

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Philippe RICHERT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Pierre Laffitte, Jacques Legendre, Mme Danièle Pourtaud, MM. Ivan Renar, Philippe Richert, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Philippe Nogrix, Jean-François Picheral, *secrétaires* ; M. François Autain, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Louis Carrère, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Fernand Demilly, Christian Demuynck, Jacques Dominati, Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Daniel Eckenspieller, Mme Françoise Férat, MM. Bernard Fournier, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Marcel Henry, Jean-François Humbert, André Labarrère, Serge Lagache, Robert Laufoaulu, Serge Lepeltier, Mme Brigitte Luypaert, MM. Pierre Martin, Jean-Luc Miraux, Dominique Mortemousque, Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jacques Pelletier, Jack Ralite, Victor Reux, René-Pierre Signé, Michel Thiollière, Jean-Marc Todeschini, Jean-Marie Vanlerenberghe, André Vallet, Marcel Vidal, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 24) (2003-2004)

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

Avec un montant de 55,39 milliards d'euros pour 2004, sans compter les 142,4 millions d'euros de crédits de la section « jeunesse et vie associative », le budget consacré à l'enseignement scolaire est le premier budget de l'Etat.

Alors que la progression globale des dépenses de l'Etat est limitée au taux d'inflation (+ 1,5 %), le projet de loi de finances pour 2004 traduit un effort louable en faveur de l'éducation, en marquant une progression de + 2,83 % par rapport à l'année précédente.

Toutefois, au-delà de cet aspect quantitatif, le projet de budget s'inscrit dans une perspective résolument qualitative, de modernisation de la gestion du système éducatif.

A une logique de moyens accrus et d'empilement des réformes pédagogiques, il est privilégiée une logique de maîtrise de la dépense par redéploiement des moyens et par la recherche d'une allocation plus rationnelle et efficace, adaptée aux besoins des élèves.

Les efforts sont ainsi recentrés sur les priorités nationales les plus essentielles : la lutte contre l'illettrisme à l'école primaire, la prévention des violences et de l'échec scolaire, l'aide à l'intégration des élèves handicapés.

Ces orientations s'inscrivent en outre dans le cadre de la réflexion engagée au sein du grand débat national sur l'avenir de l'école, au sujet des missions que la Nation assigne à son système scolaire, dans l'objectif d'améliorer ses performances au service de la réussite des élèves.

A l'issue d'un diagnostic partagé, le débat, conçu, selon la volonté du Premier ministre, comme un « exercice de démocratie directe », doit aboutir, d'ici la fin de l'année 2004, à la refonte de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989. La commission nationale du débat, présidée par M. Claude Thélot et réunissant des personnalités du monde des sciences et de la culture, des « usagers » de l'école, ainsi que des parlementaires et anciens ministres, a d'ores et déjà identifié 22 questions, articulées selon trois axes majeurs :

définir les missions de l'école, faire réussir les élèves et améliorer le fonctionnement de l'école.

En marge de ce débat, le lancement de l'acte II de la décentralisation, ou encore la réflexion engagée par la commission Stasi sur la laïcité, situent eux aussi l'école à un tournant, tant du point de vue de son pilotage que des valeurs transmises.

Dans ce contexte, le Gouvernement remet courageusement au cœur du débat la question budgétaire, dans une démarche d'optimisation des moyens. En effet, alors que l'effort financier de la collectivité nationale en faveur de l'éducation s'élève depuis plus de 20 ans à environ 7 % de la richesse nationale, en progression plus rapide que le PIB, les performances du système éducatif marquent le pas.

Face à cette stagnation, voire ce repli, des réformes structurelles s'imposent pour regagner des marges de manœuvre permettant une approche plus qualitative. A la faveur de la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances d'ici 2006, il s'agit d'aller vers plus de responsabilité, de transparence et d'évaluation, en vue d'identifier les relations entre les objectifs fixés, les moyens mobilisés et les résultats constatés.

Le présent budget traduit la volonté de s'attaquer de front à certains dysfonctionnements du système éducatif. Tourné vers l'avenir, dans une logique de modernisation, il s'efforce de recentrer les moyens déployés sur des priorités éducatives nationales.

Votre commission ne pourra que saluer, et soutenir, de telles orientations.

I. UN BUDGET TOURNÉ VERS L'AVENIR : UNE VOLONTÉ DE MODERNISATION

A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

1. L'évolution des crédits : remarques liminaires

Le budget du ministère de la jeunesse, de l'enseignement scolaire et de la recherche s'élève, dans le projet de loi de finances pour 2004, à 64,6 milliards d'euros (soit + 2,8 % par rapport à 2003). Pour la section jeunesse et enseignement scolaire, les crédits prévus pour 2004 progressent de + 2,83 % par rapport à 2003 (contre + 2,2 % en 2003), et atteignent ainsi **55,535 milliards d'euros** (contre 54,007 milliards en loi de finances initiale pour 2003). Ils se répartissent en deux masses très inégales :

- d'un côté, les quatre agrégats « surdimensionnés » de l'ancienne section « Enseignement scolaire » (enseignement scolaire public, enseignement secondaire public, établissements d'enseignement privé sous contrat, administration et fonctions support à l'enseignement), regroupant 55,39 milliards d'euros au total (99,74 % des crédits) ;

- de l'autre, les crédits regroupés dans l'agrégat 14 « Jeunesse et vie associative », équivalant à 0,14 milliard d'euros de crédits, soit cent fois plus petit que les quatre autres, et qui seront analysés dans l'avis « Jeunesse » de la commission.

RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DU BUDGET DE LA JEUNESSE ET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

(en milliards d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution (en %)
Titre III (Moyens des services)	46,41	47,82	+3,1
Titre IV (interventions)	7,52	7,66	+1,8
Total Dépenses ordinaires	53,92	55,47	+2,9
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,084	0,061	-27,6
Total (DO + CP)	54,01	55,53	+2,8

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE DEPUIS 1994

(en milliards d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Budget de l'enseignement scolaire (hors jeunesse)	38,3	40,0	41,4	42,3	43,6	45,5	47,0	50,6	52,7	53,9	55,4
<i>Accroissement en %</i>	<i>3,84</i>	<i>4,34</i>	<i>4,16</i>	<i>1,5</i>	<i>3,15</i>	<i>4,13</i>	<i>3,46</i>	<i>7,63ⁱ</i>	<i>4,11</i>	<i>2,23</i>	<i>2,83</i>
Budget de l'éducation nationale	44,4	46,4	48,4	49,4	51,0	53,2	55,0	59,2	61,4	62,7	64,5
<i>Accroissement en %</i>	<i>3,48</i>	<i>4,43</i>	<i>4,27</i>	<i>2,14</i>	<i>3,14</i>	<i>4,3</i>	<i>3,3</i>	<i>7,51</i>	<i>3,85</i>	<i>2,1</i>	<i>2,85</i>

On rappellera toutefois que l'apparente accélération sensible observée pour 2004 doit être nuancée par quelques remarques :

- l'incidence en année pleine de la valorisation du point fonction publique de 0,7 % intervenue le 1er décembre 2002 (269 millions d'euros) ;

- la progression rapide des **charges de pension** : + **677 millions d'euros** au projet de loi de finances pour 2004. Elle contribue ainsi à hauteur de 1,25 % à la progression des crédits demandés pour 2004 ;

- outre ces facteurs récurrents, la **mise en place du dispositif des assistants d'éducation**, entièrement pris en charge par le ministère de l'éducation nationale, se traduit par un conséquent **transfert de charges entre le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité** (qui finançait à 80 % les aides éducateurs) **et le ministère de l'éducation** (300 millions d'euros). S'y ajoutent les effets de l'augmentation, de 15 à 34 %, du **taux de prise en charge de la rémunération des agents de l'éducation nationale en contrats emploi-solidarité** (40,5 millions d'euros).

Par ailleurs, on soulignera que, dans une volonté d'accroître la sincérité budgétaire vis-à-vis du Parlement, les ministres ont annoncé, lors de leur audition devant la commission, sur la base d'un engagement avec le ministre délégué au budget, M. Alain Lambert, qu'il ne sera procédé à **aucune annulation de crédits en 2004**. On rappellera en effet que l'exécution budgétaire 2003 s'est caractérisée par des annulations de crédits relativement élevées, correspondant à 0,33 % des crédits inscrits en loi de finances initiale, soit 177 millions d'euros.

Le projet de budget pour 2004 prolonge de grandes tendances :

- le dynamisme de la masse salariale : les dépenses de rémunération, y compris celles des établissements d'enseignement privés sous contrat retracés au titre IV, représentent près de 96 % du budget total et près de 98 % des

dépenses ordinaires ; les mesures catégorielles sont également conséquentes (181,48 millions d'euros) ;

- la maîtrise des dépenses d'intervention (moins de 2 % de l'ensemble de crédits) ;

- la forte diminution des dépenses en capital, qui représentent la part marginale de 0,1 % du budget global. On remarquera en effet que les décrets d'annulation du 14 mars 2003 et du 3 octobre 2003 ont principalement affecté ces crédits (17,6 millions d'euros en CP au titre V et 37,1 millions d'euros au titre VI)

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR GRANDES CATÉGORIES DE DÉPENSES

(en milliards d'euros)

	1993	1997	2001	2002	Evolution 1993-2002 en % (2)	2003 (1)	PLF 2004 (1)	Evolution 2003-2004 en %
Dépenses de rémunérations	34,97	40,44	48,38 (2)	50,47	+44,3	51,60	53,19	+3,1
Dépenses de fonctionnement	0,95	0,92	1,18	1,19	+25,7	1,252	1,235	-1,4
Dépenses d'interventions	0,84	0,79	0,95	0,94	+11,2	1,066	1,044	-2,1
TOTAL dépenses ordinaires	35,91	42,15	50,51	52,60	+46,5	53,92	55,47	+2,9
Dépenses en capital (en CP)	0,177	0,109	0,105	0,106	-40,1	0,084	0,061	-27,6

(1) Y compris jeunesse.

(2) Prise en charge sur le budget du ministère des cotisations part patronale du chapitre 33-90.

Source : MJENR

2. Les crédits de l'enseignement primaire public : + 2,74 %

L'évolution des crédits destinés à l'enseignement primaire public traduit une augmentation plus rapide qu'en 2003 (+ 1,95 %), reflet de la priorité assignée au présent projet de budget en faveur du premier degré.

Le montant total des crédits de l'agrégat progresse ainsi de 10,436 milliards d'euros en 2003 à 10,723 milliards pour 2004. Ils se répartissent comme suit :

- crédits de personnel : 9 879,06 millions d'euros,
- crédits de fonctionnement : 100,51 millions d'euros,
- crédits consacrés à l'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : 703,98 millions d'euros,
- crédits d'intervention : 35,86 millions d'euros,

- dépenses en capital : 4,79 millions d'euros.

a) Les créations d'emplois

Le projet de budget prévoit la **création, au 1^{er} septembre 2004, de 1 500 emplois supplémentaires d'enseignants du premier degré**, pour un coût de 11,2 millions d'euros en tiers d'année, répartis comme suit :

- 1 400 emplois de professeurs des écoles (10,4 millions d'euros) ;

- 100 emplois de professeurs des écoles titulaires d'un diplôme spécialisé, au titre du plan d'adaptation et d'intégration scolaire des élèves handicapés (0,8 million d'euros).

En outre, parmi ces 1 500 créations d'emplois, 100 sont destinées à la collectivité départementale de Mayotte.

On rappellera que le budget pour 2003 avait prévu la création de 1 000 emplois d'enseignants du premier degré au 1^{er} septembre 2003.

b) Les mesures catégorielles

Les principales mesures concernant les personnels du premier degré public sont les suivantes :

- la poursuite du **plan d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles**, avec 20 735 transformations d'emplois au 1^{er} septembre 2004 (41 millions d'euros en tiers d'année) ; la poursuite du plan au même rythme annuel devrait en permettre l'achèvement en 2007 ;

- le repyramidage du corps des personnels enseignants : le projet de loi de finances 2004 prévoit la transformation de 500 emplois de professeurs des écoles (PE) de classe normale en emplois de PE hors classe (1,3 million d'euros) ; l'objet de la mesure est de favoriser une gestion plus qualitative, permettant notamment de promouvoir les personnels affectés dans des écoles soumises à des contraintes particulières.

c) La situation des directeurs d'écoles

Concernant les directeurs d'écoles, en « grève administrative » prolongée, on rappellera qu'ils perçoivent tous, depuis le 1^{er} janvier 2003, quel que soit le nombre de classes de l'école qu'ils dirigent, la même indemnité de sujétions spéciales (ISS) de 925,4 euros par an, dont le montant moyen a ainsi doublé en deux ans.

En 2003, un groupe de travail et de réflexion sur le statut de l'école et la mise en place des réseaux d'écoles a été constitué, et le ministre délégué à

l'enseignement scolaire, M. Xavier Darcos, a présenté une communication à ce sujet en conseil des ministres du 5 novembre 2003. En l'état actuel de la réflexion, les fonctions de coordonnateur du réseau seraient confiées à l'un des directeurs d'écoles faisant partie du réseau.

Il est à attendre que le développement de ces réseaux d'écoles ait un impact positif sur la perception des fonctions de directeur d'école : travail en équipe, rupture de l'isolement, simplification et allègement des tâches administratives, mutualisation des moyens...

A la rentrée 2003, on relève en effet **4 694 postes vacants**, contre 4 575 en 2002, qui donnent lieu à la nomination d'un enseignant qui fait fonction de directeur durant l'année scolaire. La répartition des postes vacants concerne en grande majorité les plus petites écoles (70,5 % de vacances dans des écoles de 2 à 4 classes ; 27,1 % dans les écoles de 5 à 9 classes).

d) Les autres mesures

Les **crédits d'investissement** pour 2004 (4,8 millions d'euros en crédits de paiement) sont destinés à la réalisation d'établissements scolaires du premier degré dans les départements d'outre-mer (6,67 millions d'euros au titre du contrat de plan 2000-2006) et dans le territoire de Wallis-et-Futuna (0,17 million d'euros au titre de la convention de développement 2000-2004).

Quant aux **crédits pédagogiques**, ils traduisent les priorités fixées par le ministère : la mise en oeuvre du plan d'adaptation et d'intégration scolaires des élèves handicapés (mesure nouvelle de 11 millions d'euros) et le renforcement de l'opération « école ouverte » destinée à accueillir des élèves pendant les périodes de vacances scolaires (crédits majorés de 5,4 millions d'euros), dans le cadre du plan de prévention de la violence et de l'échec scolaire.

3. Les crédits de l'enseignement secondaire public : + 1,67 %

Cet agrégat comprend l'ensemble des moyens que le ministère consacre aux collèges, lycées, lycées professionnels, établissements d'enseignement spécialisés, sections de techniciens supérieurs et classes préparatoires aux grandes écoles.

Le montant total des crédits s'élève à **23,72 milliards d'euros** en 2004, contre 23,33 milliards en 2003, soit une progression de + 1,67 %, supérieure à celle observée en 2003 (+ 0,67%). Ils se répartissent comme suit :

- crédits de personnel : 21,75 milliards d'euros,
- crédits de fonctionnement : 1,02 milliard d'euros,

- crédits pour l'expérimentation de la LOLF : 0,38 milliard d'euros,
- crédits d'intervention : 0,53 milliard d'euros,
- dépenses en capital : 0,03 milliard d'euros.

a) La suppression d'emplois d'enseignants

Corrélativement à la création de 1 500 emplois d'enseignants du premier degré, le projet de budget prévoit la **suppression, à compter du 1^{er} septembre 2004, de 1 500 emplois d'enseignants du second degré**, pour un gain de 13,23 millions d'euros en tiers d'année. Ces suppressions concernent 1 200 emplois de professeurs certifiés et 300 emplois de professeurs de lycées professionnels.

Compte tenu de la diminution des effectifs scolarisés, cette mesure ne devrait pas détériorer les taux d'encadrement du second degré.

En outre, le projet de budget prévoit la **suppression de 2 400 emplois de professeurs stagiaires**, dont 2 000 certifiés et 400 professeurs de lycées professionnels stagiaires. Pour la première fois, il est ainsi entrepris de diminuer le nombre de postes ouverts aux concours, afin d'anticiper la poursuite de la baisse démographique.

Enfin, le projet de budget prévoit la **transformation de 80 emplois de professeurs certifiés, en personnels d'encadrement** destinés aux 40 nouveaux établissements du second degré (30 collèges et 10 lycées), dont l'ouverture est prévue à la rentrée 2004 : 40 emplois de personnels de direction et 40 emplois de conseillers principaux d'éducation (CPE). On rappellera que 30 nouveaux établissements ont ouvert à la rentrée 2003.

Ces nouveaux établissements sont concentrés dans les académies de Bordeaux, Grenoble, Montpellier, Toulouse, Nice et Versailles. Ils répondent à la progression des effectifs scolarisés, notamment en zone d'éducation prioritaire (ZEP), et à la nécessité de fractionner des établissements dont le nombre d'élèves trop élevé constitue un facteur de violence (leur capacité devrait se situer entre 300 et 700 élèves).

b) Les mesures catégorielles intéressant les personnels enseignants

- Le **pyramidage** des corps enseignants du second degré ; le projet de loi de finances pour 2004 propose la **transformation de 309 emplois de personnels enseignants en hors classe** (1,07 million d'euros) dans le cadre des plans de revalorisation de 1989 et 1993 concernant les professeurs certifiés et agrégés (fixant un objectif de 15 % des effectifs en hors classe pour les agrégés) ;

- **l'amélioration des perspectives de carrière** des professeurs d'enseignement général des collèges (PEGC) et des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive (CE-EPS), par la transformation de 150 emplois de PEGC et de 87 emplois de CE-EPS en **emplois de classe exceptionnelle** (1,01 million d'euros) ; depuis 1998 en effet, ces deux corps privilégient une poursuite de carrière dans leur corps d'origine plutôt que la voie de l'intégration dans les corps de professeurs certifiés et de professeurs d'EPS. Les PEGC ne représentent plus que 9 % du corps enseignant des collèges.

c) Les mesures intéressant les autres catégories de personnels

- Le **renforcement des corps d'inspection** : le projet de loi de finances pour 2004 prévoit la création par transformation d'emplois d'enseignants de 40 emplois d'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) et de 30 emplois d'inspecteur d'académie – inspecteur pédagogique régional (IA-IPR). Cette mesure est bienvenue dans la mesure où la Cour des comptes, dans son rapport d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, soulignait la faiblesse des effectifs de ces corps, « *compte tenu des missions administratives de plus en plus nombreuses qui leur sont par ailleurs confiées* ».

Néanmoins, en vue de renforcer ces corps, il serait également nécessaire, en parallèle de ces mesures, comme le signalent l'IGEN et l'IGAENR, de leur donner « *les moyens d'un vrai professionnalisme* ».

- L'amélioration du pyramidage des **personnels de direction** : 345 emplois de 2^e classe sont transformés en 207 emplois de hors classe et 138 de 1^{re} classe. On rappellera que l'année 2004 est la 4^e et dernière année du plan de revalorisation du corps ;

- la suppression de 40 CPE stagiaires et 60 conseillers d'orientation psychologues stagiaires ;

- la **revalorisation des régimes indemnitaires des personnels ATOS**, pour un coût de 11,9 millions d'euros (contre 26,5 millions d'euros en 2003), afin de poursuivre la politique de réduction des écarts indemnitaires avec les autres ministères.

Par ailleurs, les **effectifs de personnels techniciens, ouvriers et de service, dont la gestion devrait être décentralisée** aux départements et régions au 1^{er} janvier 2005, **sont stabilisés**, après 720 créations en 2003.

- Concernant les **personnels médico-sociaux**, les **effectifs sont également stables**, alors que 262 emplois avaient été créés en 2003. Toutefois, une mesure nouvelle de 1,86 million d'euros est prévue au projet de budget pour 2004 au titre de la **revalorisation de la situation des personnels infirmiers**. Le décret n° 2003-695 du 28 juillet 2003 porte en effet réforme du

statut du corps des infirmiers de l'Etat : la structure du corps est alignée sur celle des infirmiers de la fonction publique hospitalière, soit deux grades (1^{er} et 2nd grades) au lieu de trois (infirmier, infirmier principal et infirmier en chef) ; le 2nd grade, comportant 30 % des effectifs, sera créé à partir de la fusion des grades d'infirmier principal et infirmier en chef.

Cette réforme devrait permettre une accélération dans le déroulement de la carrière de ces personnels et une amélioration du pyramidage de ce corps.

Une mesure de 2 millions d'euros avait été inscrite en loi de finances initiale pour 2003, première année d'application du plan de revalorisation. Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit la **transformation de 422 emplois** de classe normale en classe supérieure.

d) Les crédits en faveur de l'aide sociale aux élèves

Le projet de budget pour 2004 propose une baisse de **22 millions d'euros** à structure constante des crédits consacrés aux dépenses d'action sociale (bourses et fonds sociaux), soit - 3,5 % (après une hausse de 0,4 % en 2003), comprenant notamment une **mesure de réduction** de 27 millions d'euros, qui se justifie au regard de la **sous-consommation des crédits de l'ensemble du chapitre au cours des années précédentes**, et des importants reliquats de crédits de fonds sociaux. Aussi, cette mesure constitue avant tout un **effort de sincérité budgétaire**.

En parallèle, **deux mesures nouvelles à caractère social** sont demandées pour 2004 :

- **l'augmentation du taux des bourses de collèges de + 1,7 %** ; on rappellera que les bourses de collèges ont été réintroduites depuis la rentrée de 1998 par la loi n° 98- 657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, afin de faciliter l'accès à la restauration scolaire. Elles sont gérées au niveau des collèges et attribuées aux familles les plus démunies. Le montant annuel, calculé selon trois taux en fonction des charges et des ressources des familles, est de 57,03 euros, 182,79 euros et 293,58 euros à la rentrée de septembre 2003. Au total, plus de 782 000 élèves sont concernés en 2002-2003, soit près du quart des effectifs de collégiens ;

- l'augmentation de la contribution de l'Etat aux dépenses de transports scolaires dans la région Ile-de-France et les territoires d'outre-mer.

4. Les crédits des établissements d'enseignement privés sous contrat : + 2,23%

Le montant des crédits consacrés aux établissements d'enseignement privés des 1^{er} et 2nd degrés qui ont signé un contrat simple ou d'association avec l'Etat (retracés au titre IV) s'élève à 6,758 milliards d'euros en 2004, contre 6,61 milliards en 2003, soit une progression de + 2,23 %. Ces crédits représentent 12,3 % du budget de l'enseignement scolaire.

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DESTINÉS AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉ SOUS CONTRAT

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution	Part
Rémunération des personnels enseignants	5,678	5,806	+ 2,26	86 %
Contribution de l'Etat au financement et subventions	0,863	0,884	+ 2,43	13 %
Bourses et secours d'études	0,069	0,067	- 2,63	1 %
Total	6,610	6,758	+ 2,23	100 %

a) Les moyens d'enseignement

Les moyens d'enseignement des établissements privés sous contrat, en application des **règles de parité avec le public**, traduisent une logique de redéploiement du second degré vers le premier degré :

- **734 contrats sont supprimés dans le second degré**, dont 366 contrats de stagiaires ;

- en contrepartie, plusieurs mesures contribuent à **accroître les moyens d'enseignement des établissements du 1^{er} degré** :

- la consolidation au 1^{er} janvier 2004 de 300 contrats de stagiaires du 1^{er} degré et de 156 contrats de maîtres contractuels, et la création de 231 contrats de maîtres contractuels du 1^{er} degré au 1^{er} septembre 2004 ;

- la création de 20 contrats supplémentaires dans les établissements d'enseignement spécialisé, à compter du 1^{er} janvier 2004 et l'octroi de crédits d'heures supplémentaires d'enseignement destinées à la mise en place du plan d'intégration scolaire des élèves handicapés.

b) Les mesures de revalorisation concernant les personnels

L'actualisation des crédits de rémunération de personnels enseignants s'élève à 91,7 millions d'euros au projet de loi de finances pour 2004 et comprend notamment l'évolution des traitements (38,7 millions d'euros) et

l'extension en année pleine des mesures de valorisation de la situation des personnels (22,6 millions d'euros).

S'y ajoutent 14 millions d'euros correspondant à l'actualisation de la contribution au régime temporaire de retraite des maîtres de l'enseignement privé.

Plusieurs mesures catégorielles sont par ailleurs prévues :

- des mesures d'alignement de la situation des maîtres contractuels ou agréés sur celle des personnels de l'enseignement public, en application de la loi du 31 décembre 1959, pour un coût de 8,5 millions d'euros ;

- l'accès de 3 514 maîtres contractuels à l'échelle de rémunération des personnels enseignants (9,1 millions d'euros) ;

- la revalorisation des personnels enseignants du 1^{er} et du 2nd par l'accès à la hors classe ou la classe exceptionnelle (1,5 million d'euros) ;

- une mesure nouvelle de 1,7 million d'euros au titre de la résorption de l'emploi précaire ;

- des crédits supplémentaires de 0,5 million d'euros destinés au financement des actions de formation initiale et continue des maîtres de l'enseignement privé, dans le cadre du plan d'intégration des élèves handicapés.

c) La révision du forfait externat

Le forfait externat aux établissements d'enseignement privé sous contrat, c'est-à-dire la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement afférentes à l'externat, correspondant à celles de l'enseignement public, fait l'objet de **deux mesures** au projet de budget pour 2004, pour un coût total de 32,4 millions d'euros :

- un abondement de **3 millions d'euros** accompagne l'**augmentation des effectifs d'élèves**. En effet, après une baisse continue des effectifs dans le premier degré jusqu'en 2001, les effectifs ont progressé de + 0,2 % en 2002 et devraient augmenter de 3,8 % en 2003. La tendance est parallèle, bien que moindre dans le second degré : une hausse de 0,3 % est prévue en 2003, après + 0,2 % en 2002 ;

- une dotation supplémentaire de **29,4 millions d'euros** au titre de la **révision triennale** de la participation de l'Etat aux dépenses de rémunération des personnels non enseignants afférentes à l'externat des établissements d'enseignement privé sous contrat d'association.

Le ministère de l'éducation n'intervient pas en effet dans le recrutement et la gestion des personnels non enseignants de ces établissements, qui relèvent du droit privé et sont rémunérés par les établissements. Cependant, la charge liée à leur rémunération est couverte via la subvention du forfait d'externat versée par l'Etat.

On rappellera que la **loi relative aux assistants d'éducation ne s'applique pas à l'enseignement privé, à l'exception des dispositions relatives aux auxiliaires de vie scolaire chargés du suivi individualisé** des élèves handicapés, recrutés et gérés par les inspecteurs d'académie et affectés auprès des élèves par décision de la commission départementale de l'éducation spéciale, quel que soit leur établissement.

Enfin, les crédits afférents aux bourses diminuent de 27 millions d'euros.

B. LA RECHERCHE D'UNE ALLOCATION RATIONNELLE ET MAÎTRISÉE DES MOYENS

Au-delà de la progression des moyens, le budget du ministère de l'éducation nationale pour 2004 traduit une volonté de moderniser le système éducatif par l'initiation de réformes structurelles permettant de dégager des marges de manœuvres, alors que 95 % des dépenses concernent les personnels.

En témoignent, d'une part, l'inscription du budget dans une **démarche globale de réforme de gestion de l'administration**, afin de dégager des marges de manœuvre et d'autre part, la **logique d'affectation des moyens en fonction des besoins prioritaires**, privilégiée à l'« inflation » budgétaire. Il s'agit de saisir l'opportunité de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances pour passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

1. La contribution du ministère à la Réforme de l'Etat

a) Des efforts significatifs de maîtrise quantitative des effectifs

Le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2004 s'inscrit dans une perspective globale de moyen terme de Réforme de l'Etat et de modernisation de l'éducation nationale, qui passe par une réorganisation et un recentrage des missions de l'administration. Comme l'a souligné le ministre délégué à l'enseignement scolaire lors de son audition devant la commission des affaires culturelles, les **départs massifs à la retraite prévus dans les années à venir sont une opportunité à saisir en vue de parvenir à réduire les effectifs tout en améliorant la qualité du service rendu.**

En 2004, le ministère applique les orientations du Gouvernement consistant à ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux.

Ainsi, **1 100 emplois de personnels administratifs sont supprimés** au 1er juillet 2004. On rappellera que 2 297 personnels administratifs sont partis à la retraite en 2002. Sont concernés :

- **950 emplois d'agents administratifs des services déconcentrés** (750) ou des établissements publics locaux d'enseignement (200) ;

- **100 emplois de l'administration centrale** ;

- **50 emplois dans les établissements publics** rattachés au ministère.

Ces mesures, concentrées sur des **emplois de catégorie C**, n'affectent pas les capacités de pilotage et d'encadrement du système éducatif, et s'accompagnent d'un effort de requalification de la structure des emplois.

Elles n'en traduisent pas moins un **effort significatif, en particulier pour les services centraux** : les 100 emplois supprimés représentent 3 % des emplois budgétaires autorisés pour l'administration centrale par la loi de finances pour 2003 (soit 3 324 emplois).

b) Les expérimentations dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances

Le projet de budget pour 2004 prévoit l'expérimentation dans **deux académies (Rennes et Bordeaux)** du cadre budgétaire envisagé pour les crédits de l'enseignement scolaire public à partir de 2006 du fait de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

Trois nouveaux chapitres budgétaires globalisés regroupent ainsi les crédits et les emplois (à l'exception des emplois des enseignants du second degré) des **trois programmes envisagés pour l'enseignement scolaire public**, qui ne sont d'ailleurs que le décalque de trois des agrégats actuels : « Premier degré », « Second degré » et « Fonction support ».

Ces chapitres sont subdivisés en articles retraçant les actions envisagées pour ces trois programmes :

- pour le programme « *Premier degré* », les actions « *Ecole pré-élémentaire* », « *Ecole élémentaire* », « *Promotion de l'égalité des chances* », « *Recrutement et formation des enseignants* », « *Remplacement* », « *Direction des écoles* » et « *Inspection du premier degré* » ;

- pour le programme « *Second degré* », les actions « *Enseignement en collège* », « *Enseignement général et technologique de lycée* », « *Enseignement professionnel de lycée* », « *Enseignement post-baccalauréat* »

de lycée », « *Certification des connaissances et des qualifications* », « *Promotion de l'égalité des chances* », « *Vie scolaire, restauration et hébergement, suivi médical et social* », « *Recrutement et formation des enseignants* », « *Support du second degré* » ;

- enfin, pour le programme « *Fonction support* », les actions « *Services académiques* », « *Recrutement et formation* », « *Action sociale* », « *Intervention à caractère pédagogique et éducatif* » et « *Appui technique* ».

Cette expérimentation a été conçue de manière à tester aussi complètement que possible le nouveau régime budgétaire : présentation et budgétisation selon les grands objectifs des politiques menées dans l'enseignement scolaire ; responsabilisation des gestionnaires grâce à la globalisation des crédits jusqu'alors répartis sur 18 chapitres budgétaires ; application de la règle de la fongibilité asymétrique ; nouveaux modes de gestion et de comptabilisation des emplois et crédits de rémunération.

Au total, l'expérimentation est d'une ampleur considérable puisqu'elle porte sur **44 888 emplois** et **84 millions d'euros de crédits de fonctionnement**.

En outre dans la perspective des nouvelles règles posées par la loi organique sur la **budgetisation de la dépense de personnels** et notamment la définition du plafond d'emplois, **plusieurs catégories de non titulaires** (maîtres auxiliaires, professeurs contractuels, assistants d'éducation) sont désormais inscrites dans le tableau des emplois budgétaires. Cette inscription contribue à donner une vision plus exhaustive et plus transparente des moyens en personnels consacrés à l'enseignement scolaire, et conduit la section budgétaire à **afficher pour la première fois plus d'un million d'emplois budgétaires** (1 006 525 en 2004).

Toutefois, ne sont toujours pas retracés les enseignants des établissements d'enseignement privé, les emplois jeunes, les assistants de langue ou les contrats emploi-solidarité.

2. Une logique de redéploiement des moyens d'enseignement qui accompagne l'évolution des effectifs d'élèves

a) La stabilisation des emplois budgétaires d'enseignants

La répartition des moyens d'enseignement s'inscrit dans une **logique d'affectation et de redéploiement en faveur des priorités** du ministère, en rupture avec toute politique de saupoudrage et de moyens accrus. La recherche d'une gestion plus rationalisée et efficace rend ainsi possible une maîtrise de la dépense.

L'effort général en faveur de l'enseignement primaire, et le recentrage sur les priorités de lutte contre l'illettrisme, par l'extension de l'expérience des classes de cours préparatoires dédoublées, et de scolarisation des enfants handicapés, se fait par **redéploiement des moyens d'enseignement du second degré vers le premier degré** : la création de 1 500 emplois de professeurs des écoles supplémentaires est compensée par la suppression de 1 500 emplois d'enseignants, ainsi que de 2 400 stagiaires, du second degré.

Au total, le nombre d'emplois budgétaires d'enseignants est **stable**.

b) Une évolution adaptée à l'évolution des effectifs

Ce redéploiement accompagne **l'évolution des effectifs**, de telle façon que les taux d'encadrement des élèves ne seront pas affectés. Dans le cadre de la préparation de la rentrée 2003, il a été recommandé aux recteurs et aux inspecteurs d'académie de cesser de diminuer le nombre d'élèves par classe, dès lors que, en concertation avec les partenaires de l'école, ils jugeaient que le niveau d'encadrement est suffisant.

Toutefois, dans les écoles situées en zones prioritaires, la recherche d'une amélioration de la scolarisation demeure liée à une limitation du nombre d'élèves par classe. Ces mêmes préconisations seront, selon le ministère, renouvelées pour la rentrée 2004.

Le taux d'encadrement des élèves s'établit à près de 23 en 2002 dans l'enseignement primaire¹, à 23,9 en collège et 28,5 en lycée général et technologique.

Après une baisse continue depuis de nombreuses années (- 10 500 élèves en 2001, - 5 100 en 2002), les **effectifs du premier degré public** devraient connaître une **hausse de 34 400 élèves à la rentrée 2003, et de 55 000 élèves à la rentrée 2004**. En 2003, cette augmentation s'explique par la forte hausse des effectifs préélémentaires jusqu'en 2005, relayée à partir de 2004 par une hausse des effectifs de l'enseignement élémentaire.

¹ Mais il ne s'agit que d'estimations en raison de la grève administrative des directeurs d'écoles.

Au contraire, les **effectifs du second degré** accusent une **tendance continue à la baisse** : - 9 054 élèves en 2002 pour l'enseignement public, **-25 475 en 2003** (soit - 31 000 public et privé confondus), **- 29 606 à la rentrée 2004** (soit - 37 500 public et privé confondus).

CONSTAT ET PRÉVISION DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES
(PUBLIC + PRIVÉ, FRANCE MÉTROPOLITAINE + DOM)

(en milliers)

Rentrée	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 ^{er} degré	6 536	6 529	6 568	6 631	6 691	6 736	6 766
<i>dont préélémentaire</i>	<i>2 554</i>	<i>2 566</i>	<i>2 619</i>	<i>2 664</i>	<i>2 687</i>	<i>2 668</i>	<i>2 645</i>
2 nd degré	5 599	5 597	5 591	5 560	5 522	5 493	5 471
Total	12 135	12 126	12 159	12 191	12 213	12 229	12 237

Source : MJENR

3. Optimiser l'utilisation des moyens d'enseignement disponibles

Parmi les recommandations formulées par la Cour des comptes concernant les modalités de gestion des moyens, on citera notamment :

- identifier précisément les facteurs de désajustement, liés en particulier aux modalités d'utilisation des heures et des emplois ;

- mettre en place des outils de mesures des absences et réformer les modalités de remplacement des enseignants afin de réduire le sous-emploi manifeste des enseignants affectés en zone de remplacement (les TZR, titulaires sur zone de remplacement) ;

- inciter les académies à veiller à une meilleure correspondance entre les affectations d'enseignants titulaires et les besoins des établissements.

Le projet de loi de finances pour 2004 traduit une volonté louable d'apporter une réponse à ces observations et de **s'attaquer de front à certains dysfonctionnements du système éducatif.**

a) Assurer une meilleure répartition des moyens d'enseignement

Conformément à l'objectif inscrit au projet de loi de finances de « **compenser les inégalités sociales et territoriales par une discrimination positive dans la répartition des moyens** », l'amélioration de la carte scolaire du 1^{er} degré, engagée à partir de la rentrée 2001, vise à rééquilibrer les dotations en fonction de la typologie des académies, établie à partir de la combinaison d'indicateurs démographique, territorial et social.

A la rentrée 2003, la ventilation des postes entre les académies, effectuée en décembre 2002, a pris en compte non seulement les flux d'enseignants mais aussi, pour la première fois, le stock d'emplois disponibles, afin de réduire les disparités.

Ces efforts répondent pour partie aux observations de la Cour des comptes, laquelle critique une répartition des moyens ne correspondant pas forcément aux besoins : « *Il n'est pas assuré que les crédits aient été toujours alloués de façon suffisamment orientée vers les publics scolaires qui en avaient le plus besoin* ».

Ainsi, la Cour fait remarquer que la mise en œuvre de la politique d'accueil des enfants de deux ans dans les zones socialement défavorisées « *n'a pas été complètement maîtrisée* » : le taux d'accueil de ces enfants dans les zones d'éducation prioritaires (ZEP), d'environ 40 %, n'est supérieur que de 5 points à la moyenne nationale, et les variations des taux d'une académie à l'autre révèlent des situations paradoxales (21 % seulement en Seine-Saint-Denis, contre 68 % en Bretagne, en réponse à la concurrence forte de l'enseignement privé). Les résultats de cette politique traduisent les limites des efforts de redistribution des moyens d'enseignement sur le territoire national, en vue de mener une politique différenciée selon les situations économiques et sociales.

En outre, la politique en faveur des zones d'éducation prioritaire n'échappe pas totalement au risque de l'émiettement et de l'affectation non optimale des moyens. Outre un taux de rotation rapide des enseignants, les statistiques du ministère montrent que, dans les collèges de ZEP, le nombre moyen d'élèves par classe n'est finalement inférieur que de 1,7 à la moyenne nationale (21,2 en ZEP, contre 22,8). Toutefois, les écoles et collèges situés en ZEP ont été prioritaires lors de la répartition des postes d'aides éducateurs (les écoles, accueillant 17,3 % des élèves, ont accueilli 32 % des aides éducateurs), comme ils le sont également pour l'affectation des postes d'assistants d'éducation.

b) Améliorer les conditions de remplacement des enseignants absents

Le projet de budget assigne par ailleurs l'objectif d'« **assurer le remplacement des maîtres absents** » pour cause de maladie et de maternité : il s'agit de maintenir le taux au niveau atteint en 1999, à savoir 89 %, le taux d'absence constaté en 2001-2002 étant égal à 6,7 %.

A ce titre, comme le souligne le rapport de l'IGEN en 2002, la **gestion des maîtres affectés au remplacement est à optimiser** : « *certaines pratiques, telle que l'utilisation des postes de remplacement à d'autres fins, doivent disparaître.* » L'IGEN adresse les préconisations suivantes :

« Les observations montrent qu'il faut trouver un équilibre entre la globalisation des moyens et la nécessaire déconcentration de leur implantation. La souplesse dans le régime des primes permettrait de rendre plus attractifs certains postes, pour la plupart éclatés sur plusieurs écoles et sur plusieurs cycles, qui échoient le plus souvent aux très jeunes maîtres dont le barème est le plus faible. Il faut se donner pour objectif de faire disparaître le plus grand nombre de ces postes « éclatés », dissuasifs et décourageants ; il faut aussi, tant qu'ils existeront, se soucier de donner une aide spécifique aux jeunes maîtres qui les occupent : cela se fait, certes, mais il faut en faire une priorité affichée de la mission des conseillers pédagogiques.

Il s'agit là d'un objectif de première importance, compte tenu de l'efficacité encore relativement faible des dispositifs de remplacement, dont les différences d'un département à l'autre mériteraient une étude spécifique. »

De façon symétrique figure, pour l'enseignement du second degré, l'objectif de « **réduire le nombre d'heures d'enseignement perdues par insuffisance de remplacement des enseignements absents** ».

NOMBRE D'HEURES NON ASSURÉES DANS L'ENSEMBLE DES ÉTABLISSEMENTS DU SECOND DEGRÉ

Sur 100 heures annoncées, nombre d'heures non assurées en raison :	1999-2000	2000-2001	2001-2002
- de la fermeture totale de l'établissement	2,5	3,2	3,6
- du non-remplacement des enseignants absents pour fonctionnement du système	0,6	0,7	0,7
- du non-remplacement des enseignants absents pour formation	0,7	0,9	0,8
- du non-remplacement des enseignants absents pour raisons individuelles	2,3	1,9	1,9
Total du nombre d'heures non assurées	6,1	6,7	7,0
Total du nombre d'heures non assurées pour non-remplacement des enseignants	3,6	3,5	3,4

Source DEP : enquête annuelle sur les absences non remplacées des enseignants

- Fermeture totale de l'établissement : organisation d'examens nécessitant une fermeture totale, problème de sécurité des locaux, réunions de concertation ;
- fonctionnement du système : enseignants mobilisés par l'organisation d'examens ou leur participation aux commissions statutaires ;
- raisons individuelles : raisons médicales, congés statutaires (activités syndicales, congés d'adoption, autorisations d'absence...).

On rappellera que le pourcentage d'heures non assurées pour non remplacement est dans l'ensemble stable avec une très légère baisse sur les trois dernières années : de 3,6 % en 1999-2000 à 3,4 % en 2001-2002.

La Cour des comptes observe néanmoins que le principe « pas de classe sans enseignant » énoncé en 1982 continue de connaître des difficultés d'application dans le second degré. Fondamentalement, les absences demeurent insuffisamment connues. De plus, des contraintes pèsent sur la disponibilité des **enseignants titulaires affectés en zone de remplacement (TZR)** : le fractionnement des disciplines rend difficile, voire parfois impossible, le calibrage des effectifs de TZR, dont les effectifs, à la baisse, sont inégalement répartis sur le territoire.

De fait, pour répondre aux besoins de suppléance, les académies ont eu **recours à des enseignants non titulaires**, dont le nombre n'a cessé d'augmenter depuis 1998 : maîtres auxiliaires, contractuels ou vacataires, qui représentent environ 7 % des enseignants du 2nd degré en poste devant des élèves. Leur gestion n'a toutefois pas toujours été maîtrisée et cohérente : des académies ont recruté des contractuels ou vacataires dans des disciplines où elles disposaient pourtant d'enseignants titulaires en surnombre.

Lors de l'audition devant la commission des affaires culturelles, le ministre a ainsi évoqué l'exemple de l'académie de Nice, où le nombre de zones de remplacement, fixé à 14, a été réduit du tiers, afin **d'augmenter le « rendement » des TZR**, dont nombre se trouvaient en sous-service, désormais appelés à intervenir sur des aires géographiques de remplacement plus grandes.

On rappellera que le nombre d'enseignants titulaires d'une zone de remplacement s'élevait en 2001 à plus de 36 000 équivalents taux plein. **La « rentabilité » du dispositif est faible puisqu'elle ne dépasse pas 50 %, toutes disciplines confondues.**

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE PERSONNELS ENSEIGNANTS NON TITULAIRES

Situation	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Maîtres auxiliaires	16 658	13 310	9 457	6 065
Contractuels	7 336	12 529	17 921	22 698
Total	23 994	25 839	27 377	28 763

Source : DAF C3 / Enquête relative à l'évolution des effectifs d'agents non titulaires dans le second degré (chapitre 3197) ; remontées au 31 janvier de chaque année.

² Rapport remis par le recteur Bloch à la demande du ministre de l'éducation nationale

c) Le cas des enseignants « hors classe » : réduire les surnombres disciplinaires

Le ministère s'est enfin fixé l'objectif de **réduire progressivement le nombre d'enseignants n'exerçant pas une fonction d'enseignement devant les élèves**, en vue de parvenir à une meilleure utilisation des moyens au profit des élèves.

Parmi les diverses situations qui peuvent être répertoriées, votre commission se réjouit de la priorité consistant à réduire le nombre d'enseignants en sous-service, dans les disciplines où l'on dénombre des enseignants en sureffectif.

En 2002-2003, on relève **2 437 surnombres disciplinaires**, soit 0,63 % des professeurs du 2nd degré, contre 2 597 en 2001-2002. Parmi eux se trouvent 277 maîtres auxiliaires garantis d'emploi (436 l'année précédente).

Six disciplines concentrent 51 % des surnombres disciplinaires, **l'allemand** étant la plus concernée (296), puis la **philosophie** (278), et certaines disciplines professionnelles.

L'objectif fixé par le ministère consiste à **réduire ces surnombres à 2 000 en 2003-2004, puis 1 500 en 2004-2005.**

La réduction des surnombres disciplinaires passe par un meilleur calibrage des concours par disciplines. Toutefois, dans certaines disciplines, le nombre de postes ouverts aux concours ne saurait être réduit de façon drastique, dans la mesure où il s'agit, d'une part, d'un point d'aspiration de l'ensemble d'une filière universitaire, et d'autre part, pour des considérations diplomatiques (pour certaines langues dites « rares », comme l'arabe ou le portugais).

Enfin, le ministre a évoqué, lors de son audition devant la commission des affaires culturelles, l'éventualité d'encourager la bivalence des enseignants, sur le modèle des anciens PEGC ou de certains professeurs des lycées professionnels. Ainsi un professeur d'allemand pourrait également enseigner les lettres ou l'histoire.

Ces constats plaident par ailleurs en faveur d'une politique plus volontariste en faveur de l'enseignement des langues, alors que, comme l'a mis en exergue un récent rapport d'information du sénateur Jacques Legendre sur l'enseignement des langues étrangères³, se poursuit de façon inexorable et paradoxale le déclin de l'enseignement de l'allemand en particulier, au profit de l'anglais et de l'espagnol.

³ « Pour que vivent les langues... : l'enseignement des langues étrangères face au défi de la diversification », Jacques Legendre, commission des affaires culturelles, n° 63, 2002-2003.

Quant aux autres emplois « hors classe », ils correspondent à des situations diverses, comme le montrent les tableaux suivants. On notera que seuls 4 500 enseignants n'exercent aucune fonction, qu'ils soient dans l'incapacité provisoire d'enseigner (2 000), ou en surnombre disciplinaire ; 8 950 n'exercent aucune fonction d'enseignement, pour mise à disposition ou décharges totales ; 14 500 exercent une fonction d'enseignement devant des étudiants ou des adultes (en IUFM, dans l'enseignement supérieur ou dans des GRETA...) ; 23 250 n'exercent que partiellement devant les élèves, principalement pour décharges ou remplacement (10 250) ; enfin, 34 500 ne sont plus payés par le ministère de l'éducation nationale, qu'ils soient en disponibilité, détachement ou congé parental.

La répartition de ces emplois « hors classe » traduit toutefois de grandes disparités d'un département à l'autre.

**RÉPARTITION FONCTIONNELLE DES EMPLOIS DU PREMIER DEGRÉ
(RENTRÉE SCOLAIRE 2002)**

		R.S. 2002
94 % devant les élèves (82% en classe 12% hors classe)	Postes affectés, dans les écoles et établissements spécialisés, aux classes maternelles, élémentaires et spécialisées	254 241
	Postes affectés aux actions de soutien et aux aides spécialisées	11 689
	Postes affectés au remplacement des personnels (congés de maladie ou de maternité, formation continue et stages longs)	25 189
	Sous - Total	291 119
5% « encadrement administratif ou pédagogique »	Postes affectés aux décharges de service (directeurs d'écoles et d'établissements)	10 355
	Maîtres formateurs et conseillers pédagogiques E.P.S. (actions de formation continue notamment)	3 371
	Postes affectés aux établissements médico-éducatifs, hospitaliers et sociaux (accueil des élèves en difficulté, enfants handicapés ou malades)	1 749
	Sous - Total	15 475
0,9% « autres situations pédagogiques ou administratives »	Réadaptation et réemploi	1 034
	Actions spécifiques (CEFISEM, centres de classes de nature, itinérants en zone rurale, etc.)	949
	Etablissements pénitentiaires	312
	Décharges syndicales	612
Sous - Total	2 907	
0,1% « actions diverses »	Œuvres post- et péri- scolaires	379
	M.G.E.N.	172
	Emplois mis à disposition de certains organismes et donnant lieu à remboursement	34
	Sous - Total	585
	Total France métropolitaine + DOM	310 086

N.B. : TOM + Andorre ; 2 387 emplois
France entière : 312 471 emplois

RÉPARTITION FONCTIONNELLE DES EMPLOIS DU SECOND DEGRÉ

	Année 2002-2003	
I. EMPLOIS D'ENSEIGNEMENT DEVANT ELEVES * 85,51 %	377 490	
Enseignement		372 660
Lycées		120 212
Lycées professionnels		64 261
Collèges		173 166
Enseignement adapté et spécialisé		15 021
Remplacement		4 830
II. EMPLOIS DE DIRECTION ET D'ENCADREMENT 8,37 %	36 968	
Direction		15 003
Education		11 184
Documentation		8 476
Chefs de travaux et aides chefs de travaux		2 290
Instructeurs		15
III. AUTRES FONCTIONS 6,04 %	26 671	
Etablissements pénitentiaires		58
Actions diverses (détail en annexe)		1 414
Décharges syndicales		930
Formation des adultes		1 335
Stagiaires (IUFM, éducation,...)		16 958
Réadaptation		1 175
Réemploi		466
Orientation	4 335	
IV. DIVERS 0,08 %	339	
Emplois gagés		40
Mutuelles		41
Œuvres post et périscolaires		85
Organismes divers		173
ENSEMBLE	441 468	

* Les emplois destinés aux actions diverses ne sont pas intégrés dans le calcul du potentiel d'enseignement des académies lors de la préparation de la rentrée scolaire. Il s'agit d'activités à caractère pédagogique qui ne concernent pas l'ensemble des académies.

C. LA MISE EN PLACE DU DISPOSITIF DES ASSISTANTS D'ÉDUCATION

La loi n° 2003-400 du 30 avril 2003 relative aux assistants d'éducation a créé un statut nouveau pour les personnels d'encadrement et de surveillance des élèves dans les établissements scolaires du premier et du second degré.

Le projet de loi de finances pour 2004 traduit la montée en charge progressive de ce dispositif, destiné à se substituer, à terme, aux maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI-SE) et aux aides éducateurs, emplois-jeunes de l'éducation nationale.

1. Un nouveau statut unique et rénové

a) Une nécessaire « refonte d'ensemble »

La mise en place du statut des assistants d'éducation a répondu à l'incontournable besoin de faire évoluer le cadre juridique applicable aux personnels de surveillance et d'encadrement des élèves, dans un sens plus favorable à la fois aux établissements et aux étudiants ou jeunes exerçant ces fonctions.

On rappellera en effet le caractère anachronique des décrets de 1937 et 1938 fixant le statut des « pions » des collèges et lycées, devenu inadapté tant aux conditions de vie des étudiants et aux besoins des établissements. Quant aux aides éducateurs, ils avaient été recrutés de façon temporaire sur la base d'un contrat emploi-jeune d'une durée de cinq ans, sans qu'il soit envisagé de les pérenniser dans leurs fonctions.

En outre, comme votre rapporteur le soulignait à l'occasion de l'examen au Sénat du projet de loi⁴, la coexistence de ces deux catégories de personnels était peu satisfaisante : la juxtaposition de statuts différents impliquait en effet une gestion complexe, de même qu'un clivage devenu guère pertinent et inéquitable, dans la mesure où nombre d'aides éducateurs ont occupé en pratique des fonctions de surveillance.

⁴ Rapport n° 232, 2002-2003, de M. Philippe Richert, au nom de la Commission des affaires culturelles.

b) Un statut unifié et modernisé : les caractéristiques principales

La loi du 30 avril 2003 définit les principales caractéristiques du statut des assistants d'éducation :

- à la différence des aides éducateurs, recrutés sur contrats de droit privé, ils relèvent d'un **statut de droit public** (contrat de trois ans, renouvelable dans la limite d'un engagement total de six ans) ; comme les MI-SE, ce sont des agents publics non titulaires, qui occupent des emplois permanents de l'Etat, gage de la stabilité et de la pérennisation du dispositif ;

- par souci de proximité et de souplesse, les assistants d'éducation sont **recrutés directement par les établissements publics locaux d'enseignement**, alors que les MI-SE sont nommés par le recteur ; ceux qui sont affectés dans les écoles primaires sont recrutés par un « collège support », les directeurs d'écoles étant associés à la procédure ; ils peuvent exercer dans un ou plusieurs établissements ;

- les postes sont appelés à bénéficier en priorité aux étudiants boursiers, dans l'esprit de **l'objectif d'aide sociale** qui animait déjà le dispositif des MI-SE ;

- le **décret n° 2003-484 du 6 juin 2003** fixe à 1600 heures annuelles, réparties sur une période de 39 à 45 semaines, le temps de travail des assistants d'éducation ; néanmoins, leur statut prévoit un certain nombre de mesures destinées à faciliter la conciliation de ces emplois avec les contraintes d'un emploi du temps étudiant : possibilité de bénéficier d'un crédit d'heures de formation (200 heures maximum sur la base d'un temps plein) ou d'autorisations d'absences ; en outre, les postes attribués sont en priorité des mi-temps ; le statut d'agent public leur ouvre l'accès aux concours internes de recrutement de l'éducation nationale (enseignant du second degré et conseiller principal d'éducation) ; enfin, ils peuvent prétendre à la validation des acquis de l'expérience ;

- leur rémunération est fixée par arrêté du 6 juin 2003 par référence à l'indice brut 267 (soit 1 167 euros brut ou 955 euros net), soit un montant équivalent à celle des MI-SE.

Enfin, le statut des assistants d'éducation prévoit un **dispositif dérogatoire** à l'égard de ceux qui exerceront des fonctions **d'accompagnement individualisé des élèves handicapés**. Par là même, la priorité assignée à l'intégration scolaire des enfants souffrant de handicaps est clairement affirmée.

Le nombre de candidatures déposées en vue des recrutements pour la rentrée 2003, près de 54 000, soit environ 4 par poste, démontre à elle seule l'**attractivité** du dispositif.

2. La montée en charge progressive du dispositif

a) La mise en place du dispositif des assistants d'éducation dans le projet de loi de finances pour 2004

Selon les orientations souhaitées par le Gouvernement en vue de recentrer les fonctions d'encadrement et de surveillance des élèves sur les principaux besoins des établissements, les assistants d'éducation ont vocation à **remplacer à terme la totalité des MI-SE exerçant les missions de surveillance**, y compris dans les internats. Le remplacement se fera dans ce cas poste pour poste. Toutefois, les départs des aides éducateurs arrivant au terme de leur contrat de cinq ans ne seront pas intégralement compensés. Afin de rationaliser leurs missions, les assistants d'éducation n'assureront que la **pérennisation des fonctions les plus essentielles**, à savoir l'aide à l'accueil et à l'intégration des élèves handicapés, l'aide à l'utilisation des nouvelles technologies, l'animation des bibliothèques, l'encadrement des sorties scolaires, l'aide à l'étude, l'aide à l'encadrement et à l'animation des activités culturelles, artistiques et sportives organisées par les collectivités territoriales...

La répartition des assistants d'éducation s'inscrit dans une **démarche de régulation inter-académique**, prenant en compte les effectifs d'élèves, les dotations de base de MI-SE et d'aides éducateurs, et les critères sociaux, territoriaux et structurels utilisés pour la répartition des emplois d'enseignants.

Dans le sens de ces orientations, le projet de budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire prévoit :

- la **création de 33 000 emplois d'assistants d'éducation**, répartis comme suit : consolidation des 20 000 emplois budgétaires créés à la rentrée 2003, dont 5 000 AVS (pour un coût de 401 millions d'euros), et création de 13 000 emplois d'assistants d'éducation supplémentaires à compter du 1^{er} septembre 2004 (pour un coût de 91 millions d'euros en tiers d'année) ;

- la **suppression corrélative de 12 400 emplois de MI-SE**, dont 3 400 à compter du 1^{er} janvier 2004 (parmi lesquels 1 330 sur emplois et 2 070 sur crédits), ce qui correspond à la consolidation des suppressions de postes devenus vacants à la rentrée 2003 (soit un gain de 70 millions d'euros), et 9 000 à compter du 1^{er} septembre 2004 (soit un gain de 62 millions d'euros en tiers d'année) ; on rappellera que la loi de finances pour 2003 avait supprimé 5 600 emplois de MI-SE à la rentrée 2003.

Aussi, compte tenu des effectifs d'aides éducateurs parvenant en fin de contrat, l'évolution du nombre de personnels d'encadrement et de surveillance des élèves devrait se traduire comme suit :

ÉVOLUTION CONSOLIDÉE DES MOYENS DE SURVEILLANCE DES ÉLÈVES

Rentrée	MI/SE (en ETP)	Emplois jeunes(1)	Assistants d'éducation	Total
1999	38.567	61.582	-	100.149
2000	40.324	62.324	-	102.648
2001	40.381	60.430	-	100.811
2002	40.392	55.770	-	96.162
2003	31.392	31.878	20.000	83.270
2004	22.392	22.083	33.000	77.475

(1) Y compris les aides éducateurs des établissements d'enseignement privé sous contrat

Source : MJENR

b) Les dispositions transitoires en faveur des aides éducateurs

Deux mesures relatives aux emplois-jeunes sont inscrites au projet de budget pour 2004 :

- d'une part, compte tenu de la **réduction du nombre d'aides éducateurs, ramené de 31 000 au 1^{er} janvier 2004 à 17 300 au 31 décembre 2004**, la baisse de 55 millions d'euros de leurs dépenses de rémunération prises en charge par la section budgétaire (auxquels s'ajoutent 5 millions d'euros au titre IV, concernant les établissements privés sous contrat) ;

- d'autre part, **l'augmentation de 50 millions d'euros des crédits destinés à l'indemnisation du chômage des emplois-jeunes**, qui vient s'ajouter aux 43,6 millions d'euros déjà ouverts pour 2003.

On rappellera à cet égard que le précédent Gouvernement n'avait pas prévu de dispositif de financement de l'assurance chômage des aides éducateurs, les emplois-jeunes de l'éducation nationale ont été recrutés sur contrats de droit privé, contrairement à certains emplois-jeunes d'autres ministères, comme celui de l'intérieur, qui ont le statut d'agents publics, et dont le risque chômage est donc couvert par l'Etat en auto-assurance. Une convention de gestion ad hoc avec l'UNEDIC a été signée par le ministère de l'éducation nationale pour pallier cet « oubli ». Il en résulte néanmoins une charge prévisible non provisionnée.

Aussi, à la rentrée 2003, compte tenu des effectifs en poste fin juin 2003 et des contrats prenant fin au troisième trimestre 2003, 36 000 aides éducateurs environ sont en poste, répartis comme suit : 9 % en école maternelle, 40 % en école primaire, 32 % dans les collèges, 19 % dans les lycées.

Outre leur indemnisation au titre du chômage, plusieurs mesures sont prévues pour **favoriser l'insertion des aides éducateurs** :

- ils peuvent bénéficier, les deux dernières années de leur contrat, d'une augmentation du nombre d'heures libérées pour leur formation et leur insertion professionnelle ; ils ont également la possibilité de constituer un dossier pour la validation des acquis de l'expérience ;

- le **dispositif de professionnalisation** en place à la fin juin 2003 comporte plusieurs types de formations, diplômantes (dans les universités, les Instituts universitaires de technologie, les GRETA), de préparation aux concours de la fonction publique ou aux métiers des secteurs social, de la jeunesse et des sports, et des dispositifs académiques facilitant l'accès aux emplois du secteur marchand ;

- des **concours spécifiques d'accès à la fonction publique** (troisième voie) leur sont ouverts ; pour la session 2003, 800 postes étaient offerts au concours de professeurs des écoles, et 800 postes au CAPES, CA/PLP, et concours de recrutement des conseillers d'éducation. Toutefois, si la quasi totalité des postes de PE ont été pourvus par des aides éducateurs, leur réussite aux concours du second degré est faible.

3. La priorité assignée en faveur de l'aide à la scolarisation des enfants handicapés

a) Un effort spécifique en faveur d'une priorité nationale

La création du nouveau statut des assistants d'éducation traduit la volonté du Gouvernement de faire de l'intégration en milieu scolaire des enfants handicapés une priorité nationale pour les années à venir.

Au nombre des fonctions principales exercées par les assistants d'éducation, la loi du 30 avril 2003 fait figurer « l'aide à l'accueil et à l'intégration scolaires des élèves handicapés ». En outre, la montée en charge du dispositif se traduit par le triplement des effectifs des auxiliaires de vie scolaire (AE - AVS) chargés de ces missions.

Ainsi, parmi les 20 000 postes créés à la rentrée 2003, 3 500 ont été recrutés par les inspections d'académie pour assurer le suivi des enfants handicapés. Au total, 5 000 emplois d'AVS seront créés sur les 33 000 postes d'assistants d'éducation, portant leur nombre à plus de 6 000.

b) Le dispositif dérogatoire prévu pour les auxiliaires de vie scolaire

La loi du 30 avril 2003 a prévu un certain nombre de dispositions dérogatoires afin de prendre en compte les spécificités liées aux fonctions exercées par les auxiliaires de vie scolaire.

On distingue toutefois deux catégories d'AE – AVS :

- ceux assurant une fonction d'**aide à l'intégration des élèves handicapés dans les dispositifs collectifs tels que les classes d'intégration scolaire (CLIS) ou les unités pédagogiques d'intégration (UPI) (AVS – co)**, recrutés par les EPLE selon le « régime général ». Par contre, ils peuvent participer aux actions de formation d'adaptation à l'emploi proposées aux AVS chargés de l'aide à l'intégration individuelle (AVS - i) ;

- et ceux qui apportent une **aide individuelle à des élèves handicapés (AVS – i)**, sur décision de la commission départementale de l'éducation spéciale, pour lesquels la loi du 30 avril 2003 a prévu des **dispositions spécifiques**.

Ainsi, ils sont **recrutés par l'inspecteur d'académie**, directeur des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN), afin d'unifier le dispositif départemental et de permettre l'accompagnement des élèves handicapés dans les établissements d'enseignement privé sous contrat.

En outre, les candidats à ces fonctions peuvent **déroger au niveau de diplôme requis** pour les autres AE, dès lors qu'ils justifient d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans, notamment en qualité d'AVS – emploi-jeune. Il s'agit ainsi de donner aux personnels exerçant dans ce cadre la possibilité de poursuivre s'ils le souhaitent cette expérience.

Le ministère affirme en effet **recruter de façon prioritaire les personnels actuellement en fonction, dans le cadre du dispositif emploi-jeunes, dans les associations ou les collectivités locales** dont les contrats arrivent à échéance avant le 30 juin 2004.

c) La participation des associations oeuvrant dans ce domaine

L'expérience et le savoir-faire des associations engagées dans l'aide à l'accueil des élèves handicapés sont pris en compte aux différentes étapes du processus :

- les associations ayant précédemment signé une convention de partenariat en tant que gestionnaire d'un service d'AVS **participent à la commission de recrutement** présidée par l'IA-DSDEN chargée de l'examen des candidatures ; elles seront de même associées au comité de pilotage

départemental qui veillera à l'articulation du nouveau dispositif avec ceux précédemment mis en place ;

- enfin, ces associations apportent également une **contribution aux formations spécifiques d'adaptation à l'emploi** (prévues dans le temps de service des AVS, mais en dehors du temps de présence auprès des élèves) destinées à informer les personnels recrutés sur les handicaps et leurs conséquences, sur les besoins particuliers des élèves qu'ils accompagnent, ainsi que sur les dispositifs médico-sociaux qui peuvent participer à la prise en charge des jeunes handicapés, de même, si nécessaire, à former à certains gestes techniques.

En outre, lors de son audition devant la commission des affaires culturelles, le ministre a réaffirmé l'engagement qu'il avait déjà pris en séance publique, lors des discussions sur le projet de loi relatif aux assistants d'éducation, de substituer aux AVS associatifs recrutés sous contrat aidé des **contrats CIVIS** : 3 000 leur seront mis à disposition pour pallier les départs en fin de contrat de ces emplois-jeunes.

D. LES ENJEUX DU PILOTAGE DU SYSTEME EDUCATIF

1. L'acte II de la décentralisation

a) L'implication des collectivités territoriales en matière d'éducation

L'éducation constitue un domaine dans lequel les collectivités territoriales se sont affirmées. En 2002, elles **participent à hauteur de plus de 20 % à la dépense intérieure d'éducation**.

Si les communes ont la responsabilité des écoles depuis la III^e République, les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont transféré aux départements et aux régions la charge et la responsabilité du parc immobilier des collèges et lycées. La qualité des efforts accomplis, dans leur volume et dans leur succès, pour entretenir, rénover et agrandir ce patrimoine est reconnue de l'avis unanime. Le rapport de la commission Mauroy en 2000, « *Refonder l'action publique locale* », souligne à ce titre la modernisation incontestable de l'immobilier scolaire : « *Le visage de la France a sur ce point radicalement changé grâce à l'action des collectivités territoriales* ». Les collectivités ont assumé pleinement leur responsabilité, « *elles ont su agir avec célérité et efficacité, là où l'Etat avait tardé* ».

Les efforts de rattrapage ont été sans précédent, en particulier jusqu'en 1994-1995, si bien que, contrairement au mauvais procès qu'on lui adresse parfois, la décentralisation n'a pas contribué à accroître les inégalités

territoriales. Il n'existe pas de lien direct entre les investissements consentis par les collectivités territoriales et leur potentiel fiscal. M. Claude Thélot affirme même que « *l'école française est moins inégale depuis une vingtaine d'années* ». Malgré la diminution des effectifs de 60 000 élèves environ entre 1986 et 2002, il existe 170 collèges de plus, sans parler des reconstructions.

En 2003, régions et départements consacrent au total 7 milliards d'euros à leurs établissements : les régions dépensent 3,26 milliards d'euros pour les lycées, et les départements 3,48 milliards d'euros pour les collèges.

Les collectivités territoriales consacrent en outre des **moyens de plus en plus conséquents dans les équipements pédagogiques**. En cela, elles outrepassent parfois les attributions que leur confie la loi, soit pour mener des initiatives d'aides aux élèves, soit pour accompagner la mise en place des politiques nationales :

- plusieurs régions, comme l'Ile-de-France, la Lorraine ou la Picardie, ont institué la gratuité des manuels scolaires au lycée ;

- les collectivités ont en outre accompagné la généralisation de l'enseignement des langues vivantes à l'école primaire, en recrutant des intervenants extérieurs afin de pallier le manque de formation des maîtres ;

- enfin la participation des collectivités territoriales est déterminante en matière d'**équipement informatique** des établissements scolaires.

Sur ce dernier point, la réalisation de l'objectif fixé par le ministre délégué à l'enseignement scolaire, lors d'une communication en conseil des ministres du 14 mai 2003, d'**équiper, d'ici 2007, chaque école d'un ordinateur pour 10 élèves** (contre 1 pour 18 en 2003 et 1 pour 15 en 2004), **et les collèges et lycées d'un pour 3 élèves**, pour que tous puissent avoir accès à Internet, reposera en grande partie sur les collectivités territoriales.

Toutefois, le ministère a annoncé mettre à disposition des rectorats un modeste fonds de concours de 3 millions d'euros, destiné à encourager l'équipement des écoles les moins bien dotées. En outre, le pilotage des logiciels sera assuré au niveau national, par le Centre national de documentation pédagogique, qui animera le « pôle national des contenus numériques pour l'enseignement scolaire » et une « agence pour la promotion des usages éducatifs » (recensement des bonnes pratiques).

Cet exemple illustre ainsi la **coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière pédagogique**, ces dernières étant ainsi étroitement associées à l'accompagnement et au soutien de la mise en place du **brevet informatique et Internet (B2i)** qui attestera des compétences en informatique des élèves de troisième.

b) Le projet de loi relatif aux responsabilités locales : vers de nouveaux transferts

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales, actuellement en discussion au Parlement, se présente comme le second acte de la décentralisation, et prolonge la logique des transferts de 1983 :

- les communes et départements déterminent les secteurs de recrutement des écoles et collèges publics, alors que ces compétences relevaient jusqu'à présent du maire et de l'inspecteur d'académie ;

- les départements et régions se voient transférer la propriété des biens immobiliers qui leur étaient jusqu'à présent mis à disposition ;

- l'association des collectivités territoriales au développement du service public de l'éducation se traduit par la création d'une nouvelle instance, le conseil territorial de l'éducation nationale ;

- les **personnels techniciens, ouvriers et de service** assurant, dans les collèges et lycées, les missions liées à l'accueil, l'entretien, le service de restauration et d'hébergement sont transférés aux départements et régions.

Les lois de décentralisation du début des années 1980 avaient en effet conduit à une situation incohérente, dans la mesure où les personnels participant à titre principal à l'entretien et la maintenance des locaux placés sous la responsabilité des collectivités sont restés sous l'autorité de l'Etat. Les moyens en personnels n'ont pas suivi les efforts déployés par les collectivités : les effectifs de personnels TOS n'ont augmenté que de 2,5 % de 1986 à 2003, tandis que la surface cadastrale a augmenté d'environ 20 %.

Ce transfert concerne trois corps de catégorie C, les ouvriers d'entretien et d'accueil (68 % des effectifs transférés), les ouvriers professionnels (23 % des effectifs), les maîtres ouvriers (8,5 % des effectifs) et un corps de catégorie B, les techniciens (222 personnes).

Au total, le transfert concerne **93 186 emplois budgétaires** (sur un total de 96 282 emplois équivalents temps plein). Par ailleurs, 956 personnels administratifs équivalents temps plein des services académiques seront mis à disposition des collectivités, pour assurer la gestion et le suivi des carrières des personnels transférés. L'impact budgétaire estimé par le ministère s'élève à 1,86 milliard d'euros (dont 1,78 milliard relatifs aux emplois budgétaires de personnels TOS).

A compter du 1^{er} janvier 2005, les personnels concernés pourront opter soit pour leur intégration dans la fonction publique territoriale, soit décider le maintien dans leur statut actuel, avec un détachement sans limitation de durée auprès de la collectivité territoriale.

Au-delà des dispositions du projet de loi, le Sénat s'est prononcé, sur proposition de votre commission, en faveur du transfert aux départements de la médecine scolaire, par souci d'efficacité et de continuité de l'action des services départementaux de Protection maternelle et infantile.

2. Vers plus d'autonomie pour les établissements d'enseignement

a) Développer une culture de projet : le rôle du chef d'établissement

Améliorer le pilotage du système éducatif suppose, en parallèle du mouvement de décentralisation, un renforcement de **l'autonomie pédagogique des établissements**. Comme le souligne l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), « *Il importe de donner aux établissements publics locaux d'enseignement tous les moyens (juridiques, administratifs et financiers) de nature à leur permettre de construire et de faire vivre un réel projet pédagogique* ».

Les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) disposent en effet de fort peu de marges de manœuvres pour adapter l'organisation de la vie scolaire aux besoins spécifiques des publics scolaires qu'ils accueillent. Le contenu et la portée des projets d'établissement restent le plus souvent modestes.

Dans ce cadre, la réflexion sur l'autonomie des établissements consiste à insuffler une logique de projet au niveau des établissements et **affirmer le rôle de cohésion du chef d'établissement à l'égard des équipes pédagogiques**, par une clarification de ses missions, recentrées sur la définition et l'évaluation de la politique propre de l'établissement, éventuellement assisté d'un conseil scientifique et pédagogique.

La réussite de l'enseignement privé sous contrat repose aujourd'hui en grande partie sur l'existence d'une telle dynamique de projet, propre à chaque établissement.

Votre commission souligne en ce sens le rôle désormais déterminant reconnu au chef d'établissement, pour faire de l'établissement un lieu de vie en commun et non seulement le lieu où sont dispensés les savoirs par les enseignants. Le référentiel des personnels de direction, annexé au protocole d'accord signé le 16 novembre 2000, affirme clairement sa responsabilité pédagogique : « impulser et conduire une politique éducative d'établissement au service de la réussite des élèves ».

De même, la création en 2003 d'une « direction de l'encadrement » au sein du ministère atteste de l'attention spécifique portée à ces corps.

Toutefois, l'évolution de ces fonctions doit s'accompagner d'une revalorisation de l'attractivité du corps. Votre commission remarque que le **protocole quadriennal de repyramidage du corps** engagé en 2000 dans le cadre de la refonte du statut des personnels de direction⁵ prendra fin en 2004. Or le fait que près du quart des personnels choisissent de rester en poste au-delà de 60 ans a conduit à ralentir la montée en charge de ces mesures. Pour 2004, le corps sera porté à 47 % pour le grade de base, 45 % pour le grade intermédiaire et 8 % pour le grade supérieur (alors que l'objectif était respectivement de 40, 48 et 12 %). En outre, les indemnités spécifiques au corps n'ont fait l'objet d'aucune revalorisation depuis 1999.

b) Un premier pas vers le renforcement du principe d'autonomie des établissements

D'ores et déjà, un certain nombre d'aménagements, encore de protée modeste, sont introduits afin de ménager une plus grande souplesse dans l'organisation des enseignements.

Le **principe d'autonomie des établissements est rappelé dans la circulaire de rentrée 2003** comme un des leviers essentiels pour adapter les réponses pédagogiques à la diversité des élèves. Ainsi, pour le lycée d'enseignement général et technologique, les applications en sont :

- la souplesse dans l'utilisation de l'enveloppe horaire globale, par la possibilité de moduler pour certaines disciplines la part respective des activités en classe entière et en classe dédoublée (langues vivantes dans toutes les séries, philosophie et histoire géographie en série S) ;

- les moyens consacrés aux deux volets du dispositif d'accompagnement des élèves de seconde (les modules communs et l'aide individualisée) peuvent, au choix des équipes pédagogiques, être globalisés ;

- l'éducation civique, juridique et sociale (ECJS) en classe terminale des séries générales pourra être traitée par les enseignants volontaires dans le cadre pédagogique des travaux personnels encadrés (TPE).

En outre, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, une démarche de globalisation des crédits sera menée à partir du 1^{er} janvier 2004 dans certains EPLE des académies pilotes de Rennes et Bordeaux, afin de renforcer l'autonomie financière des établissements.

Par ailleurs, en proposant la suppression de l'ancien chapitre 36-71 « *Etablissements scolaires et de formation-dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement* » et la création d'un nouveau chapitre 37-81, le projet de budget va dans le sens du renforcement de l'autonomie des

⁵ décret n° 2001-1174 du 11 décembre 2001, qui s'est traduit par la fusion des deux corps de 1^{ère} et 2^{nde} catégorie en un corps unique de personnel de direction à trois grades

établissements. Ce chapitre rassemble en effet désormais l'ensemble des moyens de fonctionnement destinés aux établissements et globalise les crédits destinés aux dépenses pédagogiques d'une part, à la rémunération des MI-SE, des assistants d'éducation et des emplois-jeunes d'autre part.

S'agissant des **écoles**, la politique **d'incitation au développement des mises en réseau**, présentée lors du **conseil des ministres du 5 novembre 2003** par le ministre délégué à l'enseignement scolaire, M. Xavier Darcos, vise à leur permettre d'atteindre la masse critique qui aujourd'hui leur manque souvent pour mener des projets et des actions propres, en particulier dans les territoires ruraux. A l'issue de la concertation engagée à ce sujet par le ministère, des textes d'application seront publiés en vue d'une entrée en application à la rentrée 2004, pour doter ces réseaux d'écoles ou regroupements pédagogiques intercommunaux (10 430 écoles concernées en 2002) d'un statut et d'un directeur – coordonnateur.

Le ministre délégué a annoncé la constitution de 600 « réseaux d'écoles » dans les zones rurales d'ici l'année scolaire 2006-2007, qui regrouperont chacun en moyenne de 18 à 20 classes, soit près de 400 élèves, et intégreront les 246 réseaux qui existent déjà.

3. Les enjeux du recrutement et de la gestion des personnels enseignants

a) Les départs à la retraite : vers une gestion prévisionnelle des emplois ?

La question du recrutement dans les années à venir va prendre une acuité particulière : les projections démographiques établies par le ministère de l'éducation nationale montrent en effet que **d'ici 2010, plus de 40 % des enseignants auront quitté le système scolaire**, premier et second degrés public et privé confondus.

Le flux annuel de départs à la retraite devrait culminer en 2006-2007 à 35 000 départs, contre 22 000 en 2001, soit un accroissement de 60 %.

Or si l'éducation nationale devra recruter, en moyenne, 35 000 nouveaux enseignants par an dans les dix prochaines années, seuls 150 000 jeunes sortent chaque année de l'enseignement supérieur avec une licence ou plus permettant de postuler aux concours d'enseignants. Cette inquiétude, qui est par ailleurs partagée par l'ensemble des pays européens, affecte avant tout le second degré, l'attractivité du métier de professeur des écoles permettant d'attirer un nombre plus important de candidats.

	Sorties premier degré	Sorties second degré
2001	12 071	11 285
2002	13 482	13 203
2003	15 450	16 400
2004	16 200	16 400
2005	16 000	16 600
2006	15 400	18 800
2007	14 600	21 100
2008	13 000	21 300
2009	13 000	20 800
2010	12 700	19 400

Aussi, le nombre de postes aux concours externes de recrutement est passé de 10 075 en 2000 à 12 000 en 2002 et devrait être porté à 14 500 entre 2003 et 2005. Dans le second degré, il a augmenté de 30 % entre 2000 et 2002.

Néanmoins, comme le note la Cour des comptes dans son rapport d'avril 2003, ces « *besoins croissants en nouveaux enseignants risquent, compte tenu du vivier potentiel, de conduire à une insuffisance de candidats, qui se traduira sinon par une pénurie de recrutement, du moins par une baisse sensible de sa qualité.* »

En effet, le **taux d'attractivité des concours** externes, c'est-à-dire le nombre de candidats présents par rapport aux postes offerts, a fortement diminué :

- si, pour le **premier degré**, il reste relativement stable : 5 en 1999, 4,3 en 2001 et 4,6 en 2002, mais certaines académies connaissant toutefois de fortes tensions (Amiens, Guyane, Reims, Créteil ou Versailles),

- pour le **second degré**, cet indicateur est passé de 7,64 en 1999 à 6,53 en 2001 et 5,22 en 2002. Le nombre de candidats au CAPES a chuté de 31 % depuis 1997.

En outre, la situation est contrastée par discipline, en particulier pour l'enseignement des langues (3 et 4 candidats par poste respectivement pour les CAPES d'anglais et d'espagnol) et pour les sciences. Concernant le déficit d'enseignants dans certaines filières professionnelles, le ministère a commencé à mettre en place dès 2002 un dispositif de **pré-recrutement**, les cycles de préparation aux concours de professeurs de lycées professionnels, qui gagnerait à être étendu aux **disciplines scientifiques**. Des systèmes de ce type ont en effet montré par le passé des résultats positifs, comme les instituts de préparation à l'enseignement secondaire (IPES) dans les années 1960, ou les bourses d'entrée dans les IUFM, dans les années 1990.

On pourrait également se demander s'il ne serait pas opportun d'élargir et diversifier le vivier de recrutement des enseignants, à des professionnels par exemple, comme il a été tenté de le faire pour le recrutement des chefs d'établissement.

b) La problématique du métier et du statut d'enseignant

Le large renouvellement à venir des personnels enseignants doit être saisi comme l'opportunité de redéfinir les contours du métier d'enseignant, et d'ouvrir la réflexion sur l'évolution de l'exercice du métier.

En outre, la gestion des 735 000 enseignants des 1^{er} et 2nd degrés constitue un enjeu majeur, qui se heurte à un certain nombre de contraintes et de rigidités, mises en lumière notamment par la Cour des comptes :

- La **coexistence de multiples statuts éclatés et devenus inadaptés**. Au total, 11 catégories d'enseignants sont susceptibles d'intervenir dans les collèges et lycées, leurs obligations de service hebdomadaire allant de 15 à 20 heures par semaine. Les **professeurs agrégés et certifiés** font l'objet de deux décrets qui datent de 1972 et relèvent par ailleurs de textes réglementaires datant des années 1950. Ils obéissent à des obligations de service différentes (13,9 heures pour les agrégés, 16,5 heures pour les certifiés), alors même qu'ils interviennent parfois dans les mêmes établissements et devant les mêmes classes. Aussi une refonte de ces statuts devenus obsolètes devrait s'attacher, en particulier pour les agrégés, à différencier la gestion de leur carrière de celle des certifiés, en particulier pour qu'ils ne soient affectés qu'en lycée, voire dans l'enseignement supérieur, et non pas en collège.

- En outre, le phénomène de « *rendement décroissant des emplois* » a pour effet de restreindre les marges de manœuvre en matière de gestion, sous le double effet de la diminution des obligations réglementaires de service (de 21 à 18 heures pour les PEGC) et de la réduction de moitié, en 2000, du nombre d'heures supplémentaires susceptibles d'être imposées par le chef d'établissement.

- La **monovalence et le cloisonnement disciplinaire** constituent un autre facteur de rigidité, particulièrement préjudiciable dans les collèges, alors que se développent les travaux transdisciplinaires. Aussi la « bivalence » disciplinaire pourrait être favorisée au collège, en accompagnement de l'évolution du premier cycle du secondaire, en particulier pour aménager des « passerelles » entre l'école primaire et le collège et garantir aux élèves une phase de transition de nature à améliorer la liaison, parfois trop brutale, entre CM2 et 6^e. On rappellera que le corps des PEGC, en extinction, se fondait sur le principe de bivalence.

A ce titre, le rapport de l'IGAENR en 2002 faisait la recommandation suivante : *« Il conviendrait aussi de lever le facteur de rigidité que constitue la séparation totale entre les enseignants du 1^{er} degré et ceux du collège alors même qu'ils ont désormais le même niveau statutaire. A la faveur de la mise en œuvre de la loi organique, une certaine fongibilité des emplois du 1^{er} degré et des collèges pourrait être introduite, qui permettrait une souplesse dans l'affectation des enseignants, en particulier dans les petits collèges de zones rurales. »*

Enfin, à la faveur de la loi sur les retraites, qui introduit la notion de « **seconde carrière** », il est aujourd'hui nécessaire d'ouvrir la réflexion concernant les modalités permettant de **diversifier les fonctions exercées par les enseignants au long de leur carrière**, afin de prévenir tout effet de lassitude. Cette diversification peut se traduire soit par le fait d'enseigner à un moment donné à un autre niveau, soit par l'exercice de fonctions qui pourraient concourir utilement aux missions d'enseignement, par exemple la coopération internationale, le lien avec les entreprises, la participation aux missions de direction, l'orientation et l'insertion professionnelle des élèves, de concert avec les conseillers d'orientation-psychologues...

En effet, les récents mouvements sociaux ont mis en évidence une certaine lassitude nourrie d'un sentiment d'impuissance face à l'échec scolaire, mais aussi d'isolement dans la défense des valeurs de respect de l'autorité, de travail et d'effort.

Ces constats justifient les attentes placées dans la mise en place du **Débat national sur l'Ecole, destiné à mettre en lumière les dysfonctionnements actuels afin d'aboutir à la définition des grands objectifs et orientations que la Nation assigne à son système éducatif pour les années à venir.**

II. UN BUDGET RECENTRÉ SUR DES PRIORITÉS ÉDUCATIVES NATIONALES

Le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2004 traduit la volonté du ministère de recentrer les efforts sur des orientations prioritaires : la prévention de l'illettrisme, la lutte contre les violences et l'échec scolaire, la scolarisation des enfants handicapés.

Votre commission ne peut que se féliciter de la rupture ainsi engagée avec une politique de saupoudrage des moyens et la succession ininterrompue de réformes ponctuelles, dont l'accumulation depuis plusieurs décennies a, selon le diagnostic établi par l'IGAENR dans son rapport de 2002, « *rendu l'organisation du système à la fois illisible et ingérable ; (...) illisible parce que jamais n'est mise en regard la continuité nécessaire des actions ; (...) ingérable par l'impossibilité, devenue réelle, de mettre en œuvre toutes les mesures de réformes, ce qui a entraîné, par ailleurs, découragement et scepticisme parmi les enseignants comme parmi les chefs d'établissement* ».

A. LA BATAILLE DE LA LECTURE ET DE L'ÉCRITURE À L'ÉCOLE

1. Un effort national en faveur de l'école primaire

Le projet de budget pour 2004 prévoit le **renforcement du Plan national de prévention de l'illettrisme appliqué depuis 2002**. Ce plan repose sur une stratégie d'ensemble qui s'articule entre actions scolaires et temps extrascolaire, selon trois axes principaux :

- renforcer l'apprentissage de la lecture et de l'écriture tout au long de l'école élémentaire,
- améliorer la prise en charge des élèves en difficulté,
- développer la lutte contre l'illettrisme en milieu extrascolaire : une mesure nouvelle de 0,5 million d'euros en faveur du programme de lutte contre l'illettrisme dans les centres de vacances et de loisirs est ainsi inscrite au budget « Jeunesse ».

a) Les enjeux de l'école primaire : une étape déterminante

L'effort en faveur de l'école primaire correspond à un choix à la fois justifié et opportun. C'est en effet dès ce stade premier des apprentissages,

étape déterminante pour le reste de la scolarité, que se constitue le noyau dur des élèves en très grande difficulté de lecture. Le rapport de l'IGAENR pour 2002 relève l'existence d'une **corrélation quasi exacte entre les pourcentages d'échecs aux évaluations de CE2 et de 6^e**.

En outre, la part des dépenses de l'enseignement scolaire consacrées à l'école primaire est aujourd'hui proportionnellement moins importante que dans la moyenne des pays de l'OCDE. En effet, la dépense d'éducation dans le premier degré représente 27,3 % de la dépense intérieure d'éducation (DIE) en 2002 (contre 30,1 % en 1985), soit une dépense moyenne de 4 460 euros par élève (la moyenne des pays de l'OCDE étant de 4 380 euros), alors que la part de l'enseignement du second degré s'élève à 43,4 % de la DIE, soit une dépense moyenne par élève de 8 120 euros (un montant bien supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE, de 5 960 euros).

L'avis du Haut conseil de l'évaluation de l'école (Hcéé) rendu public en octobre 2003, proposant, en amont du Débat national sur l'école, des « *Eléments de diagnostic sur le système scolaire français* » formule les observations suivantes :

- huit à neuf élèves et jeunes sur dix ont, à des degrés divers, une maîtrise de la lecture qui leur permet de bénéficier des enseignements qui leur sont dispensés, puis de participer à la vie sociale et professionnelle ;

- en revanche, **à tous les niveaux, 10 à 15 % des élèves** sont en plus ou moins grande difficulté de compréhension face à l'écrit et près de la moitié de ceux-ci peut être considérée en très grande difficulté ; les tests passés lors de la Journée d'appel de préparation à la défense montrent que, parmi les 10 à 12 % de jeunes de 17 ans qui connaissent des difficultés, **5 à 7 % se trouvent dans une situation qui peut déboucher sur l'illettrisme ;**

- cette proportion d'élèves en grande et très grande difficulté n'a pas sensiblement augmenté au cours des dernières années, mais n'a pas non plus diminué, et sur ce point notre système éducatif connaît un **palier. A la rentrée 2002, 4 % des élèves entrant en 6^e présentent de très grandes difficultés et des lacunes quasi générales** dans tous les domaines de la lecture (cette proportion était la même en 1997), 7 % présentent des difficultés importantes dues à leur lenteur (8 % en 1997) et 6,5 % sont également en difficulté mais maîtrisent au moins une partie des fondamentaux (3 % en 1997). Au total, **17,5 % des collégiens sont en difficulté, contre 15 % en 1997 ;**

- au niveau des comparaisons internationales, l'enquête PIRLS⁶ fait apparaître pour la France des résultats qui sont globalement un peu inférieurs à la moyenne des pays comparables au nôtre. Mais la dispersion des résultats est

⁶ *Progress International Reading Literacy Study*

plus faible en France. Les écarts entre filles et garçons y sont moindres et la proportion de « mauvais lecteurs » y est relativement modeste.

Votre commission rejoint les conclusions du Hcéé, lesquelles soulignent les **enjeux majeurs reposant sur le début de l'école primaire** :

*«Tous les travaux disponibles convergent pour montrer que le **moment des apprentissages fondamentaux**, ceux qui ont lieu au cycle II de l'école primaire, c'est-à-dire à l'articulation entre la dernière année d'école maternelle –la Grande section– et les deux premières années de l'école élémentaire –le CP et le CE – est essentiel dans une scolarité.*

*Une lenteur ou une difficulté d'apprentissage au CP compromet gravement le déroulement de la carrière scolaire ultérieure (...). C'est à ce moment que se constitue un « **noyau dur** » d'élèves qui, ne maîtrisant pas les procédures élémentaires nécessaires aux apprentissages, ont du mal, à chaque niveau de la scolarité, à bénéficier des enseignements et constituent vraisemblablement ensuite l'essentiel des jeunes que l'on peut considérer comme en danger d'illettrisme, lorsqu'ils participent à 17 ans à la Journée d'Appel de Préparation à la Défense (JAPD). »*

b) La pré-scolarisation : quel impact en termes de réussite scolaire ?

Votre commission rappellera que les études disponibles ne révèlent **aucun impact de la scolarisation dès deux ans sur les résultats scolaires** des enfants lors des deux premières années de l'école primaire : les inégalités sociales de réussite restent sensibles.

C'est pourquoi il apparaît plus opportun de développer d'autres voies d'accueil pour ces enfants que l'école maternelle, sur l'exemple des structures intermédiaires de garde existant en Allemagne par exemple ou dans d'autres pays européens, alors que le taux de pré-scolarisation en France est déjà parmi les plus élevés.

L'objectif fixé par le ministère consiste à **maintenir ce taux à son niveau actuel, à savoir 32 %, en ciblant ce dispositif sur les zones les plus défavorisées.**

Une circulaire publiée pour la rentrée scolaire 2003⁷, réaffirme la priorité à accorder dans les écoles d'éducation prioritaire à la qualité de l'apprentissage de la langue française dès l'école maternelle. C'est en effet dans la **perspective de développement du langage et de prévention dans la détection de la difficulté scolaire** que la scolarisation dès deux ans prend tout son sens dans les écoles maternelles situées en zone d'éducation prioritaire.

⁷ « Des objectifs et des méthodes pour lutter contre la fracture scolaire et élaborer les contrats de réussite scolaire »

c) Les nouveaux programmes pour l'école primaire

Définis par les arrêtés du 25 janvier 2002, ces programmes **font de la maîtrise de la langue française dans ses usages oraux et écrits la première des priorités pour tous les cycles**. Leur mise en place s'est accompagnée de directives plus rigoureuses que par le passé en matière de pédagogie de la lecture, quelles que soient les méthodes adoptées par les maîtres.

Les **horaires quotidiens dévolus à la lecture et à l'écriture** y sont précisés, alors que ce n'était plus le cas depuis 1969 :

- 2 h 30 au cycle des apprentissages fondamentaux (CP et CE1)
- 2 h au cycle des approfondissements (cycle III - CE2, CM1 et CM2)

En parallèle, les dispositifs d'évaluation des acquisitions en français sont enrichis, tout au long de la scolarité primaire. Un livret intitulé « *Lire au CP : repérer les difficultés pour mieux agir* », synthétisant les principales difficultés susceptibles d'être rencontrées par les élèves, ainsi que les activités de nature à y remédier, a été distribué aux maîtres des cours préparatoires.

En amont, le rôle de l'école maternelle est recentré sur l'acquisition d'un socle de compétences nécessaires pour faciliter l'approche de l'écrit.

Enfin, les nouveaux programmes incluent la poursuite de la mise en œuvre du **programme de littérature de jeunesse** à l'école : au cours de chaque année du cycle III, chaque élève doit lire au moins 10 ouvrages, socle d'une première culture littéraire partagée.

Néanmoins, ces nouveaux programmes font part aux activités d'ouverture, complémentaires, et non concurrentes de l'apprentissage des fondamentaux. **L'apprentissage d'une langue vivante** s'inscrit en discipline obligatoire de l'école primaire, et se voit doter d'un horaire spécifique, ainsi que d'un programme et d'objectifs précis.

Le renforcement du statut de cet enseignement accompagne le plan de généralisation pour l'école primaire. On remarquera toutefois que l'objectif initial, à savoir de toucher l'ensemble des classes de CE2 en 2002, n'a pas été atteint, à défaut de moyens suffisants en enseignants qualifiés : si 95,8 % des élèves de cours moyen ont appris une langue étrangère en 2002-2003, seuls 55,7 % des classes de CE2 ont été concernées. L'objectif pour 2003 est d'atteindre 100 % des classes de cours moyens et 90 % des classes de CE2, pour lesquelles la généralisation totale est prévue pour 2004.

Par ailleurs, alors que le plan initié par M. Jack Lang en 2000 prévoyait l'extension progressive de l'apprentissage d'une langue vivante étrangère en cycle II, c'est-à-dire de la grande section de maternelle au CE1, d'ici 2007, ces objectifs ne sont plus mentionnés, ce qui correspond à la

volonté du ministère de privilégier la qualité à la logique extensive d'une « généralisation à marche forcée ».

2. L'extension de l'expérience des cours préparatoires dédoublés

a) L'expérimentation lancée en 2002

L'**expérimentation** portant sur des classes de cours préparatoires à effectifs réduits concerne **depuis septembre 2002 une centaine de classes, dans environ 40 écoles** situées dans 10 académies (Aix-Marseille, Amiens, Créteil, Lille, Lyon, Paris, La Réunion, Rouen, Strasbourg et Versailles). L'opération est concentrée sur des écoles accueillant une population défavorisée, plus vulnérable face aux exigences des apprentissages scolaires, comme en attestent les résultats aux évaluations scolaires nationales. Les classes, qui ne sont pas des classes de niveau à ce stade des apprentissages, rassemblent 10 à 12 élèves.

On rappellera que la mise en place de cette expérimentation répond à une étude du Haut conseil de l'évaluation de l'école, qui avait mis en évidence la possible existence d'un effet de la taille des classes, pour les enfants des familles les plus défavorisées, dès lors que cette réduction est importante et qu'elles concerne les petites classes de l'enseignement élémentaire.

Les moyens mobilisés pour constituer les classes à effectifs réduits sont essentiellement des postes surnuméraires qui existaient dans les écoles concernées ou quelques emplois supplémentaires qui ont été utilisés à cette fin dans le cadre de l'organisation départementale.

b) L'évaluation de l'expérimentation

Le dispositif d'évaluation de cette expérimentation a pour objectif de mettre en regard les progrès des élèves dans les classes à effectifs réduits et ceux des élèves de classe « témoin » ordinaire. Seront appréciées non seulement leurs compétences en lecture et écriture, mais aussi dans les autres disciplines, pour vérifier que l'accent mis sur la lecture et l'écriture ne se fait pas au détriment de l'acquisition d'autres compétences.

L'évaluation s'efforce en outre de mettre en lumière les modifications des pratiques pédagogiques que la diminution des effectifs aura pu rendre possible, ainsi que l'évolution des comportements et attitudes des élèves.

Les résultats nationaux de ces évaluations ne seront disponibles qu'au cours du premier trimestre 2004. Mais il est d'ores et déjà possible de dresser un bilan plutôt positif de cette expérimentation, contrairement aux critiques injustifiées qui ont pu être répandues dans la presse. En effet, si les premières

analyses traduisent des **résultats contrastés, ils sont cependant toujours positifs, voire fort significatifs**, puisque, dans l'académie de Strasbourg, des progrès de 30 à 35 % supérieurs ont été constatés pour les élèves bénéficiant du dispositif.

Néanmoins, **la réussite de l'expérimentation se fonde en premier lieu sur un accompagnement pédagogique adapté**. Comme l'a affirmé le ministre à l'issue d'une conférence réunissant des professeurs des écoles ayant participé à ce dispositif, *« ce n'est pas uniquement le dédoublement des classes qui compte, mais les méthodes pédagogiques que l'on développe »*.

A ce titre, les témoignages des enseignants soulignent en apports principaux la qualité du travail en équipe, les nouvelles pédagogies mises en œuvre, la plus grande réactivité face aux difficultés des élèves, ainsi que les progrès faits par les enfants en matière d'autonomie et de comportement.

c) Le renforcement de l'expérience des classes de cours préparatoire dédoublées

Comme l'y incitent ces premiers résultats encourageants ainsi que la volonté de prévenir l'illettrisme dès le premier stade des apprentissages, en ciblant les enseignements sur la maîtrise de la lecture et de l'écriture, ce dispositif fait l'objet d'un renforcement.

Ainsi, à la rentrée 2003, plus de 3 800 cours préparatoires de secteurs géographiques difficiles seront fortement aidés, selon les modalités suivantes :

- 482 CP dédoublés à temps plein, impliquant près de 200 maîtres supplémentaires ;

- 1 315 CP renforcés par l'intervention d'un maître supplémentaire (soit environ 480 maîtres supplémentaires) pendant les phases d'apprentissage de la lecture et de l'écriture (soit le tiers du temps environ) ;

- 2 020 CP renforcés par l'intervention d'assistants d'éducation (soit environ 700) pendant les phases d'apprentissage de la lecture et de l'écriture.

Au total, près de **70 000 élèves** devraient ainsi bénéficier, au cours de l'année scolaire 2003-2004, d'un tel appui pédagogique renforcé.

La création de 1 500 emplois de professeurs des écoles proposée dans le projet de budget pour 2004 est destinée de façon prioritaire au renforcement de cette expérimentation, sur la base des résultats des évaluations. A ce titre, le dispositif d'évaluation a été enrichi, notamment en vue de comparer les effets des trois modalités d'effort mises en place à la rentrée 2003, et pour juger les éventuels effets à moyen terme de l'expérimentation.

Ainsi, lors de son audition devant la commission des affaires culturelles, le ministre a annoncé que pourraient être envisagées plusieurs modalités en vue de pérenniser ce dispositif, dans l'objectif de toucher 100 à 150 000 élèves :

- organiser des classes dédoublées le matin, l'après-midi étant consacrée aux activités en classe entière ;

- étendre l'expérimentation aux classes de CE1, voire, comme le préconise le HCcé, à l'ensemble du cycle II, de la grande section de maternelle au CE1.

3. Un effort connexe en faveur de la formation des maîtres et du suivi des élèves en difficulté

La réussite du dispositif des classes de CP dédoublées et de la politique de prévention de l'illettrisme repose en premier lieu sur la qualité de l'encadrement pédagogique, ce qui suppose des actions de formation adaptées.

Ces mesures s'appuient sur une **adaptation et un renforcement de la formation initiale et continue des enseignants** du premier degré, alors que le rapport remis le 10 octobre 2003 au Haut conseil de l'évaluation de l'école, « *Eléments pour un diagnostic sur l'école* »⁸, relève que « *la formation des maîtres (aux nouveaux contenus et aux démarches propres à chaque discipline) est insuffisante* ».

a) « *Maîtriser le recrutement des enseignants du premier degré sur liste complémentaire* »

La politique de recrutement mise en place à partir de 2002 veille à **réduire le nombre excessif de postes sur liste complémentaire dans le premier degré**. Ce système, destiné à pourvoir des postes devenus vacants au cours de l'année scolaire à la suite de sorties définitives ou temporaires (détachement, disponibilité, congé de longue durée, congé parental...), **conduit à ce que de jeunes enseignants soient affectés directement devant une classe sans avoir bénéficié d'une formation pédagogique et pratique préalable en IUFM**, qu'ils ne rejoignent que l'année suivante.

Votre commission, qui rappelait chaque année le caractère inadapté et insatisfaisant de ce mode de recrutement, ne peut que se réjouir de l'objectif fixé par le ministère, consistant à résorber progressivement le nombre de « reclus-collés ». Il est ainsi prévu de **limiter le recours aux listes complémentaires à environ 2 000 candidats** (4 500 en 2003, 3 500 en 2004),

⁸ *Rapport rédigé par MM. André Hussenet, Georges Septours, Jean-Claude Hardoin et Norberto Bottani*

niveau minimal nécessaire pour couvrir les besoins limités apparaissant après le 1^{er} octobre de l'année scolaire.

En effet, les postes pourvus sur liste complémentaire étaient entrés ces dernières années dans une spirale inflationniste : alors qu'en 1997, 800 enseignants étaient recrutés au moyen des listes complémentaires, soit 8,7 % des candidats admis sur liste principale, ils étaient **6 309 en 2001**, soit 56,1 % des candidats sur liste principale.

Un tel système privilégie une vision de court terme alors que devrait être privilégiée une programmation pluriannuelle des emplois et une utilisation plus rigoureuse des moyens de remplacement. La qualité des enseignants en pâtit, alors que la priorité donnée à la lutte contre l'illettrisme requiert des maîtres expérimentés et formés à l'exercice du métier.

LES FONDEMENTS ET OBJECTIFS DE LA NOUVELLE RÉFORME DES IUFM

En matière de formation initiale, la réforme des IUFM s'inscrit dans la volonté de **recentrer la formation des maîtres sur les apprentissages fondamentaux, par l'adaptation, en premier lieu, du concours de recrutement des professeurs des écoles aux nouveaux programmes de l'école primaire**. En effet, alors que l'enseignement des langues vivantes, qui constitue désormais une discipline obligatoire intégrée dans les programmes de l'école primaire, l'épreuve de langues au concours de professeurs des écoles n'est que facultative.

Une communication sur la formation des enseignants a été présentée au conseil des ministres le 9 avril 2003, en vue de répondre aux nouvelles exigences imposées aux instituts universitaires de formation des maîtres, tout en assurant l'équilibre entre maîtrise des savoirs et professionnalisation. Les objectifs sont les suivants :

- Recentrer la formation des maîtres sur les connaissances qu'ils auront à enseigner, ce qui suppose une **formation théorique solide** acquise à l'université, au cours de l'année de préparation aux concours.

- **Préparer les enseignants à leur futur métier** en développant l'alternance entre la pratique de la classe et la formation théorique, au cours de la deuxième année d'IUFM. Les enseignants stagiaires doivent en outre pouvoir revenir en formation pendant les deux premières années d'exercice du métier. Pour mieux comprendre l'hétérogénéité des classes et mieux connaître la diversité des voies de formation, les professeurs de collèges et de lycées effectueront un **stage en lycée professionnel**, ainsi qu'un **stage en école primaire**. Les professeurs de lycées professionnels verront leur formation en entreprise renforcée et effectueront un stage en collège. L'ensemble des futurs enseignants sera **initié à l'accueil des élèves handicapés**.

- Réformer le fonctionnement des instituts universitaires de formation des maîtres. Il s'agit d'ouvrir aux IUFM les ressources de formation professionnelle dont disposent les établissements d'enseignement supérieur, mais également les écoles, les collèges et les lycées. Leur potentiel de formation, constitué d'un noyau d'enseignants chercheurs et de professeurs permanents, ne peut en effet suffire à l'exercice de leur mission.

- Donner un nouvel élan à la formation continue, en association avec les universités ou écoles d'ingénieurs, dans la logique des certifications complémentaires.

Votre commission ne peut qu'aller dans le sens de la mise en œuvre effective de cette réforme, qui tend au nécessaire renforcement de la professionnalisation de la formation des futurs enseignants, afin notamment de les préparer à l'exercice du métier, en constante évolution, en particulier dans les établissements difficiles.

b) L'accent sur la formation continue

En outre, la priorité en faveur de la maîtrise de la lecture s'accompagne d'un effort en matière de formation continue, recentré sur la prévention de l'illettrisme et les apprentissages au CP, afin d'« accompagner les évolutions pédagogiques par des dispositifs adaptés ».

L'actualisation des connaissances représente 68 % des actions de formation continue suivies par les enseignants du 1^{er} degré dans le cadre des plans académiques de formation continue (10 % de celles-ci en matière de maîtrise de la langue).

En outre, un site Internet unique dédié à l'apprentissage de la lecture et de l'écriture est ouvert depuis la rentrée 2003 (« bienlire.education.fr »). Une aide pédagogique sera apportée aux maîtres des CP dédoublés, sous la forme d'un guide méthodologique, qui prendra en compte l'expérience des enseignants qui ont eu en charge de telles classes en 2002

c) Reconnaître et traiter les difficultés spécifiques des élèves

D'autres actions connexes sont en outre mises en place en direction des élèves confrontés à des difficultés spécifiques :

- un document d'accompagnement des programmes « Français langue seconde » pour les élèves dont le français n'est pas la langue maternelle ;

- un guide « Apprendre à lire avec un trouble du langage », pour les enfants dyslexiques.

Sur ce dernier point, l'objectif d'« améliorer la prévention et le traitement de la difficulté scolaire des élèves ayant des déficiences

spécifiques » est désigné comme prioritaire dans le projet de loi de finances pour 2004. Il s'agit d'améliorer le repérage, dès l'école maternelle, des élèves présentant des difficultés d'apprentissage du langage oral, et d'assurer le repérage et le diagnostic de ceux d'entre eux qui présentent des troubles spécifiques du langage. L'examen médical obligatoire réalisé au cours de la 6^e année de l'enfant est spécifiquement orienté vers cette priorité : un dépistage obligatoire des troubles spécifiques du langage a été inclus dans ce bilan, qui ne concerne néanmoins que 80 % des enfants en 2002 (contre 70 % en 2001).

Toutefois, la réalisation de cet objectif se heurte au constat sévère de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) dans un rapport conjoint de février 1999 relatif à l'organisation et au pilotage du dispositif médico-social en faveur des élèves. On ne peut que déplorer en effet, malgré les quelques efforts engagés ces dernières années, la **sous-allocation des moyens en personnels médicaux, en particulier dans les écoles primaires**, pour partie imputable à la réticence des personnels titulaires de se partager entre plusieurs établissements, notamment parce que l'administration rembourse médiocrement les frais de déplacement. Aussi interviennent principalement des personnels vacataires à temps partiel, dont le turn over est relativement élevé, ce qui conduit à un **suivi des enfants insuffisant et discontinu**.

Enfin, on rappellera que la prévention est l'activité essentielle des **réseaux d'aides spécialisés aux élèves en difficulté (RASED)**, qui prennent en charge les élèves des écoles maternelles et élémentaires dès les premiers signes de fragilité ou de difficulté. 88,2% des postes RASED sont occupés par des enseignants spécialisés en adaptation et intégration scolaire (AIS), lesquels représentent 8,7 % des postes du 1^{er} degré. 40 % de ces maîtres spécialisés sont affectés sur des postes RASED.

B. AMÉLIORER L'INTÉGRATION SCOLAIRE DES ÉLÈVES HANDICAPÉS

1. L'obligation scolaire des enfants handicapés : quelle réalité ?

L'obligation éducative pour les enfants et adolescents handicapés a été affirmée par la loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, et réaffirmée par la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989.

L'objectif prioritaire est l'intégration en milieu scolaire ordinaire des enfants handicapés, la fréquentation des établissements spécialisés devant être réservée aux enfants pour lesquels elle apparaît plus profitable.

Toutefois, comme l'a révélé le **rapport de la Cour des comptes rendu public en juin 2003 et intitulé « La vie avec un handicap »**, la question de la scolarisation des enfants handicapés demeure « *très préoccupante* » : « *parmi les 125 000 jeunes accueillis en établissements médico-sociaux, plus de 30 000 ne seraient pas scolarisés (25 000 selon l'Education nationale), soit près du quart, une proportion qui atteint 78 % en cas de retard mental profond et 94 % en cas de polyhandicap* ». Chez les enfants entre 6 et 16 ans vivant à domicile, entre 5 et 14 000 n'ont jamais été scolarisés.

En outre, en octobre 2003, un **rapport du député Yvan Lachaud, « Mieux vivre ensemble »**, rédigé dans le cadre d'une mission sur l'intégration scolaire des enfants handicapés, et remis à MM. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Xavier Darcos, ministre délégué à l'enseignement scolaire et Mme Marie-Thérèse Boisseau, secrétaire d'Etat aux personnes handicapés, fait vingt propositions pour concrétiser l'objectif de « *scolarisation des enfants handicapés* ». L'angle d'approche consiste à réaffirmer que « *la scolarisation des enfants handicapés n'échappe pas au droit commun* », et qu'elle doit « *relever de la seule responsabilité du ministère de l'éducation nationale* » : « *L'inscription à l'école est un droit. Et s'il faut trouver un autre établissement, cela doit revenir à l'éducation nationale. Ce parcours du combattant ne doit plus être celui des parents* ».

Le rapport propose la création d'un secrétariat d'Etat chargé de la scolarisation des élèves en situation de handicap auprès du ministre de l'éducation nationale, pour donner à cette question davantage de « *lisibilité* » et une « *impulsion supplémentaire* ». Il propose en outre d'imposer un module obligatoire de 12 heures dans les IUFM pour former tous les enseignants du 1^{er} et du 2nd degrés à l'accueil des enfants handicapés.

Si des efforts significatifs ont été réalisés au cours des dernières années dans le cadre du plan Handiscol, mis en œuvre depuis 1999 (augmentation du nombre d'élèves intégrés, financement de matériels informatiques, développement des auxiliaires de vie scolaire, introduction de modalités diversifiées de formation des enseignants...), des progrès restent encore à accomplir pour permettre à tous les élèves handicapés de bénéficier de réponses appropriées à leurs besoins tout au long de leur scolarité.

Les **ruptures de parcours scolaires** demeurent encore trop fréquentes, notamment à l'issue de la scolarité élémentaire. Un certain nombre d'enfants handicapés se retrouve ainsi sans solution. Si, pour certains, la gravité même du trouble ou la sévérité du handicap expliquent cette situation, pour d'autres, les incohérences ou les faiblesses du dispositif sont en cause.

Au présent budget, des moyens supplémentaires sont alloués à cette « cause nationale », l'une des priorités du quinquennat, qui aboutiront, après

l' « Année du handicap » déclarée en 2003, à une nouvelle loi d'orientation en faveur de l'intégration des personnes handicapées qui sera présentée en 2004.

LES MODALITÉS DE SCOLARISATION DES ÉLÈVES HANDICAPÉS

- En milieu ordinaire

La scolarisation s'effectue chaque fois que cela est possible dans les établissements scolaires ordinaires, grâce à la mise en place de modalités adaptées d'intégration :

➤ intégration individuelle et scolarisation dans une classe ordinaire.

➤ **intégration collective et scolarisation dans l'enseignement spécialisé.** L'enfant ou l'adolescent est scolarisé dans une classe spéciale au sein d'un établissement scolaire ordinaire. Ce type de structure présente l'avantage d'accueillir un effectif d'élèves réduit et de dispenser un enseignement aménagé avec une pédagogie adaptée. Tout élève bénéficie de plages d'intégration dans une classe ordinaire. Une scolarisation à temps plein comme à temps partiel peut y être organisée. Les dispositifs sont les suivants :

- à l'école primaire : les **Classes d'Intégration Scolaire (CLIS)**, régies par la circulaire n°2002-113 du 30 avril 2002, différenciées selon le type de handicap : CLIS 1, pour les élèves présentant des troubles importants des fonctions cognitives ; CLIS 2, pour les élèves présentant une déficience auditive grave ou une surdité ; CLIS 3, pour les élèves présentant une déficience visuelle grave ou une cécité ; CLIS 4, pour les élèves présentant soit une déficience motrice grave, soit une maladie chronique ou invalidante ;

- dans le **2nd degré** : les **Unités Pédagogiques d'Intégration (UPI)**, créées en 1995 en collèges pour accueillir des élèves présentant un handicap mental. La circulaire n°2001-035 du 21 février 2001 a prévu leur extension aux lycées et leur diversification afin d'assurer, si nécessaire, une meilleure continuité avec les CLIS des types 1, 2, 3 et 4.

A la rentrée 2002, étaient recensées 3.600 CLIS environ (contre 3.380 à la rentrée 2001), et 461 UPI (303 à la rentrée 2001, 147 à la rentrée 2000).

➤ **intégration partielle.** Cette formule consiste à permettre à des jeunes pris en charge par un établissement médico-social d'éducation spéciale de participer à certaines activités d'un établissement scolaire ordinaire, et peut conduire, le cas échéant, à une intégration progressive à temps complet. Elle nécessite une étroite coopération entre les équipes des établissements concernés.

Quelles que soient les modalités retenues, un projet individuel, institué par une circulaire interministérielle du 29 janvier 1983, doit être élaboré, associant familles, enseignants, personnels spécialisés et établissements et services spécialisés intéressés, en lien avec la commission compétente, qui garantit sa mise en œuvre : Commission de Circonscription Pré-scolaire et Élémentaire (CCPE), Commission de Circonscription du Second Degré (CCSD), Commission Départementale de l'Éducation Spéciale (CDES).

Au cours de l'année scolaire 2002-2003, **environ 90.000 élèves** présentant un handicap ont été **scolarisés dans les établissements scolaires ordinaires des 1^{er} et 2nd degrés** :

➤ **Dans le 1^{er} degré** : près de **67.000 élèves**, soit près de 30.000 élèves intégrés individuellement, à temps plein ou à temps partiel, au sein de classes ordinaires, et 37.000 élèves scolarisés au sein des CLIS.

➤ **Dans le 2nd degré** : plus de **22.000 élèves**, à temps plein ou à temps partiel, dont environ 4.000 scolarisés en intégration collective au sein des UPI.

- En dehors du milieu ordinaire

Les élèves dont la situation n'est pas compatible avec une scolarisation en milieu ordinaire peuvent :

- être scolarisés, en fonction de leurs besoins, au sein des établissements et services d'éducation spéciale (financés par l'assurance maladie et gérés le plus souvent par des associations, sous la tutelle du ministère en charge des affaires sociales) ou au sein d'établissements et services sanitaires ou hospitaliers. Pour assurer un enseignement de qualité aux élèves qui y sont accueillis, l'éducation nationale met chaque année plus de 5.000 enseignants à la disposition de ces structures ;

- bénéficier d'une prise en charge dans le cadre du **Système d'Assistance Pédagogique A Domicile (SAPAD)**. Celui-ci mobilise des enseignants volontaires rémunérés en heures supplémentaires, en priorité ceux qui exercent dans l'école ou l'établissement où le jeune concerné est inscrit.

En 2002, près de **82.700 enfants handicapés ont été scolarisés toute l'année dans un établissement relevant du ministère chargé de la santé** :

- plus de 73.000 (près de 89%) dans un établissement médico-éducatif (notamment instituts médico-éducatifs et instituts de rééducation), 6.100 dans un établissement hospitalier et 3.200 dans un établissement médico-social ;

- la majorité d'entre eux (55.000 environ) était scolarisée dans le 1er degré.

Plus de 5.000 élèves ne pouvant fréquenter l'école en raison de leur état de santé ont bénéficié, au cours de l'année scolaire 2001-2002, du soutien scolaire apporté par les SAPAD.

2. La poursuite du Plan quinquennal en faveur de l'accueil des jeunes handicapés

D'ores et déjà, de nouvelles mesures ont été mises en place en vue d'augmenter le nombre d'élèves handicapés scolarisés en milieu ordinaire, dans le cadre **du plan pluriannuel (2003-2007) d'amélioration de la scolarisation des élèves handicapés** présenté le 21 janvier 2003 par MM. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Xavier Darcos, ministre délégué à l'enseignement scolaire et Mme Marie-Thérèse Boisseau, secrétaire d'Etat aux personnes handicapées.

Ce plan quinquennal, applicable depuis cette rentrée scolaire, représentera un effort financier de près de 800 millions d'euros sur 5 ans. Il portera les crédits actuellement consacrés à la scolarisation des élèves handicapés (621 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2001) à 833 millions d'euros au terme de 5 ans, soit une progression de 34 %.

Il s'articule autour de trois axes prioritaires :

- garantir le droit à la scolarité pour tous les jeunes handicapés ou malades et la continuité des parcours scolaires ;

- améliorer les conditions de scolarisation des élèves handicapés ou malades en préservant et en développant les aides à l'intégration scolaire ;

- former l'ensemble des personnels et développer la formation spécialisée des enseignants du premier comme du second degré.

a) Une priorité pour 2004 : améliorer l'accueil et l'accompagnement des élèves handicapés

Les principales mesures nouvelles inscrites au projet de loi de finances pour 2004 répondent aux priorités définies au titre du **plan d'adaptation et d'intégration scolaires des élèves handicapés** :

- **une mesure nouvelle de 1,06 million d'euros** (auxquels s'ajoutent au titre IV 0,266 million d'euros pour l'enseignement privé), sous la forme d'**heures supplémentaires** pour les enseignants qui interviennent dans les UPI ou qui participent au soutien pédagogique des élèves malades ;

- **une mesure nouvelle de 10 millions d'euros** est destinée à la mise en œuvre d'**actions de formation au bénéfice des AVS et des enseignants impliqués**.

Sur les 1 500 créations d'emplois d'enseignants du premier degré, il est prévu 100 emplois supplémentaires de professeurs des écoles spécialisés.

Les priorités en matière de scolarisation des enfants handicapés consistent dans un premier temps à **lutter contre les inégalités et les ruptures de parcours scolaires**, encore trop fréquentes notamment à l'issue de la scolarité élémentaire. Plusieurs mesures y contribuent :

- la **création de 200 nouvelles UPI**, afin de **garantir la continuité des parcours** entre le primaire et l'enseignement secondaire.

Il existe en effet aujourd'hui un **fort déséquilibre entre les possibilités offertes dans le 1^{er} degré** (30 000 élèves intégrés individuellement et 37.000 scolarisés au sein des CLIS) **et dans le 2nd degré** (si plus de 17 000 élèves sont intégrés individuellement, seuls 4 000 peuvent être accueillis dans les 460 UPI).

Le plan quinquennal prévoit, d'ici à 5 ans, d'ouvrir 1 000 nouvelles UPI, soit 200 par an, facilitant la scolarisation d'environ 10 000 élèves, sans préjudice toutefois du développement de l'intégration individuelle des élèves qui continuera d'être favorisée chaque fois qu'elle est possible.

A la rentrée 2003, **200 emplois supplémentaires** ont été affectés pour permettre le fonctionnement des 200 nouvelles UPI. En prévision de la rentrée 2004, 100 emplois ont été délégués aux académies pour faciliter l'ouverture des UPI.

Par ailleurs, on rappellera la nécessité de poursuivre l'effort engagé pour rationaliser l'implantation et l'organisation des CLIS et améliorer leur fonctionnement.

- **L'amélioration du fonctionnement des SAPAD** : pour développer encore les possibilités offertes par ces services, le plan prévoit d'**accroître leurs moyens horaires de 26.000 heures supplémentaires effectives par an pendant quatre ans à compter de la rentrée scolaire 2004.**

- **La pérennisation et le développement des fonctions d'auxiliaires de vie scolaire** sous contrats emplois-jeunes, par la création du statut d'assistant d'éducation, sans pour autant recourir à la création d'un nouveau métier.

Au cours de l'année scolaire 2002-2003, 2 400 aides éducateurs environ étaient affectés à l'intégration d'élèves handicapés (pour un coût annuel de 49 millions d'euros). A compter de la **rentrée scolaire 2003, 6 000 emplois** rémunérés et gérés par l'éducation nationale (aides éducateurs encore en fonction ou assistants d'éducation nouvellement recrutés) sont par ailleurs réservés à l'exercice de ce type de fonctions, permettant à plus de 9 000 élèves de bénéficier d'un accompagnement à titre individuel et à environ 11 000 autres d'un accompagnement à titre collectif.

D'autres mesures sont en outre destinées, dans la continuité du Plan Handiscol, à améliorer les conditions de scolarisation des élèves handicapés :

- **Le financement de matériels pédagogiques adaptés**, dans le cadre du plan triennal (2001-2003), d'accès à l'autonomie des personnes handicapées (23 millions d'euros en 2003, mesure consolidée en 2004), en particulier pour favoriser la scolarisation des élèves déficients sensoriels et moteurs ou présentant des troubles très sévères du langage.

- **La modernisation de l'application informatique des CDES** (« Opales ») : l'objectif poursuivi est de mieux évaluer les besoins de chaque jeune et de proposer des réponses adaptées et évolutives. De même qu'en 2003, 862 000 euros sont prévus en 2004 pour poursuivre le déploiement de l'application qui devrait être achevé fin 2004.

- **La mise en place d'un Groupement d'Intérêt Public pour l'Édition Adaptée (GIPEA)** au cours de l'année 2004, en vue d'organiser et coordonner au plan national la production de documents en braille et en gros caractères, et en particulier de **manuels scolaires.**

b) Un accent spécifique sur la formation des personnels

A la rentrée scolaire 2003, plus de **5 600 emplois du 1^{er} degré** contribuent à rendre possible l'intégration des élèves handicapés :

- près de **4 000 emplois d'enseignants de CLIS et UPI** ;
- 264 postes itinérants de soutien à l'intégration ;
- 1 158 emplois d'enseignants pour les commissions d'éducation spéciale (CCPE, CCSD, CDES).

Ces moyens représentent un coût annuel de **180,87 millions d'euros**.

S'y ajoutent environ 5 400 emplois mis à la disposition des établissements et services médico-éducatifs relevant du ministère de la santé.

Environ **370 emplois du 2nd degré** sont par ailleurs implantés dans les Etablissements Régionaux d'Enseignement Adapté (EREA) accueillant exclusivement des élèves handicapés (soit 8 des 80 EREA).

En 2002-2003, plus de 2 000 enseignants du 1^{er} degré ont suivi un stage de spécialisation dans le cadre de la formation au Certificat d'Aptitude aux actions Pédagogiques Spécialisées de l'Adaptation et de l'Intégration Scolaire (CAPSAIS), au diplôme de directeur d'établissement spécialisé et adapté (DDEEAS), au diplôme d'état de psychologue scolaire.

En outre, **trois mesures nouvelles d'un montant total de 10 millions d'euros** sont prévues dans le cadre du plan d'adaptation et d'intégration scolaires des élèves handicapés au titre de la **formation des personnels**, enseignants du 1^{er} et du 2nd degré (1,8 million d'euros), AVS (8 millions d'euros) et personnels d'encadrement (250 000 euros).

L'objectif est de rénover la formation spécialisée des enseignants du 1^{er} degré pour la rendre plus modulaire, plus souple et donc plus attractive. En effet, de nombreux postes spécialisés sont actuellement tenus par des enseignants non formés, et notamment des postes très difficiles : à titre d'exemple ce sont **près de 40% des postes de CLIS qui sont tenus par des enseignants non spécialisés**.

Il s'agit d'autre part de **donner une formation adaptée aux enseignants du 2nd degré**, de plus en plus souvent concernés par l'accueil des élèves présentant des maladies invalidantes ou des handicaps. Il est également envisagé dès la rentrée 2004 de favoriser pour ceux qui le souhaitent l'accès à une certification complémentaire de la discipline ou de la spécialité au titre de laquelle ils ont été recrutés.

La formation dont bénéficieront les assistants d'éducation recrutés pour exercer des fonctions d'AVS a pour objet de leur permettre de remplir leur mission auprès des élèves et d'envisager à l'issue de leur contrat l'accès à des carrières du travail social. Les associations spécialisées de familles d'enfants handicapés seront étroitement associées à leur formation.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS
CONSACRÉS À LA FORMATION CONTINUE DES ENSEIGNANTS**

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004
1er degré	20,48	20,48	20,48	24,76
2nd degré	38,06	36,84	36,61	37,89

***C. POURSUIVRE LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES ET L'ÉCHEC
SCOLAIRE***

**1. Un bilan encourageant du plan gouvernemental de prévention
de la violence**

Le nouveau dispositif de prévention de la violence à l'école, présenté par M. Xavier Darcos, ministre délégué à l'enseignement scolaire, en conseil des ministres le 30 octobre 2002, s'est traduit par des premiers résultats encourageants.

On rappellera qu'après les échecs relatifs successifs des six plans de lutte contre la violence mis en place en dix ans, ce dispositif s'inscrit dans une perspective différente : axé essentiellement sur la définition de la règle et de la loi, il concerne tous les établissements scolaires, et non plus seulement les plus exposés d'entre eux. Il s'agit à la fois de « ***rouvrir les portes du savoir*** » et de « ***donner une nouvelle légitimité à l'autorité*** », tout en « ***consolidant les réponses de proximité*** ».

Le nombre de signalements effectués par les chefs d'établissement a baissé de près de 10 % de 2001-2002 à 2002-2003 : 72 057 faits de violence ont été signalés par les chefs d'établissement contre 78 272 l'année précédente.

Ces données proviennent du **logiciel SIGNA**, mis en place à la rentrée scolaire 2001 afin de mesurer la violence et mieux la combattre. Son champ couvre l'ensemble des collèges et lycées publics et des circonscriptions du premier degré, soit environ 7 900 établissements du second degré et 5 000 écoles. L'objectif est de recenser de manière exhaustive l'ensemble des

incidents graves survenus à l'école et à ses abords, ceux dont la qualification pénale est évidente ou qui ont fait l'objet d'un signalement à la police ou à la justice ou encore qui ont eu un retentissement important dans la communauté éducative. Les taux de réponses se situent entre 70 % et 80 %, même si subsistent de fortes disparités académiques.

Certains traits marquants ont déjà été signalés l'année précédente :

- une **concentration des incidents dans un nombre limité d'établissements** : 40 % du total des signalements sont déclarés par 10 % des établissements. Néanmoins, les établissements qui déclarent régulièrement un nombre élevé d'incidents sont plutôt rares : moins de 150 établissements ont déclaré 10 incidents ou plus sur toute l'année.

- la période correspondant à la fin du premier trimestre scolaire (novembre-décembre) apparaît la plus difficile pour les établissements : la « pointe » observée durant cette période concerne aussi bien les collèges que les lycées professionnels, mais épargne en revanche les lycées généraux et technologiques ;

- **70 % des incidents rapportés dans le second degré le sont par des collèges** ; mais si l'on rapporte le nombre d'incidents au nombre d'élèves, les lycées professionnels apparaissent plus exposés que les collèges ;

- à l'école primaire, on ne dénombre que 0,7 incident pour mille élèves (dans le second degré, ce ratio est de l'ordre de 17) : moins de 5% des écoles ont déclaré au moins un incident (soit 4.500 incidents au total).

Les incidents les plus nombreux restent les violences physiques sans armes (21 003, contre 22 194 en 2001-2002), suivies par les injures et menaces graves puis les vols ou tentatives de vol. Les violences avec armes ou armes par destination ne représentent « que » 2,19 % du total des faits signalés (1 581 cas, contre 1 896 en 2001-2002).

**BILAN DE L'APPLICATION DE LA LOI D'AOÛT 2002
SUR LE DÉLIT D'OUTRAGE AUX PERSONNELS DE L'ÉDUCATION NATIONALE**

-Actes de violence contre les enseignants

Pour l'année scolaire 2001/2002, les enseignants sont les victimes de 17% des incidents recensés par SIGNA : cette proportion est sensiblement plus faible dans les lycées (11 %) que dans les lycées professionnels ou les collèges (18 %). On note en outre une forte concentration de ces actes.

Les **13 651 incidents dont les victimes ont été des enseignants** sont ainsi répartis selon le type d'établissement :

- collège : 10 214 ;
- lycée professionnel : 2186 ;
- Lycée : 1 251.

Les enseignants sont surtout victimes d'insultes et de menaces (**7 fois sur 10**) ; **ils sont victimes de violences physiques sans arme dans 7 % des cas ; de dommages à véhicule dans 6 % des cas et de vol ou tentative de vol dans 5 %.**

Enfin, ce sont **plus de 9 fois sur 10 des élèves qui sont auteurs de ces incidents envers les enseignants** ; la part des élèves auteurs dans les lycées est moindre (80 %).

Les dépôts de plainte sont en proportion relativement faible

Lorsqu'un enseignant est victime d'un incident, il dépose une plainte dans **15 % des cas** ; l'institution dans 7 % des cas ; dans 2 % des cas une plainte est conjointement déposée par l'enseignant et l'institution. Ici encore les lycées se distinguent des autres types d'établissement : les enseignants y déposent plus fréquemment plainte (une fois sur quatre), l'institution également (7 % des actes).

Ces valeurs peuvent paraître faibles ; cependant le taux de plainte dépend de l'acte. Ainsi, en moyenne, un enseignant victime d'une insulte ne dépose plainte que dans 9 % des cas.

18 % des actes dont un enseignant a été victime sont signalés à la police, 7 % à la justice et 5 % le sont aux deux. Les signalements à la police sont relativement plus nombreux dans les lycées (28 %).

Un sentiment d'insécurité assez fort

La perception qu'ont les enseignants de leur exposition à la violence semble fort différente de ce que révèle SIGNA : l'exposition « ressentie » à la violence -celle mesurée par les enquêtes- est supérieure à l'exposition formelle établie à partir d'un tel dispositif.

Au cours d'une enquête menée en 1998, la moitié des enseignants de collèges en ZEP estimait être confrontée à des problèmes de violence avec leur classe.

Les incidents « mineurs », ceux qui se situent à la frontière de l'indiscipline et de la violence, ne sont pas comptabilisés par SIGNA, mais il est certain que leur accumulation peut conduire à l'apparition d'un climat de violence.

2. Restaurer l'autorité et le respect des valeurs

Plusieurs mesures ont d'ores et déjà été annoncées et mises en place en vue de restaurer l'autorité à l'école et prévenir les dérives communautaristes au sein de l'institution scolaire. Toutefois, ces enjeux représentent l'un des thèmes majeurs sur lesquels porteront les réflexions au cours des mois à venir, tant dans le cadre du Débat national sur l'avenir de l'Ecole qu'à l'issue des travaux de la commission Stasi sur la laïcité, dont les

conclusions seront présentées au Président de la République en décembre 2003.

a) L'accent sur la prévention et la médiation avec les familles

- **Les Comités d'Education à la Santé et à la Citoyenneté qui ont**, entre autres missions, celle "d'organiser la prévention des dépendances, des conduites à risques et de la violence dans le cadre du projet d'établissement", seront **généralisés au cours de l'année scolaire 2003-2004**. En 2002, un montant global de 796 699 euros (chapitre 36-71 article 30) leur a été délégué. A partir de 2003, les crédits ayant été globalisés, les crédits destinés à ces comités ne peuvent être fléchés en tant que tel.

- **Les mesures de nature pédagogique.** Mises en œuvre **dès la rentrée 2003**, elles ont pour objectif de renforcer la prévention de la violence et introduire ou renforcer dans les classes et enseignements les **notions d'autorité** et de respect de l'autre :

- diffusion sur le site Eduscol de la direction de l'enseignement scolaire (DESCO) d'un « **Guide des devoirs et des droits** » ;

- élaboration d'une brochure sur la prévention de la violence à l'école primaire ;

- instauration d'un "**contrat de vie scolaire**" entre les familles, les élèves et l'établissement ;

- intégration aux programmes de la maternelle à la terminale d'un "**parcours civique**";

- renforcement des pouvoirs des chefs d'établissement et modification de la composition du conseil de discipline, pour que les enseignants y retrouvent la majorité.

- **Les mesures d'aide aux victimes.** Dans chaque établissement ou école, un « adulte-référent » sera chargé du soutien des victimes : informer les victimes ou s'il s'agit de mineurs, leur famille, sur les structures d'aide aux victimes et les procédures judiciaires ; les accompagner, sur le long terme, dans leurs démarches et dans les situations difficiles ; favoriser leur réintégration dans l'école ou l'établissement.

Par ailleurs, la convention entre le ministère chargé de l'éducation nationale et l'**Institut National d'Aide aux Victimes Et de Médiation (INAVEM)**, initialement limitée à 14 départements sensibles est désormais étendue à l'ensemble du territoire. Elle permet la prise en charge immédiate des victimes en partenariat avec les instances et ressources éducatives et l'accompagnement des victimes dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Un **numéro vert SOS-violence** est enfin ouvert dans chaque académie, pour une meilleure réactivité de l'institution aux actes de violence.

- **La coopération avec le Royaume-Uni.** Dans le cadre de l'accord franco-anglais signé le 4 février 2003 au Touquet entre les deux gouvernements, une série d'échanges a été initiée entre la direction de l'enseignement scolaire et le Department for Education and Skills. L'un des thèmes retenus est la prévention de la violence en milieu scolaire. L'objectif est de confronter et de mutualiser les expériences conduites sur ce champ. Une première rencontre, tenue le 13 juin 2003 à Paris, a permis de déterminer deux axes de travail : l'un sur la formation, l'autre sur les relations école-familles. Une initiative de même type est en cours d'élaboration avec l'Espagne.

b) La lutte contre les dérives communautaristes et le racisme

850 incidents à caractère raciste ou antisémite ont été recensés en 2002-2003 par le logiciel SIGNA, contre 1 201 l'an passé.

La lutte contre les dérives communautaristes et le racisme au sein des établissements est pleinement intégrée au plan de lutte contre la violence en milieu scolaire. **10 mesures concrètes d'application immédiate** ont été annoncées le 26 mars 2003, pour apporter une « aide aux établissements scolaires confrontés à des situations difficiles liées à des tensions, voire à des affrontements entre jeunes ».

Les recteurs ont reçu consigne de fermeté pour les sanctions à l'encontre des actes ou propos racistes ou antisémites. Une cellule de veille et de suivi des incidents à caractère raciste et antisémite est mise en place au ministère et au sein de chaque rectorat. Un « livret républicain », complété par un « guide d'action », réaffirmera les principes de tolérance et de laïcité.

c) Un plan d'action rénové contre les manquements à l'obligation scolaire

Le Gouvernement a en 2003 bâti une nouvelle approche pour traiter de façon plus juste et plus efficace le phénomène de l'absentéisme scolaire.

Comme l'a rappelé M. Xavier Darcos lors de l'audition des ministres devant la commission des affaires culturelles, **ce phénomène ne doit plus être interprété sous l'angle purement scolaire mais dans le cadre d'une approche sociale plus globale.**

L'absentéisme récurrent ne concerne qu'un nombre limité d'élèves, soit 1 % de la population scolaire totale : **81 700 signalements** à l'inspection académique sur une population totale de 7 millions d'élèves de 6 à 16 ans ont été dénombrés en 2001-2002. Il préfigure toutefois des situations de « déscolarisation » voire de « désocialisation » graves.

La typologie de ces «perdus de vue» montre qu'il s'agit notamment :

- d'élèves nouvellement arrivés de l'étranger en France non identifiés ou en situation irrégulière ;

- d'enfants d'origine étrangère scolarisés un temps, puis vers 12-13 ans, retirés des établissements scolaires pour travailler en famille ou dans des ateliers clandestins ;

- d'enfants du voyage ;

- d'élèves poly-exclus par décisions de conseils de discipline ;

- d'élèves qui ont fait l'objet d'orientations, notamment dans le cadre de l'adaptation et de l'intégration scolaire (AIS), et dont la durée de certaines procédures d'affectation ou l'inadéquation des solutions proposées par rapport aux besoins réels ou ressentis (refus de la part des parents, manque de places disponibles...) peut conduire à une déscolarisation de fait ;

- d'élèves qui se sentent en danger en raison de la présence de bandes ou d'élèves de communautés rivales ;

- de jeunes délinquants en grande rupture sociale ou élèves «difficiles» que l'éducation nationale ne peut pas traiter.

A partir de la rentrée 2003, le **nouveau plan de lutte contre l'absentéisme scolaire**, annoncé le 26 mars 2003, privilégie l'axe de la prévention et renforce le soutien individualisé aux familles.

Ce plan s'inspire notamment du rapport de M. Luc Machard remis au ministre chargé de l'éducation et au ministre délégué à la famille en janvier 2003. Il privilégie trois axes principaux :

- faire preuve de **réactivité** face aux absences : il revient au chef d'établissement d'engager le dialogue et la concertation avec la famille dès la première absence non justifiée ;

- **responsabiliser les parents** : des modules de soutien à la responsabilité parentale (élaborés en partenariat avec les caisses d'allocations familiales, le réseau associatif, les collectivités locales...) seront mis en place et proposés par l'inspecteur d'académie aux familles en difficulté éducative ;

- **sanctionner en dernier recours** : le projet de loi relatif à l'accueil et à la protection de l'enfance propose la **suppression du dispositif de sanction** des manquements à l'obligation scolaire **fondé sur la suspension ou la suppression des prestations familiales** (fixé à l'article L. 552-3 du code de la sécurité sociale), inefficace, inéquitable (une grande partie des prestations familiales est constituée des allocations familiales auxquelles ne sont pas

éligibles 1,3 million de familles à enfant unique) et actuellement appliqué de façon hétérogène. On rappellera qu'en 2001-2002, 2 900 suspensions d'allocations familiales ont été dénombrées (contre 2 400 en 2000-2001).

La **sanction pénale réprimant ces manquements est en revanche renforcée**. Le montant maximum de l'amende encourue s'élèvera à 750 euros, au lieu de 150 euros actuellement. Le décret n° 66-104 du 18 février 1966 relatif au contrôle de la fréquentation et de l'assiduité scolaire et aux sanctions des manquements à l'obligation scolaire, sera réécrit en ce sens.

Dans les cas les plus graves, les poursuites pourront être engagées sur la base de l'article 227-17 du code pénal, sanctionnant les parents pour les délits de carence éducative graves.

3. Le renforcement des dispositifs de partenariat

a) Des mesures nouvelles en faveur des dispositifs relais et de l'opération « Ecole ouverte »

Les dispositifs relais et l'opération « Ecole ouverte », qui participent à la lutte contre l'échec scolaire et la marginalisation sociale des jeunes en situation de rupture scolaire, font chacun l'objet d'un renforcement dans le projet de budget pour 2004 :

- une **mesure nouvelle d'un montant de 6,4 millions d'euros** vient accompagner le développement des **dispositifs relais**, après avoir bénéficié à la rentrée 2003 d'une mesure nouvelle de 3,8 millions d'euros. En outre, 0,4 million d'euros seront destinés à financer des heures supplémentaires d'enseignement pour les classes relais.

Instituées par la circulaire n° 98-120 du 12 juin 1998, les **classes relais** s'appuient sur un partenariat actif avec le ministère de la justice (direction de la protection judiciaire de la jeunesse), les collectivités territoriales (conseils généraux et communes), le ministère délégué à la ville, le tissu associatif de proximité et les familles. Elles accueillent des jeunes en risque de marginalisation scolaire et sociale.

180 classes relais ont fonctionné au cours de l'année 1999-2000, 230 au cours des années scolaires suivantes, 252 en 2002-2003 et **270 fonctionneront en 2003-2004**. L'objectif de 250 classes fixé par le conseil de sécurité intérieure du 30 janvier 2001 est donc largement dépassé.

Chaque classe relais accueille en moyenne 15 élèves. **Pour l'année 2002-2003, 3 500 jeunes ont été pris en charge.**

Créés à la rentrée 2002-2003 (convention cadre du 2 octobre 2002) en complément des classes relais, **les ateliers relais** sont destinés à des élèves dont la présence dans l'établissement n'est plus possible, aussi bien pour eux que pour la communauté scolaire. Ils sont basés sur un partenariat avec les associations périphériques de l'école, notamment les mouvements de jeunesse et d'éducation populaire. Le séjour en atelier relais est limité à 12 semaines. Il doit permettre la mise en œuvre de stratégies de réconciliation scolaire et sociale. **29 ateliers relais ont fonctionné en 2002-2003 et 44 nouveaux ateliers sont attendus à partir de la rentrée 2003.**

- Une **mesure nouvelle de 5,4 millions d'euros** (après + 10,1 millions d'euros en 2003) est destinée à abonder les crédits destinés à **l'opération « Ecole ouverte »**.

Lancée en 1991, en partenariat avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et le Fonds d'Action Social pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS), l'opération École Ouverte permet d'accueillir les élèves dans les collèges et les lycées pendant les vacances scolaires ainsi que les mercredis et samedis de l'année scolaire et leur propose des activités diversifiées aussi bien scolaires qu'éducatives, culturelles ou de loisirs. Sont concernés les établissements scolaires situés en ZEP, en zone urbaine sensible, les établissements sensibles, mais également les établissements proches de ces zones ou situés dans des communes qui connaissent des difficultés socio-économiques. L'opération est ainsi devenue un élément essentiel de la politique d'éducation prioritaire.

Les collectivités territoriales, des associations et certains ministères co-financeurs (dont le ministère des affaires sociales et le ministère délégué à la ville) peuvent également participer financièrement à cette opération, qui doit par ailleurs s'articuler avec les différents dispositifs locaux existants, par exemple dans le cadre des contrats éducatifs locaux.

En 2002, 509 établissements étaient engagés dans l'opération (soit 6,7 % de plus qu'en 2001) pour 2 616 semaines d'ouverture (en hausse de 14 % par rapport à 2001). Au total, 76 122 jeunes ont été accueillis et encadrés par 11 527 personnes volontaires.

Le nombre total de semaines d'ouverture de ces établissements devrait passer de 3.750 en 2003 à 5.000 en 2004.

b) Les observations sur l'évaluation de ces dispositifs

Tout en reconnaissant la nécessité d'une politique de prévention de la violence et de l'échec scolaire, votre commission souligne qu'il est avant tout essentiel d'accompagner le développement des dispositifs relais, à l'efficacité relative, d'un fonctionnement plus satisfaisant et d'un réel cadrage pédagogique permettant aux élèves de réintégrer le système de formation.

Dans le même sens, l'IGEN et l'IGAENR ont remis en avril 2003 un rapport d'évaluation des dispositifs relais et de l'action « Ecole ouverte » dont les principales conclusions sont les suivantes :

« Ces deux dispositifs s'inscrivent dans la lutte contre l'exclusion : lutte contre l'exclusion sociale pour Ecole ouverte grâce à une ouverture sur des activités culturelles et sportives ancrées autour de l'école et dans l'école pendant les congés scolaires ; lutte contre l'exclusion scolaire pour les dispositifs relais, qu'une telle situation découle soit d'une décision du conseil de discipline, soit d'un décrochage consécutif à l'échec scolaire ou à des problèmes familiaux ou comportementaux.

Ils s'inscrivent aussi dans la lutte contre la violence : les premières Ecoles ouvertes font suite aux émeutes du Val Fourré à Mantes-la-Jolie en 1991, et les classes relais ont pu être perçues par l'institution comme un moyen de contenir –voire d'écarte– les fauteurs de troubles.... ».

Malgré « un déficit quasi-général de pilotage pédagogique » et « des contenus inégaux », « **Ecole ouverte est incontestablement une réussite** » et constitue par ailleurs une source de « reconnaissance » pour les personnels ATOS, voire « l'occasion unique de voir leur place reconnue dans la communauté éducative ».

Néanmoins, les **dispositifs relais présentent des lacunes** : « les liens des classes relais avec les collèges support sont souvent faibles... cette situation traduisant aussi l'extrême solitude des enseignants vis-à-vis de leurs collègues. Quant à l'administration, son regard souvent distant est parfois complètement absent ». En outre, l'efficacité des dispositifs relais, dont le coût est loin d'être négligeable (le **coût d'un collégien étant multiplié par 2,5 en classe relais**), pourrait être optimisée, notamment en mettant en œuvre « une approche et une réflexion beaucoup plus globales sur les élèves en difficulté et sur les diverses formes de remédiation dans une démarche de veille éducative », par exemple « en intervenant le plus tôt possible » et en gérant mieux l'admission et le retour en collège.

Toutefois, en dépit de ces remarques, votre commission reconnaît de la même façon la valeur et l'intérêt indéniables de ces actions en faveur de jeunes en grande souffrance, très perturbés dans leur vie familiale et sociale. En effet, elle ne peut que se féliciter que les résultats corroborés par les observations de terrain prouvent que de tels dispositifs sont **dignes d'être encouragés**. Le rapport précité le souligne : « en classe relais, tous les jeunes, même ceux qui tournent mal, ont appris quelque chose », notamment souvent « l'estime d'eux-mêmes ».

D. DIVERSIFIER LES PARCOURS POUR FAVORISER LA RÉUSSITE DE CHACUN

1. Le développement des dispositifs en alternance au collège : une rupture courageuse et nécessaire

a) Les limites du « collège unique »

Maillon faible du système éducatif, le collège est le lieu où se concentrent et se révèlent les principales difficultés liées à l'hétérogénéité des élèves et de leurs niveaux. Le collège unique n'est pas parvenu à répondre à la diversité des profils des élèves et à proposer à chacun une voie de réussite adaptée. Aussi se cristallisent les retards scolaires, qui préfigurent la marginalisation progressive des élèves « décrocheurs ». Il est éclairant de remarquer que plus du tiers des collégiens déclarent s'ennuyer en classe.

En effet, si l'idée de la Réforme Haby de 1975, qui a engagé l'unification des formations au sein du collège, réalisée, quoique partiellement, au cours des années 1980, est a priori généreuse, à savoir offrir à tous un socle commun de valeurs et de savoirs, l'obligation faite aux élèves de rester dans un moule unique privilégiant les « matières nobles » de l'enseignement général a eu des résultats dévastateurs.

Beaucoup d'élèves souffrent ainsi d'un déphasage entre leurs goûts, leurs aptitudes et les attentes d'un collège trop uniforme qui ne tire pas suffisamment parti des aptitudes de chacun.

Un sondage FSU-Sofres de novembre 2002 a révélé que 62 % des enseignants ne croient plus au collège unique pour corriger les inégalités.

LE « COLLÈGE UNIQUE » N'EST PAS UNIFORME : LES DISPOSITIFS ALTERNATIFS EXISTANTS

- Depuis 1991, un dispositif d'aide et de soutien en 4^e et une 3^e d'insertion, permettent une alternance (stages de courte durée en entreprise) ;
- la loi quinquennale de 1993 a créé les « classes d'initiation professionnelle par alternance », implantées essentiellement en CFA ou dans les lycées agricoles ;
- les classes technologiques ont été transformées en options « nouvelles technologies appliquées » en 4^e et en 3^e à option technologie.

b) L'alternance au collège : une réponse à l'hétérogénéité des publics

L'objectif du développement des dispositifs en alternance au collège est de parvenir à un réaménagement des parcours au **collège, qui doit rester unique dans ses objectifs mais diversifié dans ces modalités**, afin de répondre aux désirs et capacités de publics divers.

Aussi le ministère propose, dans le cadre plus général de la **lutte contre l'échec scolaire** d'une part, de la **valorisation de la voie professionnelle** d'autre part, de donner aux collégiens qui le souhaitent la possibilité de découvrir de manière plus précoce le monde de l'entreprise et les métiers qui s'y exercent, tout en leur laissant la possibilité de reprendre ensuite une classe de seconde d'enseignement général.

Sont ainsi proposés des cursus alternant enseignement général et séquences de découverte professionnelle réalisées dans des ateliers situés en collège, en lycée professionnel et/ou en entreprise.

Les objectifs visés sont les suivants :

- aboutir à la diversification des parcours de formation à la sortie du collège, en permettant aux élèves de construire un projet individuel par la découverte de la diversité des métiers et changer l'image de certains métiers et de certaines formations ; il s'agit ainsi d'une forme **d'éducation à l'orientation**, qui pourrait ainsi s'adresser à tout type d'élève ;

- dans la plupart des cas, il s'agit avant tout de **créer une rupture avec le cursus « ordinaire »**, pour susciter une appétence nouvelle pour les enseignements fondamentaux. Il s'agit de susciter la remotivation des élèves pour les apprentissages scolaires, par la découverte en entreprise de leur utilité.

Les dispositifs de formation en alternance au collège ont fait l'objet d'un rapport de l'IGEN⁹ remis en janvier 2003 au ministre de l'éducation nationale et au ministre délégué à l'enseignement scolaire.

La plupart des dispositifs en alternance au collège ont été pilotés, par délégation, par l'inspecteur d'académie. Les modalités de mise en œuvre sont diverses, qu'elles concernent des classes entières aux effectifs allégés et aux programmes réduits, ou qu'elles privilégient une individualisation forte par l'identification de « parcours singuliers ». En outre, les temps en dehors du collège présentent une grande variabilité : de deux jours par semaine tout au long de l'année à deux ou trois semaines de stages réparties sur l'année. La plupart du temps, l'alternance proposée est souvent organisée en liaison avec un ou plusieurs lycées professionnels à raison d'une demi-journée par

⁹ René Cahuzas, Jean-Paul Delahaye et Brigitte Doriath

semaine. La mobilisation des équipes éducatives et des entreprises pour préparer, organiser, accueillir et suivre les projets est un critère essentiel.

Le rapport souligne toutefois la nécessité de clarifier la réglementation pour les élèves en entreprise. En effet, l'ordonnance n° 2001-174 du 22 février 2001, qui achève la transposition de la directive européenne n° 94/33/CE du 22 juin 1994, précise que, pour les élèves de moins de 16 ans qui suivent un enseignement alterné, les périodes de stages ou de formation en entreprise s'organisent selon des modalités fixées par décret. Or les rapporteurs soulignent que l'absence de publication de ce décret constitue un frein au développement de l'alternance.

c) Un dispositif renforcé

Priorité de la rentrée 2003 pour le collège, les dispositifs en alternance connaissent un développement significatif :

- le nombre de collèges implantant des dispositifs en 4^e devrait passer de 480 à près de 1 400 (soit plus du quart des collèges) et le nombre d'élèves de 2 500 à environ 12 000 ;

- en 3^e les classes préparatoires à la voie professionnelle devraient concerner environ 1 400 établissements et 21 000 élèves, contre 820 établissements et 12 000 élèves en 2002. Ces classes sont appelées à s'inscrire dans le cadre de la **nouvelle classe de 3^e qui sera installée à compter de la rentrée 2005.**

Au total, **33 000 élèves** sont concernés par ces deux dispositifs.

En outre, les académies sont encouragées à développer, en relation avec les inspecteurs pédagogiques régionaux, et sur la base d'expériences positives, des dispositifs plus innovants, adaptés aux réalités locales et fondés sur de véritables contrats de réussite passés entre le collège et les familles.

La parution du **décret relatif à l'accueil en milieu professionnel des élèves mineurs de moins de 16 ans** devrait permettre de faciliter les possibilités de stages en entreprise, qui sont pour le moment moins fréquentes que le recours aux lycées professionnels. Ce texte précise les objectifs et modalités d'organisation des « visites d'information », « séquences d'observation », « stages d'initiation et d'application » et des « périodes de formation », ainsi que les modalités d'encadrement des élèves et les activités pouvant leur être proposées, dans le respect des mesures réglementaires protectrices concernant la prévention des risques et la sécurité des élèves de moins de 16 ans en milieu professionnel, et est entré en vigueur à la rentrée 2003.

d) Les observations de votre commission

Le développement des dispositifs en alternance présente un intérêt certain en vue de **gérer l'hétérogénéité croissante des classes et mener chacun sur les voies de la réussite, par le recours à des pratiques pédagogiques diversifiées.**

En outre, la mise en place de ce dispositif suppose et suscite un renforcement des liens entre l'Ecole et les entreprises, pour que celles-ci puissent proposer aux élèves des stages et un encadrement de qualité, véritablement formateur. Votre rapporteur rappellera à cet effet l'exemple de l'Allemagne, où les entreprises sont, par tradition, beaucoup plus impliquées dans la formation scolaire initiale, ce qui est de nature à faciliter, in fine, l'insertion professionnelle des jeunes.

Toutefois, il serait également nécessaire d'accompagner ce dispositif d'une réflexion plus approfondie sur la revalorisation de l'image des métiers et de la valeur travail, ainsi que des voies de formation professionnelle. Cela suppose, d'une part, la mise en place de passerelles entre les différents types de formation, et, d'autre part, une amélioration de l'information des élèves sur leur orientation.

En effet, les **expériences précédentes des classes pré-professionnelles de niveau (CPPN) et les classes préparatoires à l'apprentissage (CPA)** ne doivent pas être oubliées : confirmées par la réforme issues de la loi de 1975, ces classes proposaient une structure sur deux ans avec de larges adaptations de programmes. Vécues par les élèves et leurs familles comme des voies de relégation associées à l'échec, leur fermeture a été généralisée en 1991.

Tout en rappelant que le développement de ces dispositifs ne saurait léser la part réservée aux apprentissages fondamentaux, votre commission se réjouit du souci du ministère d'éviter de recréer tout effet de filière, conduisant à une orientation précoce et prématurée, au risque de voir ces dispositifs se transformer en « sas d'attente » jusqu'à l'âge de 16 ans.

On fera néanmoins remarquer que les collégiens en situation d'échec scolaire et de rejet du collège se sentent de fait « relégués » au sein des classes ordinaires, par leur incapacité à suivre les enseignements qui sont dispensés. Aussi, l'objectif est de leur faire retrouver le goût d'apprendre, par une exposition directe et concrète au milieu professionnel.

Toutefois, pour dissiper tout risque d'irréversibilité, et permettre de concilier la rupture, destinée à éviter l'abandon de l'élève et le retour dans la classe, il est essentiel d'aboutir à la constitution d'un **véritable projet** avec les jeunes et leur famille, adapté aux attentes et aux besoins des élèves.

Cela suppose que les enseignants et équipes éducatives disposent en parallèle d'une **formation adaptée**, leur permettant de s'ouvrir à la dimension professionnelle, aux métiers, et aux cursus de formation proposés dans l'enseignement technologique et professionnel, afin qu'ils remplissent pleinement leur mission d'éducation à l'orientation.

De plus, le **suivi et l'évaluation des périodes en entreprise** doivent être valorisés et exploités dans une perspective d'acquisition de compétences et de découverte. Comme le souligne le rapport précité : « *Il faut, même en situation de stage d'observation, maintenir le lien entre l'élève et l'acte d'apprentissage ainsi que l'effort qu'il nécessite* » ; « *Les entreprises et les lycées professionnels ne sauraient constituer un dernier recours* ».

On rappellera enfin les observations du Conseil économique et social dans un rapport de septembre 2002, « Favoriser la réussite scolaire » : « *C'est sûrement une des faiblesses de notre système que de ne pas avoir su s'adapter à la diversité* » des élèves en difficulté ; toutefois, « *ce qui est à redouter, ce n'est pas l'enseignement professionnel précoce, tous les élèves devraient en faire l'expérience, mais l'installation définitive de manière précoce dans l'enseignement professionnel à un âge où les choix peuvent difficilement être faits* ».

e) Un dispositif qui s'inscrit dans le cadre de la réforme du collège

La mise en place cette année de la nouvelle 4e, prévue selon les modalités définies en 2001, sera assouplie en tant que de besoin de façon à permettre le développement des dispositifs en alternance.

En outre, les classes en alternance sont appelées à s'inscrire dans le cadre de la **nouvelle classe de 3^e**, qui sera installée à compter de la rentrée 2005. Le projet soumis actuellement à concertation retient le principe de la 3^e unique, qui remplacerait les formules existant à l'heure actuelle (3^e d'insertion, 3^e technologique...), avec possibilité de mettre en place des dispositifs dérogatoires répondant à des besoins locaux. Elle comprendrait 24 heures d'enseignements obligatoires communs et 4 h 30 d'enseignements obligatoires au choix : parmi ceux là, **1 h 30 de technologie** (soit en sciences de l'ingénieur, soit en sciences appliquées, soit en technologies tertiaires) et, au choix, **3 heures** de langue vivante 2 ou de « **découverte professionnelle** » (aussi proposé en enseignement facultatif).

Il est à regretter toutefois que, pour les élèves qui auront choisi l'enseignement « Découverte professionnelle », l'étude d'une deuxième langue vivante ne sera que facultatif. Cela est paradoxal dans la mesure où l'objectif suivi en ce domaine consiste à amener chaque élève à la maîtrise de deux langues étrangères ou régionales en plus de sa langue maternelle. En outre, l'accès à certaines filières supérieures de l'enseignement professionnel

requiert l'apprentissage de deux langues, qui est aussi un atout sur le plan de l'insertion professionnelle.

La **rénovation du diplôme national du brevet** (qui comprendrait trois modules dont deux évaluables en contrôle continu et un examen terminal), viendra compléter et consolider ces évolutions.

Il s'agit ainsi, autour du noyau des enseignements communs à tous les élèves, de leur permettre de mieux se représenter les différentes voies de formation qui s'offrent à eux et de mettre en valeur tous les talents.

Les **nouveaux programmes de technologie**, désormais intégrés dans l'enseignement commun, ont en outre été rénovés. Cette discipline doit **accompagner plus efficacement le développement des dispositifs en alternance** et, dans ce cadre, «**coller**» à la **découverte des métiers** vécue par les élèves, afin de mieux contribuer aux choix d'orientation et donner un aperçu des différentes formations technologiques et professionnelles offertes.

Ainsi l'enseignement de la technologie acquerra-t-il un **rôle pivot**, et non plus marginal, et son sens apparaîtra mieux aux familles et aux élèves.

2. Améliorer les performances du système éducatif : les enjeux du grand débat national sur l'Ecole

a) Des performances qui marquent le pas

La loi d'orientation du 10 juillet 1989 dispose, dans son article 3, **deux objectifs quantitatifs** importants dont il convient aujourd'hui d'observer le degré de réalisation : « **conduire d'ici dix ans l'ensemble d'une classe d'âge au minimum au niveau du certificat d'aptitude professionnelle ou du brevet d'études professionnelles, et 80 % au niveau du baccalauréat.** »

La première phase du grand débat national sur l'Ecole a d'ores et déjà abouti, en octobre 2003, à l'élaboration d'un premier diagnostic sur le système scolaire, au regard notamment des objectifs fixés par la loi de 1989. A partir d'un rapport établi par quatre experts du système éducatif¹⁰, le Haut conseil pour l'évaluation de l'Ecole a rendu un avis, présentant des « Eléments de diagnostic sur le système scolaire français ». Cet avis dresse un constat inquiétant : **alors que la collectivité nationale consacre des moyens croissants à l'éducation nationale, les performances du système éducatif semblent aujourd'hui marquer le pas.**

¹⁰ « Eléments pour un diagnostic de l'école », Rapport remis le 17 octobre 2003 au Haut conseil pour l'évaluation de l'école par Jean-Claude Hardouin, professeur des universités, André Hussenet et Georges Septours, Inspecteurs généraux de l'éducation nationale, et Norberto Bottani, Directeur de la recherche en éducation à Genève. ,

Si des avancées ont été réalisées ces dernières décennies, le système éducatif est entré, depuis le milieu des années 1990, dans un état de stagnation, voire parfois même de repli.

Alors que les **sorties de formation initiale sans qualification** (c'est-à-dire avant la dernière année de CAP ou de BEP) représentaient 13 % des effectifs en 1990 (soit 82 000 jeunes), elles concernent depuis le milieu des années 1990 **environ 8 % d'une génération, soit 60 000 jeunes par an**. En outre, **94 000 jeunes par an** quittent le système éducatif **sans diplôme**. Même s'ils étaient deux fois plus nombreux en 1980, ce nombre est en tout état de cause trop élevé : près de 40 % de ces jeunes sont au chômage de 1 à 4 ans après avoir quitté l'école (pour une moyenne de 18 %).

Au total, ce sont près de 150 000 jeunes qui entrent chaque année sur le marché du travail dans une situation précaire.

Quant à l'objectif de mener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat (niveau IV de formation), il est loin d'avoir été atteint. Plus préoccupant est néanmoins la stagnation observée depuis le milieu des années 1990, après la progression très forte à partir de 1985, du fait notamment de la création du baccalauréat professionnel : ce taux est passé de 34 % en 1980 à 71 % en 1994-1995 (63,2 % de cette même classe d'âge obtenant le baccalauréat) ; les années suivantes, il s'est légèrement tassé, puis s'est stabilisé autour de 69 % (75 % pour les filles et de 63 % pour les garçons).

TAUX D'ACCÈS AU NIVEAU IV DE FORMATION

	1980-81	1990-91	1994-95	1995-96	2001-02	2002-03
Bac général	22,1	33,4	37,4	36,5	33,9	33,9
Bac technologique	11,9	17,6	17,7	20,9	21,1	21,1
Bac professionnel	0,0	5,0	8,1	11,1	14,2	14,0
Ensemble	34,0	56,0	71,2	68,5	69,2	69,1
TOTAL BACHELIER	25,9	43,5	63,2	61,4	61,8	61,9

b) Une logique de moyens à remettre en cause

Comme le souligne le Hcéé dans son diagnostic sur le système éducatif, « **le système s'est installé depuis les années 1997-1998 dans une apparente stagnation** ».

Dans le même temps, pourtant, la logique de moyens croissants a prévalu, conduisant à une augmentation forte et constante de l'effort

national en faveur du système éducatif : le rapport 2003 sur l'état de l'école précise ainsi que la dépense d'éducation s'est accrue depuis 1974 au rythme annuel de 2,5 %, supérieur à celui du PIB (2,2 %).

Dépense d'éducation (*)	1975	1985	1995	2000	2001	2002
Dépense globale d'éducation en milliards d'euros courants	15,3	50,9	89,3	102,6	105,1	108,1
Dépense Intérieure d'Education :						
- aux prix courants (en milliards d'euros)	14,6	48,7	85,4	98,2	100,7	103,6
- aux prix 2002 (en milliards d'euros)	53,4	69,9	92,9	101,8	102,6	103,6
DIE/PIB en %	6,5	6,8	7,3	7,0	6,9	6,9
DIE/habitant aux prix 2002 (en euros)	1 010	1 270	1 600	1 710	1 720	1 730
Dépense moyenne par élève :						
- aux prix courants (en euros)	950	3 110	5 150	6 100	6 260	6 470
- aux prix 2002 (en euros)	3 480	4 470	5 610	6 320	6 380	6 470

En 2000, la France était au 4^e rang mondial pour les dépenses d'éducation par rapport au PIB, avec 6,1 %, soit un niveau beaucoup plus élevé que la moyenne des pays de l'OCDE (5,5 %) ou de ses partenaires européens (5,3 % pour l'Allemagne et le Royaume-Uni). Or les élèves se classent à un rang médian dans les évaluations internationales.

La **question budgétaire ne saurait être éludée du grand débat**. Une gestion plus rigoureuse des moyens et la diffusion d'une culture de l'évaluation doivent conduire à une **approche plus qualitative** axée sur l'amélioration des performances de notre système scolaire et de formation, dans l'objectif de proposer à chaque élève la voie de la réussite qui correspond tant à ses attentes qu'à ses capacités.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le mercredi 12 novembre 2003, sous la présidence de M. Jacques Valade, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Philippe Richert** sur les **crédits de l'enseignement scolaire pour 2004**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Jacques Legendre s'est ému du constat selon lequel 150 000 jeunes quittent chaque année le système scolaire sans diplôme ni qualification, alors même qu'en 1980, lorsqu'il était secrétaire d'Etat à la formation professionnelle, l'objectif fixé consistait déjà à réduire ce phénomène. Constatant que, en dépit des efforts et moyens croissants de la Nation, ce noyau dur reste incompressible, il a souhaité qu'une réflexion soit engagée afin d'envisager, le cas échéant, une entrée plus précoce dans la vie professionnelle.

M. Pierre Laffitte a souhaité attirer l'attention du rapporteur sur l'opération « La main à la pâte » qui permet de susciter, dès l'école primaire, et y compris dans les zones difficiles, une motivation pour les études scientifiques, en proposant aux enfants une approche à la fois concrète et ludique.

Relayant ces propos, **M. Jacques Valade, président**, a fait observer la nécessité de mener une gestion prévisionnelle des emplois d'enseignants dans les disciplines scientifiques, en ayant éventuellement recours, comme cela avait été évoqué lors de l'audition des ministres devant la commission, à une forme de pré-recrutement, sur le modèle des anciens instituts de préparation aux enseignements du second degré (IPES).

Après avoir salué les orientations suivies par le ministère dans le présent projet de loi de finances pour 2004, **M. André Vallet** a souhaité se voir préciser, d'une part, l'évolution démographique des effectifs d'enseignants, d'autre part, les mesures mises en œuvre en vue de prévenir les violences scolaires.

Il s'est enfin interrogé sur les éventuelles traductions dans le projet de budget du principe de bivalence des enseignants évoqué par le ministre.

Après avoir exprimé son adhésion aux remarques formulées par les différents intervenants, **M. Philippe Richert, rapporteur pour avis**, a apporté les éléments de réponse suivants :

- le problème des sorties du système scolaire sans qualification suppose une révision des méthodes d'enseignement proposées actuellement au sein du collège unique, dans le sens d'une plus grande diversification des parcours. Dans ce sens, le développement de l'alternance encouragée par le ministre représente une initiative courageuse, qui pourrait se nourrir de l'exemple de l'Allemagne, où les entreprises sont particulièrement impliquées dans le système de formation initiale ;

- le département du Bas-Rhin a également mis en place des activités offrant une approche ludique des sciences, l'objectif étant de rendre l'accès gratuit pour les classes scolaires. **M. Jacques Valade, président**, a de même salué l'opération « Cap sciences » à Bordeaux, mise en exergue dans le récent rapport de la mission d'information présidée par M. Pierre Laffitte sur la diffusion de la culture scientifique ;

- dans la mesure où l'expérience des IPES a joué un rôle de levier remarquable pour attirer des jeunes vers les métiers de l'enseignement, l'introduction de possibilités de pré-recrutement devrait être envisagée avec intérêt et attention ;

- le flux de départs à la retraite des enseignants des 1^{er} et 2nd degrés devrait culminer en 2006-2007 à environ 35 000 départs, contre 23 000 en 2001, si bien que d'ici 2010, plus de 40 % des enseignants auront quitté le système scolaire, ce qui constitue un réel problème, pour le 2nd degré notamment ;

- le projet de budget pour 2004 ne propose pas de pistes pour développer la bivalence des enseignants, qui pourrait être envisagée pour certaines disciplines, comme l'allemand ou la philosophie, qui sont confrontées à des phénomènes de surnombres, que le ministère s'est par ailleurs engagé à réduire ;

- l'ensemble des mesures mises en place dans le cadre du plan de prévention des violences en milieu scolaire est exposé dans le présent rapport.

Il convient néanmoins de souligner, en ce sens, et à partir de l'expérience réussie des établissements d'enseignement privé sous contrat, le rôle que doit jouer l'équipe éducative et l'importance de renforcer sa cohérence autour d'un véritable projet pédagogique, porté par le chef d'établissement.

A l'issue de ce débat, après que **M. Jacques Valade, président**, a souligné qu'il serait poursuivi dans le cadre du grand débat sur l'école devant déboucher sur la proposition d'une nouvelle loi d'orientation pour l'éducation,

au sein duquel la commission aura un rôle fondamental à jouer, la **commission a donné**, suivant les propositions de son rapporteur pour avis, **un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement scolaire pour 2004**.
