



Le 10 janvier 2020

Le Premier président

à

Jean-Michel Blanquer

Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse

Réf. : S2019-3200

Objet : Le lycée professionnel

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé en 2018 une enquête sur le lycée professionnel public qui couvre les formations professionnelles du second cycle du second degré de niveau V et IV sous statut scolaire. Cette enquête est intervenue près de dix ans après la réforme de « rénovation » de la voie professionnelle de 2009 qui a généralisé le baccalauréat professionnel (Bac Pro) en trois ans et avant qu'une nouvelle réforme de la voie professionnelle n'entre en application à la rentrée 2019.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

1. DES RÉFORMES SUCCESSIVES AUX EFFETS RESTREINTS PAR DES CONTRAINTES D'ORGANISATION ET D'IMAGE JAMAIS LEVÉES

Les réformes successives engagées depuis 1985, et notamment celle de 2009 visant à rénover la voie professionnelle et à la rendre plus attractive, ont porté sur l'orientation, le parcours et le suivi individualisé des élèves, la carte des formations et des établissements et enfin l'organisation de l'alternance liée à l'autonomie accrue des établissements. Incontestables dans leurs objectifs et répondant pour nombre d'entre elles à des constats et recommandations de la Cour comme des inspections générales du ministère, ces mesures n'ont pas atteint leurs buts.

Les politiques nationales d'orientation qui, depuis les années 90, ont privilégié la voie générale et technologique au détriment de la voie professionnelle, ont *de facto* contrecarré les efforts engagés pour en améliorer l'attractivité et en faire une « voie d'excellence ». Les effectifs ont diminué de manière continue et accentuée depuis 2010. Le public scolarisé est resté en difficulté scolaire, voire en très grande difficulté scolaire pour nombre d'élèves accueillis en certification d'aptitudes professionnelles (CAP), et il est davantage issu de milieux défavorisés, voire très défavorisés. Conséquence de ces évolutions et d'une orientation le plus souvent fondée sur les seules difficultés scolaires repérées à la fin du collège, l'absentéisme et le décrochage scolaire sont particulièrement présents dans les lycées professionnels.

Les conditions d'insertion dans l'emploi des jeunes issus de la voie professionnelle sont restées décevantes, très en retrait par rapport à celles d'autres pays où la formation professionnelle sous statut scolaire existe. La césure persistante entre l'école et l'entreprise, due notamment aux réticences d'une partie du corps enseignant à encourager l'apprentissage sous statut scolaire, est l'un des facteurs explicatifs majeurs de cet état de fait. Aussi la part des élèves apprentis est restée stable depuis 2005.

La réforme de 2009 a été appliquée dans les établissements de façon disparate, parfois en contradiction avec les objectifs affichés, alors même que le ministère a maintenu un pilotage national fondé sur des instructions rigides sans reconnaître aux chefs d'établissement la latitude nécessaire pour une bonne mise en œuvre. Il eût été préférable de s'appuyer d'emblée sur eux en leur accordant marge d'autonomie et prérogatives accrues.

L'image du lycée professionnel est par ailleurs affectée par une offre de formation trop statique : certaines formations aux débouchés faibles mais ouvertes à un niveau de capacité d'accueil élevé à raison de l'existence des personnels enseignants, restent remplies par des élèves moins motivés et orientés par défaut. Faute d'outils de programmation à moyen et long terme de la carte des formations et des établissements, l'offre de formation n'a évolué qu'à la marge nonobstant le travail considérable effectué dans les régions pour établir des contrats stratégiques de développement des formations professionnelles. Ceux-ci n'ont pas eu la portée suffisante pour s'imposer face à des considérations parfois très locales. De surcroît la méconnaissance des coûts par établissement et par formation ne contribue pas à la rationalisation des choix des pouvoirs publics, peu éclairés lors des arbitrages entre l'éducation nationale et les conseils régionaux par des données objectives.

De façon générale, le coût annuel du lycéen en formation professionnelle est 15 % plus élevé que celui du lycéen général ou technologique. Les exigences pédagogiques justement liées à la formation n'expliquent que très partiellement ce surcoût. Celui-ci est largement imputable à des choix et rigidités dans l'organisation de l'offre de formation : une taille des lycées professionnels inférieure de moitié à celle des lycées d'enseignement général et technologique (LEGT) ; l'ouverture de structures soit pour maintenir une offre de proximité, soit pour répondre à des besoins locaux de faible intensité ; la multiplication de dédoublements de classes au sein de structures ayant pourtant de faibles effectifs ; l'importance du décrochage scolaire ; une trop grande diversité de formations diplômantes. Ces facteurs conduisent à des surcoûts injustifiés et à une allocation des moyens plus subie que choisie par l'institution scolaire.

2. DES CONDITIONS À RÉUNIR POUR LA TRANSFORMATION DE LA VOIE PROFESSIONNELLE LANCÉE LORS DE LA RENTRÉE 2019

En mai 2018 a été annoncé un plan de transformation du lycée professionnel dont les axes s'inscrivent dans la continuité de la réforme de 2009 et paraissent susceptibles de répondre aux difficultés persistantes rappelées précédemment. C'est le cas pour la réorganisation de la seconde professionnelle ordonnée dorénavant autour de familles de métiers pour tenir compte du rajeunissement des publics accueillis et des difficultés créées par une orientation spécialisée trop précoce.

C'est également le cas des mesures qui renforcent l'accompagnement personnalisé des élèves et la flexibilité des parcours, qui développent l'apprentissage dans les lycées professionnels et mettent en réseau des établissements, notamment au sein de « Campus des métiers » de nouvelle génération.

Cette nouvelle réforme s'étendra sur plusieurs années. Aussi la Cour souhaite attirer votre attention sur les obstacles structurels récurrents qu'il conviendrait de lever pour affermir les conditions de réussite de la transformation amorcée.

2.1 Une évolution indispensable de la carte des formations et des établissements

Les processus de diminution du nombre de diplômes professionnels entrepris depuis 2009 laissent, options comprises, subsister 187 spécialités de CAP, 52 spécialités de brevet d'études professionnelles (BEP), 101 spécialités du Bac Pro, 58 spécialités du brevet professionnel, 29 spécialités de mention complémentaire de niveau V et 23 de niveau IV, 134 spécialités du brevet de technicien supérieur et 27 spécialités du diplôme des métiers d'art.

Un tel degré de spécialisation des diplômes professionnels n'atteint pas l'objectif recherché d'adéquation aux besoins des entreprises à l'aune d'un taux d'insertion médiocre dans l'emploi des élèves. Il ne facilite pas la lisibilité des choix d'orientation à la fin de la troisième pour des publics plus jeunes et peut aller à l'encontre de la future adaptabilité des salariés à des parcours professionnels diversifiés. Enfin il engendre des surcoûts pour l'appareil de formation.

Au-delà de la réforme à venir des commissions professionnelles consultatives et de la mise en place de classe de seconde par familles de métiers, la réduction du nombre de diplômes et spécialités professionnelles reste une nécessité. Cette carte des formations simplifiée présenterait l'avantage d'un meilleur remplissage des sections, permettant de redéployer des moyens au bénéfice des formations complémentaires en alternance notamment d'initiative locale qui ont fait la preuve, là où elles ont été mises en place, de leur efficacité et de leur pertinence.

Par ailleurs, si la couverture territoriale de l'offre de formation est un enjeu essentiel dont la Cour a bien conscience, cet objectif doit être plus mis en regard des effets négatifs du maintien de formations inadaptées ou de structures de formation incapables d'offrir une palette de formations large et attractive. Le maintien d'un nombre élevé de lycées professionnels, en moyenne deux fois plus petits que ceux de la voie générale et technologique, issu de l'histoire et souvent justifié par un besoin anticipé de proximité pour les publics les plus fragiles, conduit à la persistance, dans certains territoires, de formations peu pertinentes, peu propices au succès d'une insertion professionnelle, comme de la poursuite d'études.

Ainsi donner plus de valeur prescriptive aux contrats stratégiques de développement de la formation professionnelle élaborés au niveau régional, en faire de véritables programmations pluriannuelles opérationnelles d'évolution de la carte des formations, est indispensable pour réguler les cartes de formation. Ces cadres concertés doivent s'appuyer sur des outils d'aide à la décision qui manquent aujourd'hui, la connaissance des coûts étant lacunaire aux niveaux national et académique, comme au niveau des établissements.

Si les choix relatifs aux cartes des formations ne peuvent se faire uniquement sur des critères budgétaires et de coût, ces indicateurs peuvent éclairer les arbitrages et permettre d'en mesurer les conséquences.

2.2 La nécessaire adaptation du statut, des missions et des obligations de service des enseignants

La Cour des comptes, dans ses rapports publics thématiques de 2013¹ et 2017² sur la gestion des enseignants, a émis des recommandations s'appliquant à l'ensemble du corps enseignant (redéfinition des missions et des obligations de service, annualisation du temps de travail, développement de la bivalence, plus grande autonomie des chefs d'établissements dans l'organisation du service, recrutement accru d'enseignants à profil). Ces recommandations sont particulièrement adaptées à la situation des enseignants de la voie professionnelle dont le statut partiellement aligné sur celui des professeurs certifiés du second degré, reste cependant singulier comme celui des personnels d'inspection les concernant. Cette singularité contrevient au principe affirmé « d'égale dignité des voies de formation » et pose de multiples problèmes de gestion, entraînant une perte globale d'efficacité des moyens enseignants.

En raison de leur statut particulier, les professeurs de lycée professionnel (PLP) ne peuvent enseigner que devant des classes de CAP, BEP, Bac Pro, de section de techniciens supérieurs (STS) et de licences professionnelles, leur accord et celui de l'inspection sont nécessaires pour enseigner dans d'autres types de formation, ce qui serait pourtant très possible pour les enseignements généraux et technologiques des deux autres voies. Ils restent ainsi limités à l'enseignement professionnel du second degré, ce qui réduit leurs possibilités d'évolution de carrière et de mutation comme cela restreint, pour l'administration, les possibilités d'optimisation de la gestion des enseignants au sein des lycées polyvalents et de mutualisation des ressources entre établissements. Cette gestion séparée du corps des professeurs de l'enseignement technologique et de celui des professeurs de l'enseignement professionnel paraît dépassée. Il en résulte en outre pour ces enseignants un fort sentiment de déclassement et de manque de considération.

La Cour a à nouveau relevé lors de cette enquête les difficultés dues au cadre hebdomadaire et incomplet des obligations de service des enseignants. Elles sont, pour les enseignants des lycées professionnels, en contradiction avec les besoins propres de cet enseignement, notamment pour accompagner les parents et les élèves dans la recherche des entreprises et surtout suivre les périodes de formation en milieu professionnel (PFMP). L'annualisation des obligations de service des enseignants de la voie professionnelle apparaît particulièrement nécessaire pour favoriser la mixité des publics et des parcours des élèves car il est difficile pour un enseignant de prendre en charge des groupes d'apprentis, dont le rythme de travail est différent de celui de la voie scolaire, dans le cadre de son service hebdomadaire. Au surplus, l'administration ne tire pas, en l'état, actuel les conséquences de cette inadéquation : les heures d'enseignement non réalisées par les enseignants lorsque les élèves sont en entreprise ne sont pas suffisamment décomptées et elles ne sont pas redeploées vers d'autres besoins pour compléter leur service.

2.3 Une réflexion à mener pour aller vers un lycée général « inclusif »

En conclusion, la Cour estime que les difficultés de mise en œuvre des réformes successives tiennent pour partie à un cloisonnement excessif du système éducatif qui conduit à une hiérarchisation implicite des différentes voies de formation. La réussite des réformes de la voie de formation professionnelle initiale sous statut scolaire pour en faire une voie d'excellence suppose de prendre des mesures propres à lutter contre ce cloisonnement qui n'a pas de justification sur le fond et résulte à bien des égards de l'histoire.

¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Gérer les enseignants autrement*. La Documentation française, mai 2013, 211 p., disponible sur www.ccomptes.fr

² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*. La Documentation française, octobre 2017, 137 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La promotion des lycées offrant des formations polyvalentes à chaque fois que le contexte local s'y prête, d'une part, la fusion des corps d'enseignants et des corps d'inspection spécifiques de la voie professionnelle au profit d'un corps « unique » des personnels du second degré, d'autre part, présenteraient non seulement de multiples avantages pour l'efficacité du système éducatif français mais traduiraient aussi le principe d'égalité des voies de formation que revendique le ministère de l'éducation nationale.

L'accélération du mouvement engagé de transformation des lycées généraux et technologiques et des lycées professionnels en lycées polyvalents permettrait en outre d'expérimenter le rapprochement de la voie technologique, spécifique au système éducatif français, et de la voie professionnelle, à bien des égards redondantes.

Au total, l'attractivité de la voie professionnelle sous statut scolaire auprès des familles et des jeunes, dans un modèle de « lycée général », serait certainement améliorée. La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : déterminer des référentiels ministériels de réduction des surcapacités constatées, fixer un seuil minimal d'ouverture ou de maintien des structures dans la voie professionnelle et mettre en place des outils d'aide à la décision d'ouverture et de fermeture de structures de formation. Revoir en conséquence les modalités d'allocation des moyens aux établissements ;

Recommandation n° 2 : contractualiser entre l'État et les régions une programmation pluriannuelle opérationnelle coordonnée de la carte des établissements et de la carte des formations. Regrouper les établissements de moins de 500 élèves ;

Recommandation n° 3 : fusionner les corps des professeurs de lycée professionnel et des certifiés en confirmant la bivalence des enseignants des disciplines générales et en l'étendant au collège ;

Recommandation n° 4 : fusionner les corps d'inspection du second degré [les inspecteurs de l'éducation nationale de l'enseignement technique et/ou de l'enseignement général (IEN-ET EG) et les inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR)] ;

Recommandation n° 5 : annualiser le temps de travail des enseignants en précisant le temps d'enseignement, le temps de présence dans l'établissement consacré au travail en équipe et à l'accompagnement des élèves d'une part, de recherche d'entreprises et de suivi des élèves durant les PFMP par les enseignants des disciplines professionnelles d'autre part, ainsi que le temps de formation continue obligatoire ;

Recommandation n° 6 : promouvoir et étendre progressivement le modèle d'un « lycée général » inclusif offrant les différentes voies de formation. Expérimenter le rapprochement, pour le niveau IV, des voies technologique et professionnelle.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication³.

³ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud