogue de gestion et une notification de DGH plus précoce. Aussi, ils sollicitent des règles de gestion régionale commune et transparente.

3 / Enquête auprès des organisations syndicales (OS) représentées au CNEA

Lors de la diffusion de la note de service 2019-339 du 26 04 2019, votre réaction a-t-elle été plutôt positive ou négative ?

Dans une très grande majorité, les organisations syndicales ont une réaction négative par rapport à la publication de la note de service. Ils sont en désaccord avec les objectifs de celle-ci (dégradation de la qualité de l'enseignement, gestion de l'accompagnement individualisé plus complexe, problématique de sécurité en TP, ...). Pour le SGEN-CFDT, si la note de service accroît l'autonomie des établissements, il faut tout de même rester vigilant sur son déploiement en local.

L'objectif de cette note de service est de donner des éléments concernant la mise en œuvre des mesures décidées par le ministre en ce qui concerne l'application du schéma d'emploi pour l'enseignement agricole technique en fonction de ses objectifs. Selon vous qu'est ce qui limite l'accueil dans les établissements ?

Globalement les organisations syndicales estiment que les seuils n'étaient pas un facteur limitant au recrutement (parfois nuancé selon les taux de pression élevés sur certaines classes). Dans la limite des capacités des laboratoires ou salles spécialisées et du respect de certaines conditions de sécurité, les structures ne représentent pas des facteurs limitants.

Selon vous, existait-il une autre organisation possible pour permettre l'application du schéma d'emploi en fonction des objectifs affichés ?

Le schéma d'emploi est contesté. Pour d'autres organisations, il faut prioriser la dépense publique.

Déclinaison de la note de service 2019-339 du 26 04 2019

Quel est votre avis sur les nouvelles règles de gestion de la DGH obligatoire en lien avec l'assouplissement des seuils ?

L'avis est plutôt négatif car il expose à des règles de gestion locale source de tension au sein des équipes ou d'iniquité pour les élèves et étudiants.

Quel est votre avis sur les nouvelles règles de gestion de la DGH optionnelle ?

La DGH optionnelle est jugée insuffisante et oblige les établissements à abandonner des spécificités de l'enseignement agricole notamment les options ou enseignements facultatifs.

Les nouvelles règles de gestion créent les conditions d'une gestion locale estimée parfois opaque.

Perception dans les établissements de l'élévation des seuils et du volet indicatif de ces derniers

Quel est votre avis sur l'élévation des seuils ?

L'avis est souvent très négatif invoquant la disparition de spécificités au profit d'une gestion de moyen. Le relèvement des seuils apparaît comme une mesure entraînant une dégradation des conditions d'apprentissage, de mise en sécurité. A terme, une baisse de la qualité de la formation pourrait avoir un effet inverse, à savoir, une baisse des effectifs.

Quel est votre avis sur le volet indicatif de ces derniers ?

Pour beaucoup, ce volet indicatif vaut un abandon des seuils de dédoublements laissant « la porte ouverte » aux arrangements locaux.

Premiers enseignements et retours dans les établissements ayant mis en œuvre les dispositions

Avez-vous connaissance de situation au sein d'établissement(s) ayant mis en œuvre ces dispositions (oui/non) ?

Toutes les organisations ont connaissance d'une mise en œuvre des dispositions.

- Si oui concernant les seuils ...

o avec une appréciation positive ? Peu d'appréciation positive

o avec une appréciation négative ? Quasi systématique. Une enquête intersyndicale est conduite sur cette question. Des tensions dans la gestion de certains laboratoires ; des amplitudes horaires des TFR.

o avec quelles recommandations ou demandes ? Revenir aux anciens seuils.

- Si oui concernant la DGH optionnelle ...

o avec une appréciation positive ? Non.

o avec une appréciation négative ? Oui.

o avec quelles recommandations ou demandes ? Cette DGH optionnelle apparaît comme insuffisante pour couvrir les besoins supplémentaires des établissements (option ou section principalement).

Votre analyse 2 mois après la rentrée

L'ouverture de certaines classes avec des effectifs plus élevés grâce à la réforme des seuils est-elle une bonne chose (oui/non) ?

Si l'accueil d'un plus grand nombre d'élèves est souhaité, il ne doit pas se faire « à n'importe quel prix ».

o si oui, pourquoi ? Pour les OS de l'enseignement agricole privé, l'augmentation des effectifs est un gage de la pérennité des établissements.

o si non, pourquoi ? Elle entraîne une dégradation des conditions de travail et d'apprentissage pour les élèves et les étudiants. La gestion de la DGH optionnelle par les établissements rompt avec le principe républicain d'une école identique pour toutes et tous.

Des limites doivent-elles être posées dans la gestion des seuils (oui/non/lesquelles) ?

Il faut revenir aux anciens seuils.

La progression de la DGH optionnelle en accompagnement des nouvelles dispositions relatives aux seuils est-elle une bonne chose (oui/non) ?

Les OS de l'enseignement agricole privé mentionnent l'absence de cette DGH optionnelle pour les fédérations et sont plutôt favorable à son développement si suffisamment dotée.

o si oui, pourquoi ? Les OS renvoient aux remarques précédentes.

o si non, pourquoi ? Les OS renvoient aux remarques précédentes.

Des règles complémentaires doivent-elles être fixées dans la répartition de la DGH optionnelle (oui/non/lesquelles) ?

Elles apparaissent, de toute manière, insuffisante pour proposer un réel choix aux élèves.

Pour la/les années prochaines

Quelles améliorations (*) mériteraient, le cas échéant, d'être apportées aux dispositifs (Seuil, gestion DGH,...)

Les organisations syndicales demandent un retour aux anciens ou une baisse des seuils qui s'appliquerait à toutes les disciplines, toutes les classes et toutes les formations pour permettre une pratique pédagogique adaptée aux élèves accueillis. Le temps accordé à chaque élève est propice à leur réussite.

Autres messages que vous souhaitez transmettre aux missionnaires

- Recourir aux tiers temps pour développer des réelles stratégies de communication dans le but d'augmenter les effectifs dans les EPL qui recrutent mal.
- Revoir les seuils pour les classes difficiles, plus de transparence dans la DGH au niveau de chaque région.
- La DGH doit couvrir la totalité des besoins des établissements, y compris optionnels, selon le choix des équipes.
- Nous demandons à ce que la DGH d'un établissement agricole privé soit conforme à Sib'E.

ANNEXE 5 : TRAVAUX DE RECHERCHE SUR LES LIENS ENTRE LES EFFECTIFS D'UNE CLASSE ET QUALITE DE L'ENSEIGNEMENT

Il est d'intuition courante qu'une augmentation du nombre d'élèves d'une classe a pour conséquence une dégradation de la qualité de l'enseignement.

Cette affirmation n'est toutefois pas confirmée par les travaux de recherche, comme le précisent les enquêtes STAR (Student/teacher achievement ratio), ou, plus récemment, les travaux Piquetty/Valdenaire (cf. les Dossiers de l'Education Nationale n°173 (mars 2006) : l'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français).

En effet, Il ne suffit pas de comparer simplement les élèves scolarisés dans les « petites » et les « grandes » classes pour mesurer l'impact de la taille des classes sur les performances scolaires. Une telle comparaison est en effet faussée par de multiples biais : de sélection des élèves, de pratiques pédagogiques, de modèle d'études, ... L'analyse devrait se fonder sur des classes randomisées, neutralisant les biais de sélection en allouant aléatoirement les élèves et les enseignants à des classes de taille différente) ; et la comparaison des résultats des élèves assignés aux classes ainsi constituées permettrait ainsi d'isoler l'effet « pur » de la taille des classes sur les performances scolaires.

À notre connaissance, le seul exemple d'application de cette méthode est l'expérience STAR (Student/teacher achievement ratio), qui fut menée au Tennessee en 1986. Cependant, les ré-analyses qui ont été faites des données de STAR en utilisant des techniques plus sophistiquées ont plutôt confirmé l'effet positif sur les petites classes (Hanushek -1998-, Golstein et Blatchford -1998-, Nye et al. -2000-). La littérature sur le sujet indique que les gains de réduction de la taille des classes semblent être principalement concentrés chez les très jeunes élèves de milieux défavorisés.

En France, et plus récemment les travaux de T. Piketty et M. Valdenaire, ne laissent transparaître (pour la fin de collège et la voie générale du lycée) qu'un effet très modéré ou inexistant de la taille de la classe sur les résultats des élèves alors qu'il est marqué pour les classes de CP et CE1.

Le sujet demeure source de nombreuses controverses et le lien entre taille des classes et réussite scolaire reste complexe, notamment parce que les mécanismes sous-jacents n'ont pas été clairement identifiés. Pour Olivier Monso (direction de l'évaluation, de la prospective, de la performance au ministère de l'éducation nationale), il semble donc important d'avoir un regard critique et pluriel sur les travaux de recherche. De nouvelles analyses devront être menées, notamment sur la complémentarité avec d'autres politiques, ou sur les liens avec la formation des enseignants.

Récapitulatif des études récentes sur des données françaises – Revue Education et formation n°85 (revue scientifique institutionnelle)

Synthèse rédigée par Olivier Monso (Sous-direction des synthèses - Cellule des méthodes et synthèses statistiques - Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance au ministère de l'éducation nationale).

Annexe – Récapitulatif des études récentes sur données françaises
Résultats présentés sous la forme « un élève supplémentaire dans la classe = ... » sauf précision contraire. Les écarts-types correspondent à la distribution des notes ou scores des élèves

	Primaire			Collège			Lycée			
	CP	CE1	CE2	6 ^e	5 ^e	4 ^e	3 ^e	1 ^{re}	Terminale	
Ensemble des élèves		2,5 à 3 % d'écart-type de baisse des résultats aux tests à l'entrée du CE2 (français et mathématiques)	2,5 à 3 % d'écart-type de baisse des résultats aux tests à l'entrée du CE2 (lecture et mathématiques)	0,4 à 1,4 point de baisse dans la probabilité de passer en 5 ^e	0,3 à 2 points de baisse dans la probabilité de passer en 4 ^e générale Un effet significatif aux tests mathématiques; pas d'effet significatif sur les résultats en sciences	Pas d'effet significatif sur la probabilité de passer en 3 ^e générale	Pas d'effet significatif sur la probabilité de passer en 2 ^e générale ou technologique; 1,3 % d'écart-type en moins sur la note moyenne à l'examen terminal du brevet	Pas d'effet significatif sur la note au baccalauréat général à l'épreuve anticipée de français	Pas d'effet significatif sur la note moyenne de terminale du baccalauréat général	
Élèves les plus faibles-défavorisés	Classes de CP d'écoles à faibles niveaux sociaux; un effet significatif en CP (langage et mathématiques) mais pas d'effet significatif en CE1 de CEI	Classes de CP d'écoles à faibles niveaux sociaux; pas d'effet significatif en moins (langage et mathématiques) aux résultats aux tests en CE1 de CEI	En éducation prioritaire (ZEP), 10 % d'écart-type de baisse des résultats aux tests à l'entrée du CE2	En éducation prioritaire (ZEP), 5 % (lecture) et 8 % (mathématiques) d'écart-type de baisse des résultats aux tests à l'entrée du CE2				En éducation prioritaire (ZEP), 4 % de moins sur la note moyenne à l'examen terminal du brevet		Pas d'effet significatif pour les enfants d'origine sociale défavorisée
Source	[7]	[9]	[22]	[4]	[11]	[11] sur le passage en classe supérieure [23] sur les scores en mathématiques et en sciences	[11] sur le passage en classe supérieure, [22] sur les notes au brevet	[22]		
Type de travaux	Expérimentation									
Données utilisées	Expérimentation CP à effectifs réduits, dix académies, 2002-2004	Panel d'élèves recrutés au CP en 1997, enquêtes 1998-1999 et 1999-2000, MEN-DEPP	Enquête ministérielle de 1991-1992 sur les élèves de CE2 et leurs enseignants (12 départements)	Enquête Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) 1994-1995, International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) [23], 11 pays retenus dans l'étude, Base Diplôme national du brevet 2004, base Scolarité 2003-2004, [23] Thèmes 2003-2004, MEN-DEPP [22]	Panel d'élèves recrutés en 6 ^e en 1996, bases Scolarité et [23] Thèmes 2001 à 2003, MEN-DEPP	Expérience « naturelle »				Panel d'élèves recrutés en 6 ^e en 1996, bases Scolarité et [23] Thèmes 2001 à 2003, MEN-DEPP

BIBLIOGRAPHIE

- [1] Abdouni S. (2013), Les élèves du premier degré à la rentrée 2013 : un effort pour la scolarisation à deux ans dans l'éducation prioritaire, Note d'Information, 13.33, MEN-DEPP.
- [2] Afsa C. (2014), Une question de taille, Éducation & formations, ce numéro, MENESR-DEPP.
- [3] Angrist J. D., Lavy V. (1999), Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class-Size on Scholastic Achievement, *The Quarterly Journal of Economics*, 114 (2):533-575.
- [4] Bressoux P., Kramarz F., Prost C. (2009), Teachers' Training, Class-Size and Students' Outcomes: Learning from Administrative Forecasting Mistakes, *The Economic Journal*, 119:540-561.
- [5] Bressoux P., Lima L. (2011), La place de l'évaluation dans les politiques éducatives : le cas de la taille des classes à l'école primaire en France, *Raisons éducatives*, 15:99-123.
- [6] Cosnefroy O., Rocher T. (2005), Le redoublement au cours de la scolarité obligatoire : nouvelles analyses, mêmes constats, *Les Dossiers - Enseignement scolaire*, n° 166, 118 p., MEN-DEP.
- [7] Direction de l'évaluation et de la prospective (2005), L'expérimentation d'une réduction des effectifs en cours préparatoires, Note Évaluation, 05.03, MEN-DEP.
- [8] Dynarski S., Hyman J. M., Schanzenbach D. W. (2011), Experimental Evidence on the Effect of Childhood Investments on Postsecondary Attainment and Degree Completion, NBER Working Paper, 17533.
- [9] Ecalte J., Magnan A., Gibert F. (2006), Class-size effects on literacy skills and literacy interest in first grade: A large-scale investigation, *Journal of School Psychology*, 44:191-209.
- [10] Fougère D. (2012), Les méthodes d'expérimentation en question, Éducation & formations, n° 81, p. 41-47, MEN-DEPP.
- [11] Gary-Bobo R., Mahjoub M. B. (2013), Estimation of Class-Size Effects, Using "Maimonides' Rule" and Other Instruments: the Case of French Junior High Schools, *Annales d'Économie et de Statistique*, 111-112:193-225.
- [12] Krueger A. B. (1999), Experimental Estimates of Education Production Functions, *The Quarterly Journal of Economics*, 114 (2):497-532.
- [13] Hanushek E. A. (2003), The Failure of Input-Based Schooling Policies, *The Economic Journal*, 113:F64-F98.
- [14] Lazear E. P. (2001), Educational Production, *The Quarterly Journal of Economics*, 116 (3):777-803.
- [15] L'état de l'École (2013), 78 p., MEN-DEPP.
- [16] Meuret D. (2001), Les recherches sur la réduction de la taille des classes, Rapport pour le Haut Conseil de l'évaluation de l'école, 43 p.
- [17] Murat F. (1998), Les différentes façons d'évaluer le niveau des élèves en fin de collège, Éducation & formations, n° 53, p. 35-49, MEN-DEP.
- [18] Murat F. (2009), Le retard scolaire en fonction du milieu parental : l'influence des compétences des parents, *Économie et Statistique*, 424-425:103-124.
- [19] O'Prey S. (2012), La taille des structures pédagogiques dans les établissements du second degré, Note d'Information, 12.27, MEN-DEPP.
- [20] Piketty T. (2004), L'impact de la taille des classes et de la ségrégation sociale sur la réussite scolaire dans les écoles françaises. Une estimation à partir du panel primaire 1997, Document de travail Paris-Jourdan, 71 p.
- [21] Piketty T., Valdenaire M. (2006), L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français. Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995, *Les Dossiers - Enseignement scolaire*, n° 173, 153 p., MEN-DEP.
- [22] Valdenaire M. (2011), Essais en économie de l'éducation, Thèse de doctorat, École des hautes études en sciences sociales, 337 p.
- [23] Wößmann L., West M. (2006), Class-Size Effects in School Systems Around the World: Evidence from Between-Grade Variation in TIMSS, *European Economic Review*, 50 (3):695-736.