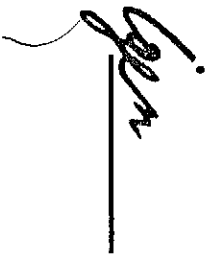
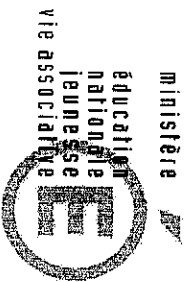


Inspection générale de l'éducation nationale

L'enseignement primaire à Wallis et Futuna

Rapport à monsieur le ministre
de l'éducation nationale, de la
jeunesse et de la vie associative



L'enseignement primaire à Wallis et Futuna

Rapporteur : Christian LOARER

**juin 2011
N° 2011-060**

Liste de diffusion

Monsieur le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative

Cabinet du ministre :

M. Gustin

M. Dubreuil

M. Thomas

M. Fuster

Mme Debuchy

Madame la ministre, auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer

Envois ultérieurs proposés :

M. le secrétaire général du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative

M. le directeur général de l'enseignement scolaire

M. le préfet, administrateur supérieur du Territoire de Wallis et Futuna

M. le vice-recteur des îles Wallis et Futuna

Sommaire

Introduction	page 5
1. Le fonctionnement de l'école primaire	7
1.1. Le contexte pédagogique	7
1.1.1. Les élèves	7
1.1.2. La vie scolaire	7
1.1.3. Les pratiques pédagogiques	8
1.2. Les enseignants	8
1.2.1. Le recrutement	9
1.2.2. La formation initiale	10
1.2.3. L'évaluation	11
1.2.4. La formation continue	11
1.3. Le réseau scolaire	13
1.3.1. La dispersion des écoles	13
1.3.2. Les locaux	13
1.4. Les résultats observés	14
2. La gestion de l'école primaire	18
2.1. Les emplois	18
2.1.1. Le nombre d'emplois	18
2.1.2. La répartition des emplois	19
2.1.3. L'évolution du nombre d'emplois	20
2.2. La subvention forfaitaire de fonctionnement	21
2.3. Les autres postes de dépense	23
2.4. Le coût de l'école primaire	23
3. Les spécificités et les contraintes territoriales	25
3.1. La géographie, la démographie et l'économie de l'archipel	25
3.2. Le poids de l'histoire	26
3.3. La fonction « sociale » de l'enseignement	26
4. Les marges d'optimisation	28
4.1. Réduire les charges fixes	28
4.2. Rationaliser le nombre de postes	29
Conclusions et propositions	31

Introduction

La mission d'inspection générale diligentée par le ministre de l'éducation nationale, sous la signature de son directeur de cabinet le 21 octobre 2010, s'inscrit dans un contexte particulier : l'expiration de la convention de concession de l'enseignement du premier degré à la Mission catholique des îles Wallis et Futuna.

Cette mission d'expertise est destinée à « évaluer l'efficacité du dispositif actuel et proposer des pistes d'amélioration et d'optimisation en matière de ressources humaines (formation, recrutement, accompagnement des enseignants), en matière d'instruction des élèves (respect des programmes, encadrement, évaluation des acquis) et au plan de l'organisation du réseau scolaire ».

La mission dans le Territoire a été précédée de plusieurs rencontres préparatoires qui se sont déroulées à Paris.

Personnes rencontrées :

- M. Huberson, conseiller au cabinet de la ministre de l'outre-mer
- M. Jeanjean, préfet, administrateur supérieur du Territoire de Wallis et Futuna
- M. Eynaudi, vice-recteur des îles Wallis et Futuna
- M. Likuvalu, député des îles Wallis et Futuna
- M. Laufoulu, sénateur des îles Wallis et Futuna
- M. Bonnot (DAF) et M. Tanier (DGESCO), à l'administration centrale du MENUVA

La mission s'est ensuite déroulée sur le Territoire du 2 mai au 14 mai.

Personnes rencontrées :

Visites protocolaires :

- S.M. Lavelua
- M. Tauhavili ; Kulitea, ministre de l'éducation
- Grande Chefferie du Royaume d'Alo
- Grande Chefferie du Royaume de Sigave

Visites de travail :

- M^{gr} Ghislain de Rasilly, évêque du diocèse de Wallis et Futuna
- M. Lauhea, président de l'Assemblée territoriale
- M. Kanimoa, conseiller économique et social
- M. Nau, président de la commission de l'enseignement de l'Assemblée territoriale
- M. Heafala, directeur de l'enseignement catholique
- M. Dousset, délégué du préfet à Futuna
- M. Arrigoni chef de la Circonscription d'Uvea
- Mmes et MM les représentants du syndicat des instituteurs UTFO
- Mmes et MM les représentants des parents d'élèves

Participation à une réunion de la commission de renouvellement de la convention.

Écoles visitées ;

À Wallis :

École maternelle de Mata-Utu

École de Fatima

École élémentaire de Malaefou

École de Malaetoli

École de Ninive

À Futuna :

École de Sausau

École de Fiuva

École de Poi

École de Kolopelu

L'inspecteur général a, de plus, organisé deux réunions d'information à destination de l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN), des conseillers pédagogiques et des animateurs pédagogiques de la direction de l'enseignement catholique (DEC). Ces séances de travail ont porté sur le socle commun de connaissances et de compétences et sur les programmes de 2008.

1. Le fonctionnement de l'école primaire

1.1. Le contexte pédagogique

1.1.1. Les élèves

2048 élèves sont actuellement scolarisés sur le Territoire.

Les jeunes wallisiens et futuniens n'ont pas le français pour langue maternelle. Le fait que leurs parents parlent le français plus couramment qu'autrefois et l'arrivée de la télévision dans les foyers changent peu à peu la donne mais il n'en demeure pas moins que le français demeure encore largement une langue de scolarisation.

L'enseignement du wallisien et du futunien sur le temps scolaire a été introduit expérimentalement en 1997 dans l'optique de faciliter une adaptation progressive de l'enfant à l'école. Le schéma retenu à l'époque (90 % du temps en petite section de maternelle, 50 % en moyenne section, 10 % en grande section puis une heure hebdomadaire en élémentaire) reste en vigueur. Ce dispositif, qui ne répond pas à une revendication à caractère identitaire et qui n'est pas obligatoirement mis en place dans toutes les écoles, laisse une possibilité de choix pour les parents. Il repose aujourd'hui sur un assez large consensus qu'il serait inopportun d'éroder, du moins dans les classes maternelles.

L'heure hebdomadaire d'enseignement dans la langue locale à l'école élémentaire répond, en revanche, à un objectif culturel et son intérêt mérite d'être mis en balance avec la nécessité de récupérer du temps pour organiser l'aide personnalisée.

École, éducation et religion sont étroitement imbriquées.

Les enfants vont généralement à la messe tous les matins avant de se rendre à l'école, où ils bénéficient de 2 heures hebdomadaires d'instruction religieuse inscrites à l'emploi du temps. En famille et en classe les enfants sont imprégnés d'une culture et d'une éducation qui valorisent la parole de l'adulte. Les élèves, très sages, très disciplinés, très respectueux de l'enseignant, sont particulièrement obéissants : ils ne prennent la parole que s'ils y sont expressément invités.

1.1.2. La vie scolaire

La journée scolaire est longue et épuisante.

Les enfants se lèvent souvent entre 4h30 et 5h30 du matin afin de pouvoir assister à la messe et accomplir les tâches ménagères qui leur sont confiées par les parents (nourrir les cochons, cueillir des fleurs...). Ils passent un temps conséquent dans les transports scolaires qu'ils empruntent, le cas échéant, quatre fois par jour, les cantines scolaires étant très peu développées.

Ils travaillent 27 heures par semaine, selon un emploi du temps quasi insoutenable et ainsi réparti : 6h30 le lundi, le mardi et le jeudi, 4h le mercredi matin et 3h30 le vendredi matin.

Il conviendra le plus vite possible d'aménager cet emploi du temps contraire aux textes en vigueur et aux intérêts élémentaires de l'enfant.

Le vendredi après-midi avait été autrefois déchargé de cours de façon à permettre la formation des enseignants. Cette dernière reposant aujourd'hui sur un dispositif plus classique, il devient impératif de reconquérir cette demi-journée de façon à alléger la durée de la journée de classe.

Les représentants des parents d'élèves et des instituteurs rencontrés sont explicitement favorables à la mise en œuvre d'une telle mesure.

1.1.3. Les pratiques pédagogiques

Elles ne présentent évidemment pas un caractère uniforme et homogène mais, de manière générale, elles demeurent très centrées sur une approche frontale et collective des enseignements : le maître fait face aux élèves qui répondent tous ensemble aux questions posées sans qu'il soit donc possible d'évaluer la prestation de chacun.

Les emplois du temps révèlent une place insuffisante accordée aux disciplines non instrumentales. Les affichages didactiques et l'analyse des cahiers des élèves traduisent un travail sérieux, très structuré où les activités liées à la construction des mécanismes et automatismes l'emportent trop largement sur les situations de recherche, d'expression ou de production.

Des manuels scolaires de lecture et de mathématiques ont fait leur apparition, de manière encore timide mais réelle et des coins lecture voire des BCD (bibliothèques centres de documentation) commencent à se développer de manière encourageante, même s'il convient de nuancer ce constat par celui du caractère un peu daté des ouvrages proposés.

Les crédits du 9^e FED (fonds européen de développement) ayant permis la construction de bibliothèques d'écoles et la commande de 160 postes d'ordinateurs, il conviendra de définir une politique d'équipements susceptible de faire évoluer les pratiques.

De manière à pouvoir évaluer les évolutions des pratiques d'enseignement, il sera nécessaire d'identifier quelques indicateurs simples, pouvant servir de marqueurs à une pédagogie évoluant dans le sens souhaité :

- l'existence de cahiers de brouillons, permettant aux élèves de s'exercer ;
- l'introduction de cahiers de sciences, induisant des démarches d'investigation ;
- l'introduction de cahiers de productions écrites, incitant à la rédaction ;
- la rédaction de fiches de lecture en liaison avec la littérature de jeunesse.

1.2. Les enseignants

Les enseignants des écoles primaires disposent d'un statut spécifique au Territoire. Ils appartiennent au corps des instituteurs des îles Wallis et Futuna et sont, selon les termes de l'article 19 de la convention de concession de l'enseignement primaire, des « agents de droit privé employés par la Direction de l'enseignement catholique ».

Les plus anciens d'entre eux (environ 10 % de la population) ont été recrutés au niveau du certificat d'études ; 50 % affichent le niveau baccalauréat et les 40 % restants possèdent un diplôme d'études universitaires générales (DEUG) ou une licence.


À la différence de leurs collègues du second degré, tous les instituteurs sont des wallisiens et des futuniens.

1.2.1. Le recrutement

Entre 2001 et 2007, les enseignants ont été recrutés au niveau du baccalauréat et formés en deux ans à l'antenne locale de l'institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) de Nouvelle-Calédonie.

En 2009, le « sur-calibrage » des maîtres en activité a conduit le vice-recteur à ne pas recruter.

En 2010, un nouveau dispositif a été défini. Il prévoyait un concours de recrutement au niveau baccalauréat puis une formation à l'IFM (institut de formation des maîtres : sorte d'IUFM local) de Nouvelle-Calédonie mais il n'a pu être mis en œuvre faute de signature de la convention de partenariat prévue.

Ce dernier schéma demeure d'actualité. Les conditions de son application sont actuellement plus favorables : le vice-recteur verserait les salaires des stagiaires, l'Assemblée territoriale paierait les billets d'avion (un aller-retour par stagiaire durant chacune des trois années de formation), le gouvernement de Nouvelle-Calédonie financerait la formation  l'IFM pour la préparation de la licence « métiers de l'enseignement du premier degré », finalisée par l'université de Nouvelle-Calédonie et agréée par le ministère de l'enseignement supérieur.

Seuls les changements politiques survenus en Nouvelle-Calédonie et les problèmes d'attribution des responsabilités qu'ils ont provoqués constituent à ce jour un obstacle à une signature que chacun espère voir se matérialiser avant la fin de l'année 2011.

Ce retard a rendu nécessaire, pour l'année 2010, un plan de recrutement provisoire de cinq élèves instituteurs (plus trois sur listes complémentaires). Un concours niveau licence a été organisé par le vice-recteur. Les lauréats effectuent actuellement sur place (cf. ci-dessous) une formation initiale organisée par le vice-recteur, en partenariat avec la DEC.

À partir de l'année 2012 et pour les années suivantes, le modèle « recrutement local niveau bac puis formation en trois ans à l'IFM de Nouvelle Calédonie » devrait s'imposer.

Sa pertinence ne fait aucun doute mais il conviendra d'exercer une vigilance toute particulière sur le volume des recrutements, qui constitue le seul paramètre (cf. ci-après) susceptible d'adapter le nombre de postes aux besoins recensés.

Il est prévu d'ouvrir 12 postes à la session 2012. Ces stagiaires entreront en fonction en 2015, date à laquelle ils remplaceront les 20 enseignants partant, théoriquement, en retraite au titre des années 2013, 2014 et 2015. Le différentiel de moins 8 postes qui en résultera va dans le sens souhaitable d'une rationalisation du P/E (nombre de postes pour 100 élèves) mais le schéma ne sera vraiment opérant que si le nombre de postes au concours demeure, sur la durée, inférieur à un nombre de départs à la retraite, difficile à estimer aujourd'hui, dans un contexte où l'application des nouvelles

dispositions relatives à l'évolution du montant des pensions risque de provoquer des maintiens en activité.

Fort heureusement, le projet de convention de coopération avec l'IFM n'engage pas exagérément le vice-recteur, dans la mesure où sa rédaction (« pour les promotions suivantes, le vice-recteur et la DEC évalueront les besoins en effectifs à former dans le cadre de la présente convention qui pourra être adaptée par avenant ») ne fige pas les perspectives.

1.2.2. La formation initiale

Le plan 2011 concerne les 8 enseignants recrutés localement en 2010 au niveau de la licence.

Le programme répond très largement au cahier des charges national. Il est réalisé par l'équipe de formateurs locaux, composée de l'inspecteur de l'éducation nationale, des deux conseillers pédagogiques et des onze animateurs de la DEC.

Les stagiaires sont affectés dans six classes tenues par des maîtres titulaires du CAMF (certificat d'aptitude aux fonctions de maître-formateur, déclinaison locale du CAFPEMF) et dans deux classes dirigées par des maîtres non diplômés mais dont les compétences en font l'équivalent des maîtres d'accueil temporaires connus en métropole.

Le plan de formation répond explicitement à la construction des dix compétences définies par le référentiel national, selon un principe d'alternance et de progressivité : stages d'observation puis stages de pratique accompagnée et, enfin, stages en responsabilité.

L'examen du contenu des modules révèle un objectif très pertinent : accéder à la polyvalence disciplinaire, tant sur le plan didactique que pédagogique.

Au cours de leur formation, les stagiaires doivent rédiger des rapports de stage, soutenir un mémoire professionnel et être évalués dans leurs pratiques de classe par l'équipe de formateurs. Ils doivent obtenir le PSC 1 (prévention et secours civiques de niveau 1), le B2i (brevet informatique et internet) et être capables de rédiger un rapport en anglais.

Les évaluations, qui portent à la fois sur l'observation de la pratique professionnelle et la vérification des connaissances, donnent lieu à des bilans trimestriels. La titularisation terminale implique la validation de chacun des trimestres de formation.

Il est également important de signaler le fait que les stagiaires découvrent au cours de leur formation les trois cycles de l'école primaire.

C'est donc une appréciation très positive qui mérite d'être portée sur le dispositif mis en place.

La seule réserve susceptible d'être mentionnée concerne le coût élevé du stage à Fidji (10 391 €). Le projet ne manque pas d'intérêt mais son efficacité devra être évaluée.

À la croisée de la formation initiale et de la formation continue, notons enfin la nécessité de poursuivre la montée en puissance du dispositif permettant à des enseignants d'obtenir le CAFM afin d'accroître le potentiel de formateurs.

1.2.3. L'évaluation

La fréquence des visites d'évaluation permet, en moyenne, l'inspection du tiers des enseignants chaque année. Trente-six d'entre eux ont été évalués en 2010 et, à ce stade de l'année 2011, quinze ont déjà fait l'objet d'une visite.

L'investissement quantitatif de l'inspecteur de l'éducation nationale dans ce domaine essentiel de son métier est satisfaisant. Dans la mise en œuvre de ses pratiques, il a procédé à une innovation méthodologiquement intéressante : se faire accompagner par un ou deux animateurs de la DEC afin de conforter leur formation à la « lecture » d'une classe et de favoriser l'articulation entre évaluation et formation.

Ce dernier objectif est, en effet, essentiel. C'est pourquoi il est regrettable de constater que les rapports ne préconisent pas d'axes de progrès contractualisés. Il convient, sur le même plan, de déplorer que les contenus de la formation continue ne s'appuient pas suffisamment sur les constats dressés en inspection.

L'EN possède une expérience professionnelle et un niveau de culture pédagogique et didactique qui le rendent apte à s'engager dans cette voie mais les bulletins qu'il rédige, trop descriptifs et trop succincts (une demi-page pour l'une des maîtresses de cours préparatoire inspectée !), ne sauraient, à l'heure actuelle, servir de levier à une politique éducative orientée dans le sens souhaité. Ce constat était déjà mentionné dans un précédent rapport des inspections générales (« rapport de mission à Wallis et Futuna » IGEN-IGAENR ; septembre 2003).

Il conviendra donc de revoir la rédaction des rapports et d'appliquer les quatre recommandations suivantes :

- évaluer les connaissances et compétences acquises par les élèves (mettre en place le livret personnel de compétences) ;
- analyser de manière plus approfondie ce qu'apprennent les élèves, en référence aux programmes de 2008 ;
- expertiser les modalités de traitement de l'hétérogénéité au sein de la classe et observer les conditions de mise en œuvre de l'aide personnalisée ;
- rassembler les conseils en un « contrat de progrès » assorti d'axes de formation.

1.2.4. La formation continue

Elle a le mérite d'exister et d'être administrativement organisée.

Le plan de formation continue repose sur la présentation d'un cahier des charges dominant lieu à un appel à candidatures. Les désignations des stagiaires sont prononcées après avis de la commission paritaire.

Les stagiaires sont remplacés dans leur classe par les ressources locales : le remplaçant affecté à l'école et le directeur partiellement déchargé de cours.

Les formateurs sont, à l'exception de quelques intervenants extérieurs, l'inspecteur, les deux conseillers pédagogiques et les animateurs de la DEC.

Les coûts de formation (32 320 € en 2011) correspondent essentiellement à des frais de déplacement et d'hébergement. Le vice-recteur reçoit, à cet effet, des crédits fléchés.

Le contenu des sessions fait l'objet de négociations entre le vice-recteur et le DEC. Il est ensuite présenté en commission paritaire.

En 2011, le programme retenu n'est conforme ni aux attentes institutionnelles ni aux besoins fondamentaux des élèves et des maîtres. Cette insuffisance peut s'illustrer en trois points :

- incohérence entre l'objectif prioritaire affiché (« les nouveaux besoins de l'école et les programmes de 2008 ») et une liste de 25 stages dont un seul répond partiellement à cette priorité ;
- incohérence entre l'intitulé du stage « connaître les axes des réformes en cours » et les contenus envisagés (« concevoir une formation d'enseignants » ; « échanges pédagogiques » ; « de l'observation de la classe à la mise en œuvre du conseil au maître » ; « pilotage de l'évaluation des élèves ») nullement ciblés sur ce qui est annoncé ;
- confusion pour le stage 25 entre « littérature » et « outils de la langue » ;
- coût exorbitant du stage n° 7 (stage linguistique aux îles Fidji) qui absorbe à lui seul la moitié des crédits pour des objectifs (stage linguistique en milieu anglophone et découverte d'un autre environnement pédagogique) dont l'utilité reste à démontrer.

Il conviendrait, pour la session 2012, de concevoir une nouvelle architecture de la formation continue. Elle pourrait être utilement dessinée de la manière suivante :

- pour le premier tiers des modules : programmes de 2008 (public désigné) ;
- pour le second tiers des modules : aide personnalisée ; livret personnel de compétences (public désigné) ;
- pour le troisième tiers des modules : présentation d'un ensemble d'actions négociées localement et donnant lieu à un appel à candidatures.

Il convient tout de même de citer trois heureuses initiatives :

- le projet de former des maîtres-formateurs sur la base d'un diplôme validé (le CAFM) ;
- le projet de départ d'un maître en métropole pour préparer le CAPA-SH (certificat d'aptitude professionnelle pour les aides spécialisées, les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap) ;
- le projet de départ en métropole, durant une année, de deux animatrices de la DEC afin de répondre à l'objectif d'une formation de formateurs.

Ces deux derniers projets relèvent d'un financement hors éducation nationale, qualifié de « 40 cadres ». Le vice-recteur doit néanmoins justifier les demandes et attester que les bénéficiaires disposeront d'un emploi à leur retour de formation.

1.3. Le réseau scolaire

1.3.1. La dispersion des écoles

L'archipel compte 18 sites dévolus à l'enseignement du premier degré, chacun accueillant en moyenne 114 élèves.

Le réseau est donc constitué, sur un espace assez restreint, de nombreuses structures accueillant chacune un nombre limité d'enfants.

Les implantations doivent bien sûr répondre à quelques contraintes de nature géographique (éparpillement de l'habitat, importance du transport scolaire et manque de cantines) mais il apparaît qu'une concentration de quelques écoles sur un même site, par le biais de fusions d'écoles (schéma particulièrement adapté lorsque deux écoles, maternelle et élémentaire, sont érigées sur le même périmètre) ou de regroupements pédagogiques, réduirait le montant des charges fixes d'entretien en même temps qu'elle permettrait de constituer des structures au sein desquelles les répartitions des élèves et des classes répondraient mieux à l'intérêt des élèves.

À ce titre, les dégâts occasionnés par le cyclone Tomas, qui a frappé Futuna en 2010, et les travaux qui ont dû être entrepris pour les réparer, ont généré une prise de conscience. Les mentalités évoluent favorablement et, même dans l'expression publique des avis, il est notable de constater que *la question du nombre d'écoles ne constitue plus un sujet tabou*.

Au cours de la mission, seuls les représentants des parents d'élèves ont manifesté une nette opposition à cette hypothèse, jugée contraire au « caractère historique des sites » et incompatible avec l'attachement affectif qu'ils y portent.

1.3.2. Les locaux

Les parents sont en effet très attachés aux écoles, dans lesquelles ils n'hésitent pas à investir du temps et parfois de petits moyens financiers pour effectuer les tâches d'entretien qui n'ont pu être réalisées par la DEC.

Hormis l'état de la toiture de la salle de réfectoire et les questions d'hygiène et de sécurité soulevées à l'internat de Malaetoli, les visites d'écoles n'ont pas révélé de problème majeur. Les élèves disposent même de plateaux d'évolution herbagés très agréables et bien adaptés à l'enseignement de l'EPS (éducation physique et sportive) et au bon déroulement des récréations.

Le climat chaud et humide exerce certes de réelles contraintes sur la qualité des bâtiments dont la peinture est souvent un peu défraîchie mais, à l'exception notable de la température élevée régnant dans certains locaux, les élèves travaillent dans des conditions acceptables.

Il est heureux que les financements publics (BOP 123 du contrat de développement et fonds européens de développement) viennent, pour les gros travaux et investissements, se substituer aux responsabilités de la DEC et au bénévolat des parents d'élèves.

Le 9^e FED a permis, pour chacune des écoles, l'installation de bureaux pour les directeurs, d'une bibliothèque et de sanitaires. Les écoles devraient également être dotées d'une dizaine d'ordinateurs (appel d'offre infructueux à ce jour).

Le 10^e FED va s'atteler à la question de la mise aux normes électriques.

Il conviendrait de régler impérativement la question de la ventilation des classes et des problèmes récurrents d'approvisionnement en eau des écoles de Futuna.

1.4. Les résultats observés

Le rapport IGEN-IGAENR de 2003 avait mis en évidence quelques indicateurs auxquels il est aujourd'hui intéressant de se référer afin de mesurer les éventuels progrès réalisés.

À cette époque, les évaluations de CE2 et de sixième mesuraient, par rapport à la métropole, des écarts de moyennes allant de moins 22,3 % à moins 26,5 %, en défaveur des écoles du Territoire.

Un élève sur trois avait au moins une année de retard en CM2 et le taux d'absentéisme était important en maternelle.

La journée scolaire, trop longue et déséquilibrée, n'était pas jugée favorable à un apprentissage optimal, contrecarré, au demeurant, par des pratiques pédagogiques contestées :

- élèves insuffisamment acteurs ;
- enseignement frontal et collectif ;
- nombre insuffisant de manuels scolaires et, corollairement, quantité trop importante de photocopies.

En 2011, des progrès manifestes ont été accomplis dans plusieurs de ces domaines :

- le taux d'absentéisme a retrouvé un niveau acceptable ;
- le pourcentage d'élèves en retard en CM2 a beaucoup baissé : il est aujourd'hui égal à 19,2 % ;
- les manuels scolaires sont plus nombreux mais ils ne concernent encore que les français et les mathématiques ;
- des BCD existent et des coins lecture sont aménagés dans nombre de classes.

Les séances pédagogiques observées ont révélé, globalement, les mêmes constats qu'en 2003. L'enseignement demeure frontal, magistral et collectif. Les questions posées aux élèves présentent un caractère fermé et font appel à des réponses répétitives, le rôle des enfants consistant trop souvent à prononcer, tous ensemble, des fins de phrases initiées par l'enseignant.

L'examen des cahiers révèle un travail structuré et méthodique, l'application de mécanismes l'emportant hélas trop largement sur les situations problèmes, les démarches d'investigation et les productions d'écrits fondés sur des bases de communication authentiques.

De ce panorama illustrant une grande stabilité des pratiques pédagogiques, émergent quelques prestations remarquables, réalisées par des enseignants plus jeunes, recrutés à un niveau plus élevé et mieux armés professionnellement.

En 2011, les indicateurs de fonctionnement et de performance de l'école, au-delà de ces considérations générales, méritent aussi d'être rapportés aux orientations liées à la mise en œuvre du socle commun de connaissances et de compétences et à la réforme de l'école primaire.

Le socle commun est totalement absent des préoccupations locales.

Le livret personnel de compétences n'est pas mis en place.

Concernant les attestations, la situation est la suivante :

- 100 % des élèves possèdent un certificat d'attestation à la sécurité routière ;
- Aucun élève ne détient le B2i ;
- Le niveau A1 du cadre européen en langue vivante n'est pas évalué.

Par ailleurs, les programmes de 2008 demeurent largement inconnus et l'aide personnalisée fait défaut.

Sa mise en œuvre se heurtera à deux obstacles liés à de réelles contraintes en matière de transports scolaires et à la lourdeur des emplois du temps. La plupart des élèves empruntant les transports le midi et le soir, il sera difficile d'organiser les ateliers avant ou après la classe ou encore sur le temps de la pause méridienne. Dans ces conditions, l'aide personnalisée pourrait être mise en place sur le temps de classe en lieu et place de l'enseignement de la langue locale qui, pour ce qui concerne l'école élémentaire, ne répond à aucun impératif prioritaire et pourrait continuer à être proposé uniquement aux élèves non concernés par l'aide personnalisée.

Ce bilan négatif mérite cependant d'être nuancé car les conditions de mise en œuvre de la politique nationale ne sont pas toujours réunies. Ainsi, pour le B2i, les écoles attendent toujours la livraison des ordinateurs et la connexion internet.

L'efficacité du système peut aussi se mesurer à travers l'observation des résultats obtenus par les élèves aux évaluations nationales CE1 et CM2.

ÉVALUATIONS NATIONALES 2010 CE1

Groupe 1 : Grande difficulté scolaire.

Groupe 2 : Maîtrise insuffisante des fondamentaux.

Groupe 3 : Savoirs à consolider.

Groupe 4 : Bonne performance.

- FRANÇAIS

	% d'élèves Futuna	% d'élèves Wallis	% d'élèves France entière
Groupe 1	19%	3,29%	8%
Groupe 2	17,5%	16,45%	17%
Groupe 3	19%	23,02%	31%
Groupe 4	44,5%	57,24%	44%

- MATHÉMATIQUES

	% d'élèves Futuna	% d'élèves Wallis	% d'élèves France entière
Groupe 1	8%	8,56%	10%
Groupe 2	11%	22,37%	13%
Groupe 3	30%	39,46%	30%
Groupe 4	51%	29,61%	47%

ÉVALUATIONS NATIONALES 2010 CM2

- FRANÇAIS

	% d'élèves Futuna	% d'élèves Wallis	% d'élèves France entière
Groupe 1	9,44 %	10,77 %	7%
Groupe 2	22,64 %	18,98 %	20%
Groupe 3	28,30 %	21,02 %	30%
Groupe 4	39,62 %	49,23 %	43%

- MATHÉMATIQUES

	% d'élèves Futuna	% d'élèves Wallis	% d'élèves France entière
Groupe 1	14,15%	8,41 %	13%
Groupe 2	12,26%	12,88 %	20%
Groupe 3	33,02%	38,61 %	32%
Groupe 4	40,57%	40,10 %	35%

Quels enseignements peut-on tirer de ces résultats ?

Les scores que ces évaluations permettent de mesurer traduisent un très sensible resserrement des écarts avec la métropole et, par-là même, un progrès relatif chez les élèves de Wallis et de Futuna.

S'il est difficile de comparer les anciennes évaluations CE2, dont les résultats de 2003 ont été rappelés, aux actuelles évaluations CE1 et CM2, le rattrapage par rapport aux moyennes nationales suscite tout de même quelques interrogations.

Les maîtres sont, certes, mieux formés qu'en 2003, un certain travail de médiation de la difficulté scolaire a été entrepris et les évaluations de CM2 interviennent, localement, beaucoup plus tard dans l'avancée de l'année scolaire.

Il n'en demeure pas moins que, dans un contexte où les programmes de 2008 ne sont pas appliqués et où, en 2010, un « blocage » des écoles a privé les élèves de Futuna de onze semaines de cours, ces résultats et les progrès qu'ils illustrent doivent être interprétés avec la plus grande prudence.

Afin de pouvoir disposer d'un outil de pilotage incontestable, autorisant des comparaisons dans l'espace et dans le temps, deux recommandations méritent d'être présentées aux acteurs locaux :

- expliciter les objectifs du dispositif ;
- mettre en place un contrôle de qualité qui pourrait, par exemple, être fondé sur un schéma selon lequel les animateurs pédagogiques assisteraient aux passations des épreuves, recorrigeraient un échantillon de quelques livrets et seraient, eux-mêmes, aléatoirement contrôlés par l'inspecteur.

Ce dispositif serait de nature à neutraliser l'hypothèse la plus vraisemblable : en 2009 et en 2010, les élèves ont bénéficié de conditions de passation (explication des consignes et durée des épreuves) moins contraignantes que celles prévues par le protocole.

2. La gestion de l'école primaire

La gestion est adossée à une convention de concession de l'État à la Mission catholique. La Mission exerce la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de l'enseignement du premier degré. L'État prend à sa charge les dépenses supportées par la Mission au titre des responsabilités qui lui sont confiées.

La Mission catholique engage son action par l'entremise d'un établissement unique dénommé Direction de l'enseignement catholique.

L'action de l'État s'exerce sous la responsabilité du préfet, administrateur supérieur du Territoire, qui accorde une large délégation de compétences à un vice-recteur placé sous son autorité.

2.1. Les emplois

211 Le nombre d'emplois

Les enseignants du premier degré exerçant à Wallis et Futuna sont rémunérés par le biais du vice-rectorat sur le programme 139 géré par la direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale. En 2011, le nombre d'emplois ainsi rémunérés s'établissait à 207, nombre auquel il convient d'ajouter 4 CDD (contrats à durée déterminée) devant s'achever en novembre.

Afin d'apprécier ce que représentent, en termes de budget, les dotations attribuées à chaque niveau de gestion, il est habituel de se référer à un paramètre comparatif : le P/E (nombre de postes d'enseignants pour 100 élèves).

En 2011, le P/E de Wallis et Futuna se monte à 10,30 (8,58 sur la base du programme 139 mais il convient, pour être exact, d'ajouter les emplois publics liés à l'encadrement pédagogique et aux CDD). Au regard du P/E national (FM+DOM) qui ne s'élève qu'à 4,88, la dotation attribuée à Wallis et Futuna représente donc le double du ratio national.

Cette comparaison présente naturellement un aspect réducteur qu'il convient de corriger en effectuant une comparaison avec les DOM et, de manière encore plus pertinente, les TOM.

Guadeloupe	5,79
Guyane	5,47
Martinique	6,49
La Réunion	5,35
Nouvelle-Calédonie	6,26
Mayotte	4,88
Polynésie	6,20
Saint-Pierre-et-Miquelon	10,48
Wallis et Futuna	10,30

2.1.2. La répartition des emplois

Personnes rémunérées par l'éducation nationale (paye gérée par le vice-rectorat)

1) Personnels exerçant dans les écoles

Maîtres devant élèves : 134
Directeurs d'école déchargés de classe : 18
Maîtres RASED : 9
Animateurs pédagogiques : 11
Maîtres remplaçants titulaires : 11,5
Maîtres remplaçants non titulaires : 4
Total : **187,5**

2) Personnels n'exerçant pas dans les écoles

Détachés (direction DEC Futuna) : 1
Déchargés syndicaux : 3,5
Chefferie : 1
Aumôniers : 6
Formation initiale : 8
Total : **19,5**

Maîtres rémunérés par l'éducation nationale (gestion vice rectorat) : 207

Personnels enseignants rémunérés par l'éducation nationale sur le forfait DEC
Détachés DEC : 3

Personnels rémunérés par une autre administration
Formation 40 cadres (SITAS) : 2

Personnels en disponibilité sans traitement
Disponibilité : 9

Total : 221 instituteurs

En première lecture, le nombre d'emplois affectés dans les classes, c'est-à-dire ceux qui profitent directement aux élèves, paraît faible. Une comparaison avec les taux nationaux s'avère donc nécessaire.

	Niveau national (en %)	Wallis et Futuna (en %)
Classes élémentaires et préélémentaires	78,07	70,6
Besoins éducatifs particuliers	7,81	4,5
Remplacement des maîtres absents	8,05	5,9
Pilotage et encadrement pédagogique	4,94	10

Horimis la part réservée à l'encadrement pédagogique, ce tableau montre que le pourcentage de maîtres non affectés à l'enseignement devant les élèves est relativement acceptable, surtout si l'on considère que, le nombre moyen d'élèves par classe étant à peine supérieur à 12, une réaffectation des emplois vers les classes n'aurait qu'une portée très limitée sur la qualité de l'enseignement.

L'examen de ces différentes données permet, de fait, deux constats :

- les moyens budgétaires attribués à l'enseignement primaire des îles Wallis et Futuna dépassent le plafond d'emplois nécessaires au fonctionnement d'un système éducatif de qualité ;
- c'est davantage le nombre des emplois que leur répartition qui interroge.

Ces constats, rapportés à l'observation des résultats des élèves et de la mise en œuvre de la réforme de l'école primaire permettent de conclure à une efficacité perfectible.

2.1.3. L'évolution du nombre d'emplois

Depuis 1997, date à laquelle il était égal à 239, le nombre d'emplois d'instituteurs n'a pratiquement pas cessé de diminuer. Mais, les effectifs d'élèves s'étant très nettement érodés (3339 en 1997 contre 2048 actuellement), le P/E est passé de 7,16 à 10,30.

Les projections démographiques jusqu'en 2017 montrent que si aucun dispositif de rationalisation ne se mettrait en place, le P/E atteindrait à cette date le niveau exorbitant de 13,1.

Compte tenu des spécificités et contraintes locales (cf. ci-dessous), il ne paraît pas socialement supportable de supprimer des emplois existants. La seule marge de manœuvre réside donc dans le non remplacement de certains départs à la retraite, ce non remplacement impliquant lui-même une gestion prévisionnelle drastique des recrutements.

Ces recrutements pourraient, sans dommage pour le fonctionnement de l'école primaire, être même totalement stoppés durant quelques années. Cependant, les impératifs de continuité et de sélectivité du concours rendent préférable une politique adossée à un concours annuel ne comportant, alors, qu'un, deux ou trois postes.

L'une des difficultés de l'opération tient au fait qu'il est impossible de prévoir exactement le nombre de départs à la retraite au cours de ces prochaines années. En effet, l'évolution de la législation sur les retraites, qui prévoit une prolongation des carrières jusqu'à 62 ans, conjuguée à un taux plein de rémunération limité à 55 % du traitement et à un important taux d'endettement des instituteurs, risque fort de conduire ces derniers à prolonger au maximum leur carrière, comme les y incite au demeurant la DEC.

Dans ces conditions, alors que 51 instituteurs devraient théoriquement partir en retraite entre 2011 et 2015, il est plus prudent de miser sur un nombre de départs compris entre 30 et 40.

La projection démographique sur 2017 établit à 1636 le nombre d'élèves devant fréquenter l'école primaire à cette date.

Ne pas remplacer les départs en retraite durant cinq années garantirait un maintien du P/E à son excellent niveau actuel.

Les conditions d'encadrement dans les classes ne seraient nullement impactées par le non remplacement systématique des retraités : une politique de regroupements d'écoles faciliterait même le choix entre plusieurs options pédagogiques.

2.2. La subvention forfaitaire de fonctionnement

Le système éducatif du premier degré à Wallis et Futuna présente une très forte originalité. Depuis 1969, l'enseignement primaire est concédé à la Mission catholique. Il est placé sous la responsabilité de la direction de l'enseignement catholique (DEC), dans le cadre d'une convention de concession. La dernière convention (octobre 2006) doit être renouvelée en 2011.

Elle précise que « *l'État est garant du bon fonctionnement du service public de l'éducation* ». Les objectifs en matière d'éducation sont identiques à ceux de l'enseignement public de métropole.

La convention définit les responsabilités respectives de l'État et de la DEC en matière de recrutement, de formation initiale et de formation continue.

Concernant les bâtiments scolaires, la convention précise dans son article 13 : « *Les travaux d'aménagement, d'agrandissement, de construction, de reconstruction, et de sécurité des locaux, ainsi que la mise en conformité de ceux-ci relèvent de l'État* ». Des réhabilitations sont en cours dans le cadre du 9^e FED (fonds européen de développement).

Le ministère de l'éducation nationale verse à la DEC, pour le fonctionnement du 1^{er} degré, une « *dotation unique et forfaitaire destinée* :

- *à l'entretien et au fonctionnement des écoles et de l'internat dont elle a la charge ;*
- *à l'acquisition d'outils et matériels pédagogiques ;*
- *au fonctionnement de la direction de l'enseignement catholique au titre des missions par elle exercées ……* » (article 16).

Cette dotation s'est élevée à 1 369 000 € pour l'année 2010, incluant un complément exceptionnel d'un montant de 68 450 € accordé par le ministère au mois d'octobre 2010, pour tenir compte des difficultés financières signalées par l'évêque et le directeur de l'enseignement catholique.

Contrairement aux termes de la convention, son évolution n'a été ni actualisée au regard de l'application du coefficient d'évolution de la dotation générale de décentralisation (taux zéro depuis deux ans) ni pondérée par l'évolution des effectifs d'élèves dont le nombre baisse en moyenne de 100 par an depuis 10 ans

Évolution du montant de la dotation :

2007/2006	+ 5,06 %
2008/2007	+ 4,80 %
2009/2008	- 0,60 %
2010/2009	+ 4,08 %

Entre 1997 et 2010, le montant de la subvention annuelle a augmenté dans des proportions raisonnables mais l'érosion du nombre d'élèves a eu pour effet d'améliorer considérablement le ratio « montant de la subvention/nombre d'élèves », qui est passé de 370 à 627 (ou 609 si l'on ne prend pas en compte le financement de la formation initiale et de la formation continue).

Et pourtant, cette évolution objectivement favorable se heurte, à l'évêché comme à la DEC, à l'expression d'une certaine forme d'étrangement financier, le montant de la subvention étant dénoncé comme insuffisant pour faire face aux dépenses.
Comment expliquer cette apparente contradiction ?

Le montant de la subvention, qui doit couvrir des charges fixes à une hauteur indépendante du nombre d'élèves, n'a rien d'exorbitant. Il a, certes, bénéficié d'une application très favorable des termes de la convention mais, au-delà du critère « effectifs », il faut bien admettre que l'entretien et l'équipement des écoles entraînent des charges qu'il convient d'honorer. Or, l'absence de collectivité territoriale conduit à confier à l'État, sous une forme ou une autre, la responsabilité du fonctionnement des écoles.

Ce qui peut, en revanche, laisser songeur, c'est le fait que la direction de l'enseignement catholique utilise près de 60 % de la dotation octroyée en dépenses salariales, créant ainsi d'inéluctables tensions en matière d'entretien et d'équipement. De plus, *sur les 55 salariés concernés, 11 sont au service de l'administration*, les autres postes étant répartis entre les « ATOSS école » (33 emplois), l'internat de Malaetoli (10 emplois) et l'atelier (5 emplois).

Le retour à la situation de 1995, date à laquelle le forfait était scindé en trois subventions (un forfait d'externat et un forfait d'internat, variant en fonction du nombre d'élèves, et un forfait administratif destiné à couvrir les charges de gestion), ne constituerait pas une véritable solution durable.

Une autre piste d'optimisation consisterait à fusionner quelques écoles préélémentaires et élémentaires et à opérer quelques regroupements pédagogiques entre écoles géographiquement proches. À cet égard, une intéressante et prometteuse perspective se dessine dans un courrier adressé au ministre par l'évêque le 21 octobre 2010 : « ...nous envisageons très sérieusement, dans un premier temps, un regroupement d'établissements puis, dans un second temps, de ne garder que 8 à 10 écoles pour les deux îles... ».

2.3. Les autres postes de dépense

Le statut de 1961 reconnaît, en plus des institutions propres à la République et des institutions coutumières, l'existence d'une Assemblée territoriale (organe délibérant composé de 20 conseillers élus, n'ayant pas le pouvoir d'exécuter son budget) et de trois Circonscriptions dont les limites sont calquées sur celles des royaumes et qui représentent des divisions administratives aux compétences semblables à celles d'une commune métropolitaine.

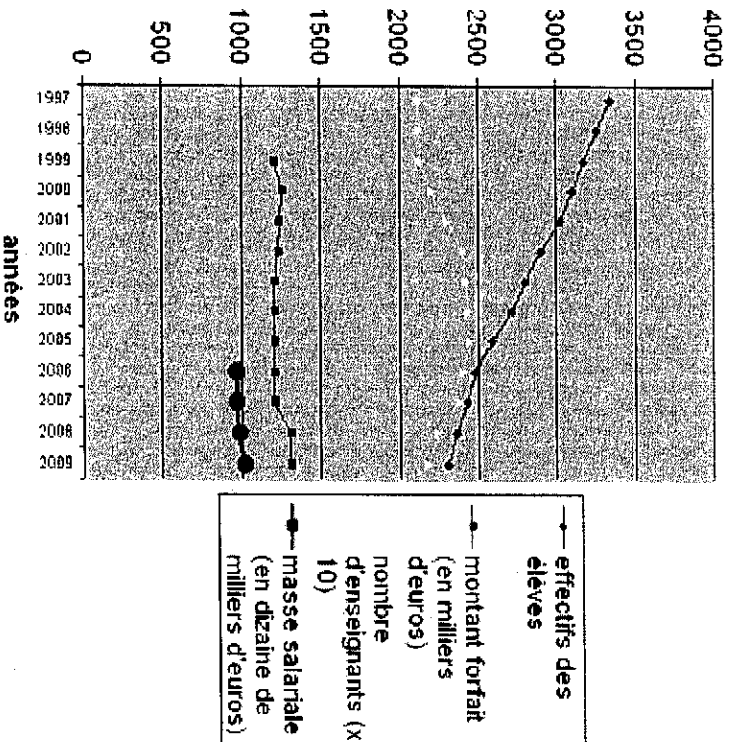
L'Assemblée territoriale finance les transports scolaires.

Les Circonscriptions prennent à leur charge le traitement de 11 aides maternelles à Wallis et 6 à Futuna.

8 autres personnes, rémunérées au titre des « chantiers de développement » interviennent également dans les écoles de Futuna.

2.4. Le coût de l'école primaire

Comparaison entre l'évolution du
forfait, le nombre d'enseignants et les
effectifs du 1^o degré



Document extrait du rapport IGAENR (janvier 2010) de Brigitte WICKER, intitulé « analyse du fonctionnement du vice-rectorat et du système de formation des îles Wallis et Futuna ».

Le coût moyen annuel de la scolarisation d'un élève fréquentant l'école primaire de Wallis et Futuna peut être calculé en ajoutant au montant total des traitements (9 109 592 €) celui de la subvention de fonctionnement (1 369 000 €) puis en rapportant la somme obtenue au nombre d'élèves scolarisés. Nous constatons alors un coût égal à 5116 €.

Il n'est guère commode de comparer le coût de cette scolarité à la moyenne nationale car les masses n'ont pas la même signification et les sources sont différentes (poids des collectivités territoriales entre autres). Néanmoins, l'édition 2010 de la publication de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche* nous indique que le coût moyen de la scolarité d'un élève du primaire s'élève à 5690 € par an.

Par conséquent, nous pouvons donc estimer grossièrement que les coûts à Wallis et Futuna se situent dans le même ordre de grandeur que la moyenne nationale.

C'est donc sur la question de la rationalisation et de l'optimisation des moyens qu'il convient de s'interroger.

Afin de dépasser une analyse fondée uniquement sur des critères globaux et donner un sens plus concret à ce que pourraient impliquer des recommandations adossées à des réalités locales, il n'est pas inutile d'extrapoler, sur un exemple, les conséquences d'une fusion d'écoles. Une telle extrapolation sera présentée dans le chapitre 4.

3. Les spécificités et les contraintes territoriales

3.1. La géographie, la démographie et l'économie de l'archipel

Situé à 22 000 km de Paris, à 2 200 km de la Nouvelle-Calédonie et à 2 900 km de la Polynésie française, le Territoire fait partie d'un ensemble d'îles (Fidji, Samoa et Tonga) situées à la limite entre la Polynésie et la Mélanésie.

L'archipel, minuscule enclave de 142 km² dans un immense océan de 173 millions de km², est constitué de trois îles : Wallis, Futuna et Alofi (inhabitée de nos jours).

Sa population, francophone et catholique, se distingue de celle du reste de cette zone du Pacifique, anglophone et protestante. 99,6 % des habitants déclarent être de nationalité française.

Lors du recensement de 2008, 13 445 habitants vivaient sur cet archipel, qui subit une inquiétante érosion démographique (10 % d'habitants en moins en 5 ans) liée à une forte émigration et à un ralentissement de la natalité.

Les activités adossées aux ressources naturelles (agriculture, exploitation de la forêt et pêche) sont peu productives et peu organisées. Le secteur privé (artisanat d'art, bâtiment, restauration, hôtellerie et, surtout, commerce) n'occupe que le tiers de la population. L'activité économique principale est celle des services.

Les secteurs publics et semi-publics versent les deux tiers de la masse salariale, l'éducation nationale étant le premier employeur.

Lorsque l'on ajoute au poids des emplois publics l'effet, parfois contesté, des mesures de défiscalisation sur l'activité économique, on perçoit bien l'impact majeur des politiques publiques sur la vie locale.

Le recensement de 2008 a révélé que la plupart des habitants parlaient leur langue d'origine, notamment dans la sphère familiale, mais que l'ensemble de la population maîtrisait la langue française. À cette date, quatre habitants sur dix étaient diplômés mais deux tiers de ces diplômés ne possédaient pas le baccalauréat.

Ancré dans la tradition, le territoire s'ouvre néanmoins à la modernité : l'arrivée de l'ordinateur et d'internet, avec, notamment, la mise en place du réseau ADSL en 2007, ouvrent de nouvelles perspectives que le système de formation devra intégrer. Par ailleurs, six chaînes de télévision numérique terrestre (TNT) desservent l'archipel depuis quelques mois, favorisant ainsi une ouverture sur le monde et une imprégnation favorable à l'apprentissage et à la pratique de la langue française.

3.2. Le poids de l'histoire

Peuplée de Polynésiens en provenance des Îles Tonga pour Wallis et des Samoa pour Futuna, les deux îles, visitées par des navigateurs au XVII^e siècle, ne connaissent pas de présence européenne notable avant le XIX^e siècle et l'arrivée de missions catholiques.

Les débuts de l'implantation française s'ancrent dans le XIX^e siècle, période au cours de laquelle les missionnaires catholiques français prennent pied dans l'archipel et exercent rapidement de l'ascendant sur la population locale. La première structure « régaliennne » se met en place avec l'arrivée d'un personnel militaire, l'adoption du drapeau français et la nomination d'un « résident ». Les trois royaumes d'Uvea, d'Alo et de Sigave signent un traité de protectorat avec la France, ratifié en 1887.

L'administration, essentiellement composée de personnels de santé, arrive sur place dans les années trente et monte en puissance jusqu'en 1950, date à laquelle le roi de Wallis réclame l'octroi de la nationalité française aux populations wallisiennes et futuniennes. Le général de Gaulle demandera à la population locale de se prononcer sur cette question par référendum et, en 1961, la loi n° 61-814 crée le statut qui définit l'organisation des pouvoirs. Celle-ci est caractérisée, entre autres, par le fait qu'un administrateur supérieur, ayant rang de préfet, dirige les services administratifs et constitue le pouvoir exécutif du Territoire, et par un mode de fonctionnement très particulier souvent résumé par la formule : « 3 royaumes dans la République ».

L'évangélisation entreprise par les frères maristes, achevée en 1837, s'accompagne d'un processus de scolarisation qui crée un lien très fort entre enseignement et religion. Ce lien ainsi que l'emprise de l'Église catholique sur les mentalités conduisent l'État à concéder l'enseignement primaire à la Mission catholique par le biais d'une convention contemporaine du statut du Territoire de 1961, actualisée à plusieurs reprises. Dans sa rédaction actuelle, cette convention, qui prévoit notamment que l'État assure la formation et le contrôle pédagogique des personnels et la direction de l'enseignement catholique la gestion des carrières et l'organisation de l'enseignement, court jusqu'à fin 2011. Une réflexion préalable à sa réécriture a été initiée par le biais de la création d'une commission présidée par le préfet. Installée en octobre 2010, elle associe tous les acteurs du partenariat.

3.3. La fonction « sociale » de l'enseignement

Le taux d'activité sur le territoire s'établit à 40 % et celui du chômage à 12,8 % de la population active avec un écart assez sensible entre Wallis (10,8 % de chômeurs) et Futuna (19,5 % de chômeurs).

En 2008, la part du secteur public dans l'emploi demeure très importante (44 %), malgré une augmentation du pourcentage de salariés du secteur privé, qui passe en cinq années de 42 % à 48 % des emplois. Une partie des secteurs d'activité ayant bénéficié des mesures de défiscalisation mises en place par les politiques publiques, on mesure combien l'économie locale est dépendante de l'État, des salaires qu'il verse et des subventions qu'il attribue.

Pour ce qui concerne l'enseignement, un poste constitue avant tout un salaire, souvent seul moyen de faire vivre une famille.

Aucun projet de rationalisation ne saurait s'écarter de ce postulat. Il paraît socialement et politiquement impossible de supprimer des emplois existant. La seule marge de manœuvre repose donc sur le non remplacement de certains départs à la retraite.

Les critères de gestion habituels, P/E entre autres, peuvent conserver ici une valeur de comparaison et de référence mais ils ne sauraient constituer le seul élément de gestion efficace.

4. Les marges d'optimisation

4.1. Réduire les charges fixes

La seule marge de manœuvre réside dans la contraction du réseau des écoles, actuellement très dispersées, car réduire le nombre de sites conduirait de facto à économiser des dépenses d'entretien.

Les représentants des parents d'élèves, très attachés à leurs écoles, n'y sont pas favorables mais les autres acteurs et responsables concernés affichent sur cette question une réelle ouverture d'esprit comme en atteste le compte rendu de la commission préparatoire du 19 avril 2011. Les prises de position de M^{me} Ghislain de Rasily, évêque du diocèse (« Qui va payer les millions de déficit annuel si nous avons toujours autant de sites avec des écoles de 80 à 100 élèves ? ») ou encore de M. Nau, président de la commission de l'enseignement de l'Assemblée territoriale (« Nous devons inscrire les regroupements noir sur blanc dans la nouvelle convention ») traduisent bien le sentiment général qui commence aujourd'hui à s'exprimer.

Le directeur de l'enseignement catholique va même plus loin, en évoquant une méthode, un calendrier et un chiffrage. La méthode proposée vise à procéder en deux étapes : regrouper tout d'abord des écoles sur la durée de la prochaine convention puis envisager des fermetures d'écoles sur la période de la convention suivante. Il indique que « si les personnels et les parents concernés sont d'accord, cela pourrait être fait pour la rentrée 2012 ». Le chiffrage présenté mériterait vérification mais il donne une idée de l'ampleur des économies réalisables : « si l'on veut diminuer le budget d'entretien en fermant des sites, il faudrait fermer 7 écoles, ces fermetures se traduiraient par un gain de 20 millions de francs pacifique (160 000 €) ».

Les regroupements devront, bien sûr, tenir compte des éventuels impacts qu'ils entraîneraient sur la restauration et les transports scolaires ainsi que des nouvelles répartitions pédagogiques auxquelles ils conduiraient. À ce sujet, l'intérêt des classes à double cours qu'elles pourraient générer devra faire l'objet d'une argumentation.

À titre d'exemple, il est possible d'effectuer une simulation sur une restructuration de deux écoles distantes d'un kilomètre : les écoles de Fatima et de Vaiputu.

	Situation actuelle	FATIMA (nombre d'élèves)	VAIPUTU (nombre d'élèves)
PS		7	20
MS		13	15
GS		9	25
CP		12	19
CE1		12	19
CE2		10	19
CM1		13	15
CM2		20	17 + 16

Après regroupement sur un seul site	
PS	27
MS	28
GS	17 + 17
CP	15 + 16
CE1	15 + 16
CE2	14 + 15
CM1	22
CM1 CM2	14
CM2	22 + 23

Cette nouvelle structure garantirait de bonnes conditions de scolarisation, concentrerait les dépenses d'entretien sur un seul site, économiserait un poste d'aide maternelle, trois postes d'enseignants et un poste de direction. Toutes ces mesures, adoptées simultanément, seraient difficilement supportables sur le plan social. Elles pourraient être étalées dans le temps.

4.2. Rationaliser le nombre de postes

La question du nombre d'emplois d'enseignants a fait, ci-dessus, l'objet d'une analyse. Celle de l'encadrement pédagogique et administratif se pose également.

Sur le plan pédagogique, les maîtres sont encadrés par deux conseillers employés par le vice-rectorat et onze animateurs employés par la DEC mais rémunérés par le vice-rectorat. Le nombre d'élèves scolarisés dans l'enseignement primaire équivalait approximativement à celui d'une demi-circonscription d'inspection de l'éducation nationale de métropole, qui fonctionne généralement avec, simplement, deux conseillers. La disproportion est donc flagrante. Le système scolaire du Territoire se caractérise, certes, par des spécificités dont il faut tenir compte : l'animation en langue et culture locales, la formation des maîtres à l'instruction religieuse, la nécessité de recruter des animateurs pour les TIC (technologies de l'information et de la communication) par exemple.

A-t-on, pour autant, besoin d'un tel encadrement ? La question mérite, pour le moins, d'être posée. Il convient, au demeurant, de noter que le vice-recteur a, d'ores et déjà, décidé de ne pas remplacer l'un des deux conseillers pédagogiques.

La DEC devrait s'engager dans la même logique. Trois animatrices devraient partir en retraite dans les cinq années qui viennent. Leurs salaires cumulés représentent actuellement plus de 168 000 €. La lourdeur de cette charge devient flagrante lorsqu'on la compare aux 239 500 € consacrés aux dépenses de personnels en matière d'hygiène et de propreté qui représentent, quant à elles, une obligation incontournable.

Le nombre de postes affectés à l'encadrement administratif mérite, lui aussi, d'être examiné.

La DEC, s'est, curieusement, dotée d'une sorte « d'administration bis » qui obère largement la subvention de fonctionnement qui lui est accordée, alors que les services du vice-rectorat assurent, en partenariat avec elle, le recrutement et la

formation initiale et continue des instituteurs et, seuls, les opérations de gestion (paie, promotions) de ces enseignants. .

Les services administratifs de la DEC sont, en effet, composés de dix personnes rémunérées sur la dotation forfaitaire : un directeur, une adjointe chef de personnel, un chef du service de la vie scolaire, une comptable, 5 secrétaires (dont un à mi-temps) et une technicienne de surface. La DEC consacre ainsi 38 % de son budget à la rémunération des « personnels ATOSS DEC ». On se représente bien la part considérable de cette dépense en la comparant aux sommes attribuées à l'externat des écoles, qui ne correspondent qu'à 22,28 % du budget total.

La DEC dépense aujourd'hui 60 % de la subvention forfaitaire qui lui est versée en salaires. La part représentée par les personnels administratifs est exorbitante et sans commune mesure avec les besoins réels.

Des critiques commencent, au demeurant, à s'exprimer de façon publique et très explicite, la politique de la DEC étant dénoncée comme faisant la part belle à sa propre administration au détriment de la satisfaction des besoins des écoles.

Par conséquent, une remise à plat s'impose. Elle devrait comporter trois dispositions :

- une redéfinition des tâches respectives du vice-rectorat et de la DEC, qui gagnerait à se rapprocher de la répartition établie en métropole entre l'inspecteur d'académie et le directeur diocésain de l'enseignement catholique. Le vice-recteur serait chargé de l'administration et du contrôle et la DEC de l'animation des maîtres et des écoles ;
- une programmation des équipements pédagogiques des écoles et des travaux à y effectuer, en distinguant bien ce qui relève de l'entretien courant de ce qui se rapporte à des travaux plus conséquents (peinture, réparations matérielles...);
- une réorientation des dépenses en personnels administratifs vers les dépenses de fonctionnement et d'équipement.

Dans l'attente des départs en retraite des personnels administratifs de la DEC et des effets qu'ils engendreront sur ce rééquilibrage, le montant de la subvention forfaitaire pourrait néanmoins, sous réserve d'une application de ces dispositions, être maintenu à son niveau actuel afin de satisfaire les besoins en matière de fonctionnement et d'équipement des écoles.

Conclusions et propositions

Conclusions

Entre 2003 et 2011, le système de formation du premier degré à Wallis et Futuna a réalisé de réels progrès dans le domaine de l'absentéisme scolaire, actuellement réduit à un taux incompressible, et celui des retards scolaires qui ne sont plus que de 19,2 % en CM2 contre 33 % en 2003.

Les résultats scolaires, comparés à ceux observés en métropole, subissent également une évolution positive : sur la base des nouvelles évaluations CE1 et CE2, les écarts considérables constatés aux anciennes épreuves d'évaluation en CE2 sont aujourd'hui resserrés, dans des proportions qu'il convient toutefois d'apprécier avec une certaine prudence.

Des marges de progrès subsistent. Elles concernent les rythmes scolaires, la rénovation des pratiques pédagogiques et la mise en œuvre de la réforme de l'école primaire.

Les 27 heures d'enseignement sont mal réparties dans la journée, qui peut comporter 6h30 de cours, et dans la semaine, concentrée sur 8 demi-journées du fait de l'absence de cours le vendredi après-midi. Pour des enfants qui se lèvent tôt et travaillent souvent dans la chaleur, cela n'est guère acceptable.

Les pratiques pédagogiques évoluent dans le bon sens, sous la houlette de jeunes enseignants mieux formés. L'enseignement demeure, cependant, excessivement collectif et frontal et les efforts en matière d'équipements pédagogique, déjà entamés en ce qui concerne les manuels et les albums de jeunesse, méritent d'être poursuivis, de manière amplifiée.

La formation initiale des maîtres repose sur un dispositif intéressant qui représente une adaptation habile des orientations nationales mais la formation continue et les pratiques d'inspection ne répondent que très imparfaitement aux enjeux et aux objectifs de la politique éducative nationale.

Hormis la passation des évaluations CE1 et CM2, la réforme de l'école primaire n'a trouvé localement aucun écho, ni dans l'application des programmes de 2008, ni dans la mise en œuvre de l'aide personnalisée, ni dans l'introduction du livret personnel de compétences.

Ces carences ne sauraient s'expliquer par un manque de moyens.

Entre 1997 et 2011, le Territoire a perdu 1291 élèves mais le P/E est passé durant cette période de 7,16 à 10,30 (chiffres actualisés par le vice-rectorat le 13 mai 2011 en englobant tous les emplois, y compris ceux liés à la formation initiale) tandis que la subvention forfaitaire de fonctionnement, demeurée assez stable dans son montant global, est passée de 370 € à 609 € par élève.

Dans ces conditions, comment expliquer « le signal d'alarme » tiré par l'évêque dans le courrier qu'il a adressé au ministre le 21 octobre 2010 ?

Cette question appelle trois niveaux de réponse :

- l'absence de collectivité territoriale, au sens métropolitain du terme, entraîne, de facto, un transfert de charges vers la DEC ;

- les dépenses d'équipement et de fonctionnement des écoles, trop nombreuses, reposent en partie sur des charges fixes dont le montant est indépendant du nombre d'élèves ;

- la DEC a, très imprudemment, augmenté le nombre d'emplois administratifs dont la rémunération ampute d'autant la subvention forfaitaire qui lui est allouée.

Il ne faudrait certes pas sous-estimer l'importance de l'emploi public sur le Territoire et la pression sociale pesant sur chaque décideur mais la rédaction de l'article 1^{er} de l'actuelle convention, signée le 16 octobre 2006, insuffisamment explicite quant aux responsabilités respectives de l'État et de la Mission catholique, a pu générer des doubles emplois entre le vice-rectorat et la DEC et la constitution d'une sorte « d'administration bis » par la DEC.

De ces constats s'impose une évidence : malgré les progrès constatés, l'efficacité du dispositif actuel demeure perfectible.

Les suggestions présentées ci-dessous s'inspirent d'un double objectif : garantir la qualité de l'enseignement primaire et proposer des solutions assurant la pérennité du fonctionnement actuel.

Propositions

Propositions relatives aux pratiques d'enseignement

Proposition n°1 : redéfinir les rythmes scolaires.

Reconquérir le vendredi après-midi afin de rééquilibrer la semaine scolaire et la journée de classe.

Proposition n°2 : mettre en œuvre la réforme de l'école primaire.

Poursuivre les évaluations CE1 et CM2 en les accompagnant d'un contrôle de qualité.

Appliquer les programmes de 2008.

Organiser l'aide personnalisée.

Doter les élèves d'un nouveau livret scolaire, comprenant, en particulier, le livret personnel de compétences, le B2i et l'attestation d'acquisition du niveau A1 en anglais.

Proposition n°3 : rénover les pratiques pédagogiques.

Définir des indicateurs et mieux utiliser les leviers de la formation et de l'inspection ; poursuivre l'acquisition de manuels scolaires et de livres de littérature de jeunesse ; inciter à la pratique d'un enseignement moins frontal, plus favorable aux démarches de réflexion et adossé à des situations de communication authentiques.

Propositions relatives au financement de l'enseignement primaire

Proposition n°4 : optimiser les emplois.

Conservé comme référence le P/E actuel sous réserve de mettre en œuvre les présentes recommandations qui conduisent à une politique de recrutement adaptée aux seuls besoins des élèves.

Redéfinir l'architecture de l'encadrement administratif et pédagogique en corrigeant les situations de double-emplois.

Proposition n° 5 : améliorer l'équipement et l'entretien des écoles.

Régrouper et fusionner des écoles de manière à rationaliser les structures pédagogiques et à réduire les charges fixes d'entretien.

Dresser une liste des travaux d'entretien à conduire, en distinguant ce qui relève du quotidien de ce qui se rapporte à des tâches plus importantes.

Maintenir transitoirement le montant de la subvention forfaitaire à son niveau actuel, dans l'attente d'un rééquilibrage entre dépenses salariales et dépenses de fonctionnement et d'équipement des écoles.

Propositions relatives à la rédaction de la future convention

Proposition n° 6 : réécrire l'article 1 de l'actuelle convention.

Définir plus explicitement les domaines de responsabilité du vice-rectorat (l'administration et le contrôle) et de la DEC (le fonctionnement et l'animation du réseau scolaire).

Proposition n°7 : concevoir un projet de service pour l'école primaire à Wallis et Futuna.

Rédiger un contrat d'objectifs assorti d'indicateurs et de cibles.

Etablir une programmation des équipements et travaux à réaliser.

Proposition n°8 : présenter annuellement un bilan des résultats.

Rendre compte des résultats obtenus devant une commission de suivi du projet de service, issue de l'actuelle commission préparatoire au renouvellement de la convention.

Christian LOARER