

N° 100

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Jean-Claude CARLE, Mmes Françoise FÉRAT
et Brigitte GONTHIER-MAURIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Legendre, président ; MM. Ambroise Dupont, Michel Thiollière, Serge Lagache, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, M. Jean-Pierre Plancade, vice-présidents ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, secrétaires ; MM. Jean-Paul Amoudry, Jean-Pierre Bel, Claude Bérít-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Michel Mercier, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 13) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE - LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : PASSER D'UNE LOGIQUE DE DÉPENSES À UNE LOGIQUE D'INVESTISSEMENT ET D'ÉVALUATION	11
I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009 : VERS UN ENRICHISSEMENT DE L'OFFRE ÉDUCATIVE À MOYENS QUASI CONSTANTS	17
A. LE BUDGET POUR 2009 TRADUIT LA VOLONTÉ DE PROPOSER DE NOUVEAUX SERVICES GRATUITS À TOUS LES ÉLÈVES	17
1. <i>L'accompagnement individualisé, nouvel horizon des politiques scolaires</i>	17
2. <i>L'accueil des élèves handicapés, une priorité maintenue</i>	20
B. L'OPTIMISATION DE LA GESTION DES POLITIQUES SCOLAIRES PERMET DE CONTENIR L'ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA MISSION	22
1. <i>Le schéma d'emplois du ministère de l'éducation nationale est volontariste</i>	22
a) Développer le financement sur projet des associations complémentaires	24
b) Mettre à profit les compétences des maîtres spécialisés	24
c) Tenir compte des évolutions démographiques.....	26
d) Des informations parfois contradictoires	27
e) Une réforme des concours dont les effets sont anticipés	28
f) Des suppressions de postes administratifs liées à l'essor de nouvelles applications informatiques.....	28
2. <i>La gestion des ressources humaines du ministère offre encore d'indiscutables marges de progrès</i>	28
a) Des surnombres en baisse	29
b) Un remplacement qui reste largement optimisable.....	31
c) Des non titulaires encore nombreux	36
d) Une gestion des affectations à optimiser	38
e) Des décharges encore significatives.....	44
f) Un dispositif « seconde carrière » toujours balbutiant	46
3. <i>Les contours de la maîtrise du recrutement restent encore flous</i>	46
4. <i>Les débuts de la revalorisation des personnels dans l'éducation nationale</i>	49
II. DES POLITIQUES SCOLAIRES PROFONDÉMENT RÉFORMÉES, QUI RENDENT NÉCESSAIRES LA CONCERTATION ET L'ÉVALUATION	53
A. UNE ÉCOLE EN PROFONDE MUTATION	53
1. <i>Une école primaire refondée</i>	53
2. <i>Une réforme du lycée encore « en pointillé »</i>	54
3. <i>Un collège qui reste encore le grand absent des réformes</i>	55

B. UN SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION QUI DOIT CONTINUER DE S'OUVRIR À L'ENSEMBLE DE LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE	55
1. Rassembler l'ensemble des personnels	56
2. Reconnaître la contribution apportée par les classes sous contrat au service public de l'éducation	58
3. Associer les parents d'élèves à la réflexion	59
4. Concevoir les réformes avec les collectivités territoriales qui auront à les mettre en œuvre	60
5. Construire une école ouverte sur le monde socio-économique	64
C. DÉVELOPPER UNE ÉVALUATION QUI RESTE ENCORE PERFECTIBLE.....	65
1. Des indicateurs de performances encore trop peu renseignés	65
2. Des évaluations qui doivent être renforcées et rendues publiques afin de mettre fin aux débats	66
3. Des données impossibles à comparer d'une composante du service public de l'éducation à une autre	68
DEUXIÈME PARTIE - LES RISQUES D'UNE REVALORISATION À MARCHE FORCÉE.....	71
I. EN AVAL, L'IMPÉRATIF DE SOUPLESSE ET DE PRAGMATISME	76
A. LE BACCALURÉAT PROFESSIONNEL EN 3 ANS, UN REMÈDE QUI POURRAIT SE RÉVELER PIRE QUE LE MAL	78
1. A l'origine du baccalauréat professionnel en 3 ans, un diagnostic indiscutable.....	78
2. Des expérimentations aux résultats en demi-teinte	82
3. Une généralisation hâtive, un accompagnement pédagogique incertain.....	85
4. Un risque d'abaissement du niveau de qualification global	87
5. Au total, une opportunité pour certains élèves, un risque d'échec pour les autres et un mixage des effectifs qui reste loin d'être assuré	90
B. LA REVALORISATION DES CARRIÈRES DES PROFESSEURS DE LYCÉE PROFESSIONNEL, UNE NÉCESSITÉ À LAQUELLE NE RÉPONDENT ENCORE QUE DE TIMIDES AVANCÉES.....	91
1. La condition matérielle et morale des professeurs de lycée professionnel a connu quelques avancées	92
2. L'inégalité entre les corps reste encore patente	93
3. La question du statut des professionnels enseignants n'est toujours pas réglée	94
C. LA PROMOTION DE L'APPRENTISSAGE NE PEUT SE SUBSTITUER À UNE RÉFLEXION SUR L'ÉVOLUTION DE LA VOIE SCOLAIRE	97
1. Les diplômés de l'enseignement professionnel sous statut scolaire s'insèrent moins bien à court terme que les apprentis, mais l'écart se réduit avec le temps	98
2. Les taux de réussite aux examens restent encore très inférieurs pour les élèves de l'apprentissage	100
3. L'apprentissage est d'autant plus fécond qu'il intervient en fin de parcours, avec un niveau élevé de connaissances générales	100
4. Entre panacée et renoncement, construire une image juste de l'apprentissage	101
II. EN AMONT, L'ORIENTATION DOIT DEVENIR LA PRIORITÉ AU SEIN D'UN COLLÈGE UNIQUE QUI RESTE POUR L'HEURE UN COLLÈGE GÉNÉRAL.....	102
A. UNE ORIENTATION VERS L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL QUI N'EST JAMAIS RÉELLEMENT PRÉPARÉE.....	102
1. Des enseignements essentiellement généraux	102
2. Un parcours de découverte des métiers et des formations fort peu innovant	104

3. Un stage d'observation très largement formel.....	106
4. Un enseignement de découverte professionnelle qui joue trop souvent le rôle d'une présélection	107
5. Un impératif d'orientation qui n'est de la compétence de personne	109
B. FAIRE DE L'ORIENTATION L'OBJECTIF CENTRAL DE L'ORGANISATION DES ÉTUDES AU COLLÈGE	110
1. Attribuer à un adulte référent la responsabilité première en matière d'orientation.....	110
2. Pérenniser le corps des conseillers d'orientation-psychologues, à présent menacé de disparition	111
3. Mutualiser les stages d'observation	114
4. Élargir la découverte professionnelle « 3 heures » pour en faire l'outil d'une ouverture aux métiers tout au long du premier cycle secondaire	115
TROISIÈME PARTIE - LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE POUR 2009 : REFUSER LA PÉNURIE	117
I. UN BUDGET EN TRÈS LÉGÈRE PROGRESSION QUI NE PERMETTRA PAS DE RÉPONDRE AUX BESOINS	121
A. UN BUDGET QUI N'EST À LA HAUTEUR NI DES ATTENTES NI DES BESOINS.....	121
1. Une très faible croissance budgétaire attendue en 2008 et un plafond d'emplois qui poursuit sa baisse	121
2. Des suppressions d'emplois qui se traduisent par une forte réduction de la masse salariale du programme.....	122
3. Des réductions d'emplois qui se poursuivent à un rythme insoutenable dans l'enseignement public	124
4. Des engagements à l'endroit de l'enseignement privé du temps plein qui ne sont toujours pas tenus.....	125
5. Un enseignement privé du rythme approprié qui continue à supporter l'essentiel des mesures d'économie en exécution	129
6. Une gestion budgétaire qui doit être revue en profondeur.....	133
B. UN PROJET DE LOI DE FINANCES OÙ PRÉVALENT DES DÉSÉQUILIBRES ENTRE ENSEIGNEMENT AGRICOLE ET ÉDUCATION NATIONALE	134
1. Un budget en nette progression dans l'éducation nationale	135
2. Un taux de remplacement des départs à la retraite de personnels administratifs plus favorable dans l'éducation nationale.....	135
3. Des gisements de productivité déjà largement exploités dans l'enseignement agricole	136
4. Une logique de rigueur budgétaire qui contient le développement de l'enseignement agricole	136
II. L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, UNE EXCEPTION REMARQUABLE QUI MÉRITE D'ÊTRE RENFORCÉE.....	138
A. L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, UN RENFORT BIENVENU DANS LES ZONES RURALES	138
1. Un enseignement à la vocation sociale nettement affirmée.....	138
2. Des classes de 4 ^e et de 3 ^e qui réussissent souvent là où l'enseignement classique a échoué	139
3. Des diplômés qui ouvrent la voie de l'insertion professionnelle.....	141
B. UN LABORATOIRE D'INNOVATIONS PÉDAGOGIQUES	141
1. Un enseignement qui n'a rien d'un coût à maîtriser, mais tout d'un modèle à imiter.....	142
2. Une référence dans le débat pédagogique	142

EXAMEN EN COMMISSION.....147

ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES153

Mesdames, Messieurs,

Aux termes de l'article L. 111-1 du code de l'éducation, « *l'éducation est la première priorité nationale.* »

La mission interministérielle « Enseignement scolaire » témoigne de cet engagement, puisqu'elle constitue, en volume de crédits et en effectifs de personnels, la plus importante du budget général de l'État.

Elle représentera ainsi en 2009 16,28 % des crédits de paiement du budget général, soit 59,991 milliards d'euros.

Les crédits de paiement destinés au financement des politiques retracées au sein de la mission « Enseignement scolaire » **augmenteront dès lors en 2009 de 1,59 %.**

Cette mission est constituée de six programmes. Les cinq premiers relèvent du ministère de l'éducation nationale, le sixième étant de la compétence du ministre de l'agriculture et de la pêche.

Il s'agit :

- du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », composé de 7 actions ;
- du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », composé de 13 actions ;
- du programme 230 « Vie de l'élève », composé de 5 actions ;
- du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés », composé de 12 actions ;
- du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », composé de 10 actions ;
- du programme 143 « Enseignement technique agricole », composé de 5 actions.

Prenant acte de la nouvelle architecture budgétaire en vigueur depuis 2006, votre commission aborde l'analyse transversale du budget de la mission « Enseignement scolaire » pour 2009 selon trois axes complémentaires :

- **l'avis de M. Jean-Claude Carle (Première partie)** sur le budget de l'enseignement scolaire *stricto sensu* retrace les grandes évolutions des dotations destinées aux programmes conduits par le ministère de l'éducation nationale et examine les priorités des politiques éducatives qui seront mises en œuvre en 2009 ;

- **l'avis de Mme Brigitte Gonthier-Maurin (Deuxième partie)** est consacré à l'enseignement professionnel relevant de l'éducation nationale, ainsi qu'à l'analyse des actions consacrées à l'information et l'orientation, à l'aide à l'insertion, à l'apprentissage, à la formation continue des adultes et à la validation des acquis de l'expérience ;

- **l'avis de Mme Françoise Férat (Troisième partie)** porte sur les crédits du programme « Enseignement technique agricole ».

L'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération le 18 novembre dernier **un amendement du Gouvernement minorant les crédits de la mission « Enseignement scolaire » à hauteur de 26,14 millions d'euros** se répartissant comme suit :

- 314 613 d'euros sur le programme « Enseignement scolaire public du premier degré » ;

- 11,14 millions d'euros sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré » ;

- 3,73 millions d'euros sur le programme « Vie de l'élève » ;

- 4,56 millions d'euros sur le programme « Enseignement privé du premier et du second degrés » ;

- 4,45 millions d'euros sur le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » ;

- 1,91 millions d'euros sur le programme « Enseignement technique agricole ».

MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

Programmes	Crédits ouverts LFI 2008 (en millions d'euros)	Crédits demandés PLF 2009 (en millions d'euros)	Évolution 2008/2009 (en %)
140 - Enseignement scolaire public du premier degré <i>Dont dépenses de personnel</i>	16 680,18 <i>16 612,37</i>	17 263,22 <i>17 199,26</i>	4,12 3,53
141 - Enseignement scolaire public du second degré <i>Dont dépenses de personnel</i>	28 321,56 <i>28 141,99</i>	28 685,71 <i>28 508,28</i>	1,29 1,30
230 - Vie de l'élève <i>Dont dépenses de personnel</i>	3 854,57 <i>1 893,63</i>	3 772,72 <i>1 696,01</i>	-2,12 -10,44
139 - Enseignement privé du premier et du second degrés <i>Dont dépenses de personnel</i>	6 882,65 <i>6 156,99</i>	6 946,67 <i>6 206,28</i>	0,93 0,80
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale <i>Dont dépenses de personnel</i>	2 066,61 <i>1 291,96</i>	2 067,59 <i>1 317,29</i>	0,05 1,96
143 - Enseignement technique agricole <i>Dont dépenses de personnel</i>	1 247,32 <i>825,18</i>	1 255,28 <i>815,99</i>	0,64 -1,11
TOTAL MISSION <i>Dont dépenses de personnel</i>	59 052,92 <i>54 922,12</i>	59 991,18 <i>55 743,11</i>	1,59 1,49

PREMIÈRE PARTIE

LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : PASSER D'UNE LOGIQUE DE DÉPENSES À UNE LOGIQUE D'INVESTISSEMENT ET D'ÉVALUATION

Le budget de la mission « Enseignement scolaire », hors programme 143 « Enseignement technique agricole » s'élèvera en 2009 à **58,74 milliards d'euros** en crédits de paiement et **progressera en conséquence de 1,61 %**. Une fois de plus, les politiques scolaires relevant du ministère de l'éducation nationale seront donc le **premier poste de dépenses du budget général de l'État**.

Votre rapporteur souhaite le souligner d'emblée, l'importance de cette dépense est à la hauteur des enjeux qui la sous-tendent : pour une large part, les politiques scolaires sont en effet au cœur de l'avenir de la Nation, dont elles déterminent en grande partie les contours.

La dépense d'éducation doit donc être avant tout envisagée comme un investissement, ce qui suppose de se détacher de deux attitudes également excessives :

- la première, empreinte d'une **pure logique de moyens**, verrait dans la progression constante du budget de l'éducation nationale la condition nécessaire et suffisante de la réussite des politiques scolaires. Elle a trouvé un vigoureux démenti dans la stagnation des résultats du système éducatif au moment même où son budget entamait ces vingt dernières années un cycle de croissance très forte ;

- la seconde, sous-tendue par une **pure logique d'économies**, envisagerait les politiques scolaires comme un simple coût à maîtriser, la tâche principale du ministre de l'éducation nationale consistant alors en l'allègement de l'administration dont il dispose. Cette attitude n'est toutefois pas tenable, un système scolaire performant supposant une dépense forte : pour accueillir, former et éduquer les 12 millions d'élèves qui fréquentent les établissements scolaires, il faut en effet nécessairement mobiliser **un nombre très important d'enseignants et de personnels**.

A rebours de ces deux attitudes doit donc prévaloir **la conviction que la dépense d'éducation est un investissement majeur, que la nation consent afin de préparer son avenir. Mais l'effort financier même**

qu'acceptent les citoyens oblige en retour l'École : celle-ci se doit en effet atteindre des résultats.

Il y va non seulement de l'obligation élémentaire, qui pèse sur toutes les administrations de l'État, de bien gérer les deniers publics, mais aussi de la nécessité d'atteindre les objectifs que la nation fixe au système éducatif.

Ces objectifs sont en effet cruciaux : c'est en effet à l'École qu'il revient, avec les familles, de **faire des jeunes élèves des citoyens et des individus épanouis, bien insérés sur le plan social comme sur le plan économique.**

Cette obligation générale s'en double d'une autre, celle de **garantir à tous les élèves cette réussite**, dont les modalités varient selon la personnalité de chacun, ce qui suppose de parvenir à **neutraliser tous les effets de la diversité des positions et des ressources sociales dont chaque jeune peut bénéficier.**

C'est là une ambition très forte, qui reste propre à l'école républicaine. **Si elle définit un horizon à atteindre, cet idéal même nous oblige.**

A cet égard, votre rapporteur souhaite rappeler que les résultats du système scolaire sont encore **très profondément perfectibles** :

- dans les années 1950, 29 % des élèves des quatre grandes écoles considérées comme les plus sélectives venaient des milieux populaires ; à présent, ils ne sont plus que 9 % ;

- près de 6 enfants sur 10 dont les parents sont ouvriers non qualifiés ou inactifs sortent du système scolaire sans avoir atteint le baccalauréat.

De même, si la massification de l'enseignement secondaire a conduit à une démocratisation partielle, un nombre substantiel de jeunes n'accèdent encore à aucune qualification : en 2006-2007, c'est le cas de 7,6 % des élèves qui sortiront sans diplôme de niveau IV ou de niveau V.

Or le destin scolaire de ces élèves se décide très tôt : les évaluations à l'entrée en 6^e ont ainsi une valeur prédictive suffisamment importante pour en devenir inquiétante.

Ainsi un élève que les évaluations d'entrée en 6^e classe placent dans le dernier quart à 9 chances sur 10 de ne pas accéder à l'enseignement supérieur et 1 chance sur 4 d'obtenir le baccalauréat. A l'autre bout du spectre, un élève figurant dans le premier quart aux évaluations à 9 chances sur 10 d'obtenir le baccalauréat et autant d'entrer dans l'enseignement supérieur.

De la même manière, il est extrêmement frappant que la « hiérarchie » des résultats scolaires à l'entrée en 6^e se reproduise de manière très précise : le taux d'accès au baccalauréat est en effet de 93 % pour le premier quartile, de 73 % pour le second quartile, de 51,7 % pour le troisième quartile et enfin de 26,6 % pour le quatrième quartile.

On peut certes se réjouir qu'un quart des élèves connaissant les plus grandes difficultés parviennent tout de même au baccalauréat : sur ce point, il y a une victoire de l'institution scolaire, qui démontre que les inégalités scolaires ne sont pas entièrement figées. Mais prises globalement, celles-ci restent néanmoins extrêmement stables.

**NIVEAU ATTEINT PAR LES ÉLÈVES DE LA COHORTE
SELON LEURS CARACTÉRISTIQUES SCOLAIRES À L'ENTRÉE EN SIXIÈME**

En %

	Obtention du BAC	Accès à l'enseignement supérieur	Diplôme supérieur	Dont diplôme BAC +2	Dont diplôme ≥ à BAC +3
Age à l'entrée en 6e					
10 ans	93,2	90,4	81,2	18,5	62,7
11 ans	75,7	68,2	55,0	20,2	34,8
12 ans ou plus	26,6	17,3	9,7	5,7	4,0
Niveau à l'entrée en 6e					
Quartile supérieur	93,0	89,4	82,5	21,9	60,6
Troisième quartile	73,0	64,3	48,7	20,5	28,2
Deuxième quartile	51,7	40,6	27,0	14,5	12,5
Quartile inférieure	26,6	18,5	9,3	5,3	4,0
Ensemble à la cohorte	62,8	54,9	43,4	16,1	27,3

Source : panel 1989 MEN-DEP

Pour réduire le nombre de sortants sans diplôme et rendre effective la démocratisation du système scolaire, le ministre de l'Éducation nationale a souhaité développer l'offre éducative personnalisée, en direction en particulier des élèves les plus fragiles.

Cet enrichissement des politiques scolaires se fera à budget constant : la progression de la dépense d'éducation est en effet constante dans notre pays depuis plus de vingt-ans, comme le montre le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE D'ÉDUCATION (*)

	1980	1990	2000	2006	2007
Dépense Intérieure d'Éducation (DIE)					
- aux prix courants (en milliards d'euros)	28,5	68,0	104,9	122,1	125,3
- aux prix 2007 (en milliards d'euros)	67,9	90,4	121,5	125,1	125,3
DIE / PIB en %	6,4 %	6,6 %	7,3 %	6,8 %	6,6 %
DIE / habitant aux prix 2007 (en euros)	1 261	1 555	2 000	1 979	1 972
Dépense moyenne par élève :					
- aux prix courants (en €)	1 760	4 030	6 200	7 290	7 470
- aux prix 2007 (en €)	4 200	5 350	7 170	7 470	7 470

(*) y compris formation professionnelle continue.

Source : Ministère de l'Éducation nationale

Cette **augmentation de la dépense scolaire** est sensible à tous les niveaux, mais est particulièrement sensible dans l'enseignement primaire, où elle s'est traduite par une croissance de 79 % de la dépense par élève depuis 1980.

ÉVOLUTION DE LA DIE PAR NIVEAU D'ENSEIGNEMENT (AU PRIX 2007)

	Primaire		Secondaire		Supérieur	
	Total (Md€)	Par élève (€) *	Total (Md€)	Par élève (€) *	Total (Md€)	Par élève (€) *
1980	19,7	2 780	30,5	5 560	9,9	7 080
2007	35,9	5 360	53,0	8 870	23,7	10 360
Évolution 2007/1980	+82,2 %	+79 %	+74 %	+60 %	+140 %	+36 %

(* La rénovation du compte de l'éducation en 1999 entraîne une modification du montant de la dépense moyenne par élève, qui n'a été recalculée que pour la période 1999-2006. L'évolution entre 1980 et 2007 est donc le produit de deux évolutions : de 1980 à 1999 « ancienne base », puis de 1999 à 2007 « nouvelle base ».)

Source : Ministère de l'Éducation nationale

Cette forte croissance ne s'explique pas simplement par l'accroissement de la part des dépenses financées par le budget de l'État, mais également par une prise en charge de plus en plus significative du coût des politiques éducatives par les collectivités territoriales. **Celles-ci financent désormais près de 23 % des dépenses publiques d'éducation.**

FINANCEMENT INITIAL DE LA DÉPENSE D'ÉDUCATION (2007)

	Dépense des financeurs initiaux	
	Millions d'€	%
État	76 645	61,2
Collectivités territoriales	28 550	22,8
Autres administrations publiques **	954	0,8
Caisses d'allocations familiales	1 314	1,0
TOTAL administrations publiques	107 490	85,8
Entreprises	8 164	6,5
Ménages	9 709	7,7
Total général	125 336	100,00

(*) Le financement initial correspond à ce qui est à la charge effective des financeurs avant transferts entre agents économiques.

(**) y compris financement européen.

Source : Ministère de l'Éducation nationale

A ce titre, elles méritent d'être tout particulièrement associées aux décisions en matière éducative : il y a en effet un paradoxe à faire des collectivités un échelon de financement sans en faire un niveau, si ce n'est de décision, du moins de codécision.

A cet égard, **votre rapporteur souhaiterait que la réflexion s'engage sur les modalités d'association des collectivités territoriales aux décisions éducatives nationales.**

A l'évidence, si la pédagogie ainsi que la définition des cursus et des programmes relèvent de l'État, la mise en œuvre des politiques au niveau local pourrait reposer plus largement sur les collectivités territoriales.

Comme le rappelait lors de son audition par votre rapporteur M. Henri Nayrou, président de l'Association nationale des élus de montagne (ANEM), « l'école est un acte de foi, d'espérance et d'engagement ». Ce sentiment, partagé par l'ensemble des élus locaux, explique qu'ils soient prêts à s'investir plus pleinement dans la conduite des politiques éducatives.

Pour atteindre les objectifs que la nation lui fixe, **l'institution scolaire a en effet besoin du concours de l'ensemble de la communauté éducative telle qu'elle est définie à l'article L.111-3 du code de l'éducation :** « Dans chaque école, collège ou lycée, la communauté éducative rassemble les élèves et tous ceux qui, dans l'établissement scolaire ou en relation avec lui, participent à l'accomplissement de ses missions.

Elle réunit les personnels des écoles et établissements, les parents d'élèves, les collectivités territoriales ainsi que les acteurs institutionnels, économiques et sociaux, associés au service public de l'éducation. »

Ces quatre piliers de la communauté éducative doivent être mobilisés ensemble pour transformer le visage de notre École. D'emblée, votre rapporteur souhaite donc souligner la nécessité, pour le ministère de l'éducation nationale, de mieux les prendre en compte et de mieux les associer aux prises de décision.

Certains exemples récents ont en effet témoigné des limites que ne tardaient pas à rencontrer des décisions plus ou moins unilatérales, alors même que les différends ne portaient pas tant sur le bien-fondé de ces décisions que sur les conditions de leur mise en œuvre.

A cet égard, votre rapporteur souhaite souligner l'obligation de « réalisme » qui pèse sur l'ensemble des acteurs publics, ce réalisme devant permettre de trouver un moyen terme entre l'expression d'une volonté légitime, mais difficilement applicable, et le refus de toute responsabilité nouvelle au nom des difficultés qu'elle comporte. **Dans l'entre-deux, il y a en effet un espace, qui est celui de la concertation et de l'association. Votre rapporteur forme le vœu qu'il soit plus systématiquement exploité.**

Aux yeux de votre rapporteur, il s'agit de la condition première de la réussite des **réformes ambitieuses engagées par le ministère de l'éducation nationale. Ces dernières doivent être saluées, dès lors qu'elles sont mises en œuvre avec le double souci de mieux gérer les ressources de l'éducation nationale et d'offrir une aide redoublée aux élèves qui en ont le plus besoin.**

Rien n'est plus conforme à la logique d'investissement que votre rapporteur appelle de ses vœux.

I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009 : VERS UN ENRICHISSEMENT DE L'OFFRE ÉDUCATIVE À MOYENS QUASI CONSTANTS

A. LE BUDGET POUR 2009 TRADUIT LA VOLONTÉ DE PROPOSER DE NOUVEAUX SERVICES GRATUITS À TOUS LES ÉLÈVES

1. L'accompagnement individualisé, nouvel horizon des politiques scolaires

L'enrichissement de l'offre éducative engagé depuis plus d'un an repose sur un axe directeur principal, **la volonté de renforcer l'accompagnement individualisé des élèves.**

Autour du temps de classe, qui reste le cœur des politiques éducatives, a donc été développé **un ensemble de services qui permettent une prise en charge personnalisée de l'élève.** Ces services sont proposés aux élèves et à leurs familles, aucun de ces dispositifs n'étant en soi obligatoire.

Au fondement de ces nouvelles politiques, il y a un double constat :

- le temps de classe ne permet pas de toujours de répondre aux besoins particuliers des élèves ;

- jusqu'alors, pour répondre aux besoins particuliers de chaque élève, il fallait donc passer par des opérateurs privés qui s'étaient fait une spécialité de ce suivi « sur mesure », qu'il s'agisse des organismes de soutien, des sociétés de séjours linguistiques ou des services de *coaching* privé qui se développent désormais.

La nouvelle politique scolaire du ministre de l'éducation nationale a donc pour objet de proposer des réponses publiques, scolaires et gratuites à ces besoins, qui n'intéressaient jusqu'ici que des organismes privés, parascolaires et payants.

Ce faisant, M. Xavier Darcos a souhaité donner plus de contenu encore à l'idée selon laquelle « l'école doit être son propre recours ». Votre rapporteur s'en félicite, ces actions contribuant au rétablissement de l'égalité des chances entre les élèves.

Cette nouvelle politique s'est traduite par la création d'une série de nouveaux dispositifs :

- **l'accompagnement éducatif**, qui est désormais proposé à l'ensemble des élèves de collège ainsi qu'aux écoliers relevant de l'éducation prioritaire. Organisé sous la forme du volontariat, il permet aux élèves qui le souhaitent de suivre des activités sportives ou culturelles ou de bénéficier d'une aide au devoir, le tout **à raison de deux heures quatre fois par semaine ;**

- **les 2 heures de soutien individualisé ou en petit groupe**, qui ont été dérogées par la réforme de la semaine scolaire à l'école. Elles s'adressent plus particulièrement aux élèves connaissant des difficultés, qui ont besoin d'un accompagnement particulier en dehors du cadre formel de la classe. Elles permettent également à ces enfants de nouer des relations plus étroites avec leurs enseignants ;

- **les stages de remise à niveau organisés pendant les vacances scolaires et proposés aux élèves de CM1 et de CM2 connaissant des difficultés**. Ils ont concerné un nombre substantiel d'élèves, qui ont pu là aussi apprendre et travailler autrement.

**BILAN DES STAGES GRATUITS
PENDANT LES VACANCES DE PRINTEMPS ET D'ÉTÉ**

Période de printemps

	Nombre de professeurs des écoles volontaires	Nombre de stages	Nombre d'écoles concernées	Nombre d'élèves concernés
Total des 2 semaines	16 028	14 623	9 199	81 899
Écoles concernées	20,42%			
Élèves concernés	5,92%			
Enseignants concernés	10,11%			

Période d'été

	Nombre de professeurs des écoles volontaires	Nombre de stages	Nombre d'écoles concernées	Nombre d'élèves concernés
Total des 2 semaines	21 324	20 994	12 473	110 473
Écoles concernées	31,99%			
Elèves concernés	8,78%			
Enseignants concernés	13,44%			

Source : Ministère de l'Éducation nationale

Ces dispositifs sont venus en prolonger d'autres, développés après l'adoption de la loi n°2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École, en particulier les programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE).

Les PPRE ont en effet commencé à prendre leur essor en 2007-2008, où ils ont concerné 7,28 % des élèves scolarisés en primaire et 6,36 % des collégiens. Pour l'éducation prioritaire, ces proportions s'élèvent respectivement à 10,71 % et 9,62 %.

Si votre rapporteur se félicite de l'extension progressive de ce dispositif voté il y a maintenant 4 ans et qui arrive désormais à maturité,

il regrette que l'articulation des PPRE avec les autres actions engagées par le ministère ne soit pas systématiquement clarifiée.

NOMBRE DE PPRE ORGANISÉS DANS LES ÉCOLES PRIMAIRES (2007-2008)

Niveau Concerné	Nombre d'élèves ayant bénéficié d'un PPRE	
	Effectif global	dont Éducation prioritaire
CP	36 334	9 218
CE ¹	56 728	12 615
CE ²	31 920	7 743
CM ¹	24 060	6 086
CM ²	28 502	6 833
Total Général	177 544	42 495

Source : Ministère de l'Éducation nationale

NOMBRE DE PPRE ORGANISÉS DANS LES COLLÈGES (2007-2008)

Niveau Concerné	Nombre d'élèves ayant bénéficié d'un PPRE	
	Effectif global	dont Éducation prioritaire
6 ^e	59 739	16 644
5 ^e	24 856	6 452
4 ^e	13 462	3 560
Total Général	98 057	26 656

Source : Ministère de l'Éducation nationale

Les associations de parents d'élèves se sont ainsi interrogées sur la différence exacte existant entre les différents dispositifs : accompagnement éducatif, heures de soutien, PPRE, tout cela semble parfois se confondre ou se réunir en une masse relativement indistincte.

Pour autant, ces différents dispositifs sont distincts, puisque tous bénéficient de moyens particuliers qui leur sont consacrés. C'est également le cas des PPRE, qui, sous des formes différentes au collège et au lycée, ont une traduction budgétaire qui leur est propre.

Votre rapporteur souhaite néanmoins qu'une synthèse claire des moyens consacrés à ces dispositifs puisse être établie et qu'une évaluation propre à chacun d'eux soit menée. **Un chiffrage de la dépense globale d'accompagnement individualisé devrait également être rendu public.**

Enfin, votre rapporteur **regrette très fortement, à l'instar du rapporteur spécial de la commission des finances, que la question spécialement consacrée à l'accompagnement éducatif dans les questionnaires budgétaires soit restée sans réponse.** S'agissant d'un dispositif dont le coût dépasse largement les 300 millions d'euros par an, des

précisions sur sa mise en œuvre et sa traduction financière dans le projet de loi de finances pour 2009 n'auraient sans doute pas été inutiles.

Malgré cet indiscutable besoin de précision et d'évaluation des dispositifs existants, votre rapporteur tient néanmoins à saluer leur essor. Ils témoignent en effet de l'intérêt croissant qu'accorde l'institution scolaire aux besoins singuliers des élèves, et notamment à ceux d'entre eux qui ont de grandes difficultés.

2. L'accueil des élèves handicapés, une priorité maintenue

Longtemps interdite à un grand nombre d'élèves handicapés, pour des raisons qui tenaient tout à la fois aux mentalités et à l'inadaptation des moyens humains et matériels dont disposait le système éducatif, l'institution scolaire s'est désormais largement ouverte à ces enfants qui, comme les autres, ont le droit d'être scolarisés dans l'école de leur quartier.

**EFFECTIF TOTAL DES ÉLÈVES HANDICAPÉS
SCOLARISÉS EN MILIEU ORDINAIRE EN 2007-2008
(public et privé source enquête DGESCO/DEPP 2007)**

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Élèves intégrés individuellement	90 266	103 472	106 499	110 801
Élèves bénéficiant de dispositifs collectifs	43 572	47 532	49 064	51 215
Total élèves handicapés scolarisés	133 838	151 004	155 563	162 016

Source : Ministère de l'Éducation nationale

S'il ne sous-estime pas les difficultés que cet accueil peut quelquefois poser, votre rapporteur souhaite saluer sans aucune réserve l'effort considérable accompli par l'éducation nationale. Celui-ci a supposé la mobilisation de moyens particulièrement importants et s'est traduit par un recrutement massif d'auxiliaires de vie scolaire : **depuis 2004, leur nombre a en effet triplé.**

L'accueil des enfants handicapés s'est également traduit par le développement des structures pédagogiques particulières, dites classes d'intégration scolaire (CLIS) dans le premier degré et unités pédagogiques d'intégration (UPI) dans le second degré. Cet effort se poursuit, avec l'ouverture en 2008-2009 de 500 UPI supplémentaires, ce qui aura permis de quasiment doubler leur nombre entre 2005-2006 et 2008-2009.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'UPI ENTRE 2005 ET 2009
(France métro + DOM, public et privé)

2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
910	1 028	1 289	1 548

Source : Ministère de l'Éducation nationale

Il faut toutefois souligner que la scolarisation en CLIS ou en UPI n'est pas recherchée à titre prioritaire : si cela est possible, les élèves fréquentent en effet une classe ordinaire tout en étant accompagnés par un AVS.

Par ailleurs, les élèves ne pouvant être accueillis dans une structure pédagogique particulière implantée dans un établissement ordinaire peuvent être scolarisés dans un établissement médico-social (EMS) où ils suivront des cours délivrés par des enseignants du public (à hauteur de 5 800 ETP) ou du privé agréé (à hauteur de 1 820 ETP).

LES ASSISTANTS D'ÉDUCATION

Les assistants d'éducation ont été créés par la loi n°2003-400 du 30 avril 2003, afin de se substituer progressivement aux anciens maîtres d'internat – surveillants d'externat (MI-SE). Recrutés sur des contrats d'une durée maximale de 3 ans renouvelables dans la limite de 6 ans, ils sont le plus souvent étudiants et généralement boursiers.

Les assistants d'éducation peuvent occuper deux types de fonctions différentes :

- les **assistants d'éducation au sens strict du terme** exercent pour l'essentiel des missions de surveillance et d'encadrement des élèves. Ils sont rémunérés par les EPLE et ne relèvent pas du titre 2. Depuis l'entrée en vigueur du décret n°2005-1194 du 22 septembre 2006, ils peuvent assurer des missions d'appui aux personnels enseignants pour le soutien et l'accompagnement pédagogiques. Ils sont alors dits « assistants pédagogiques ». C'est cette dernière catégorie qui participera à la mise en place de l'accompagnement éducatif après les heures de cours.

- les **auxiliaires de vie scolaire (AVS)** peuvent être chargés de l'intégration individuelle d'un à trois élèves handicapés (AVSi) ou d'un accompagnement collectif (AVS Co), notamment dans les classes ou établissements accueillant en particulier des écoliers en situation de handicap. Seuls les AVSi sont comptabilisés dans les crédits du titre 2.

Au total, il y a eu lieu de souligner la **portée et l'intensité** de l'effort d'accueil engagé par l'éducation nationale. **Pour porter tous ses fruits, celui-ci suppose néanmoins qu'une formation particulière au handicap soit suivie par tous les enseignants et personnels du ministère.** Nombreux sont en effet les interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur qui, tout en reconnaissant la profondeur et la légitimité de cet effort, soulignaient les difficultés que cette scolarisation pouvait quelquefois poser. Cela ne doit pas conduire à la remettre en cause, mais à réfléchir sur la préparation des personnels à l'exercice de cette nouvelle mission.

**LES ASSISTANTS D'ÉDUCATION EN ACTIVITÉ
(hors assistants pédagogiques*)**

		assistant d'éducation	assistant d'éducation- auxiliaire de vie scolaire	TOTAL
2004	1er degré	3 645	3 700	7 345
	2nd degré	18 349	1 002	19 351
	Total	21 994	4 702	26 696
2005	1er degré	3 830	4 172	8 002
	2nd degré	23 411	1 295	24 706
	Total	27 241	5 467	32 708
2006	1er degré	5 285	6 322	11 607
	2nd degré	41 731	2 066	43 797
	Total	47 016	8 388	55 404
2007	1er degré	4 906	6 235	11 141
	2nd degré	49 905	2 420	49 325
	Total	51 811	8 655	60 466
2008	1er degré	4 512	9 539	14 051
	2nd degré	51 079	3 450	54 529
	Total	55 591	12 989	68 580

Champ : Public, France métropolitaine + DOM

Source : Ministère de l'Éducation nationale

**B. L'OPTIMISATION DE LA GESTION DES POLITIQUES SCOLAIRES
PERMET DE CONTENIR L'ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA MISSION**

1. Le schéma d'emplois du ministère de l'éducation nationale est volontariste

Le projet de loi de finances pour 2009 est marqué par le souci de maîtriser l'évolution des dépenses d'éducation, afin d'enrichir l'offre scolaire à moyens constants.

Cela se traduit par un schéma d'emplois prévoyant, hors mesures de périmètre et de transfert, des créations et suppressions nouvelles d'emplois à hauteur de 13 500 ETP, soit 4 500 ETPT.

Exprimé en nombre de postes, le schéma d'emplois des programmes de l'éducation nationale se décompose comme suit :

- dans le **premier degré, 6 000 emplois d'enseignants** ne seront pas reconduits en 2009. En effet, 500 emplois d'enseignants sont créés au titre de la démographie, 3 000 postes sont supprimés en raison de la sédentarisation

des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), 500 postes ne seront pas maintenus au titre des révisions de mise à disposition ; 3 000 postes enfin ne seront pas reconduits en prévision de la réforme des concours de recrutement ;

- dans le **second degré**, **6 500 postes d'enseignants** au total seront supprimés. En effet, l'évolution de la démographie anticipée se traduira par la suppression de 2 000 postes, l'optimisation du remplacement permettra d'économiser 3 000 emplois, la révision des mises à disposition entraînera la non reconduction de 1 000 postes et 1 000 postes de stagiaires ne seront pas remplacés, au titre tant des besoins anticipés que de la réforme en cours des concours de recrutement. Par ailleurs, 500 postes seront spécialement créés dans les établissements situés dans les zones les plus défavorisées et seront attribués sur projet ;

- s'agissant des **personnels administratifs**, le schéma d'emploi est neutre : 500 postes seront économisés grâce aux nouvelles applications informatiques, comme CHORUS, mais 500 postes sont prévus afin, le cas échéant, de permettre la création à la rentrée 2009 des établissements publics d'enseignement primaire (EPEP), une proposition de loi en ce sens ayant été déposée à l'Assemblée nationale avec le soutien du Gouvernement ;

- **l'enseignement privé sous contrat** se verra retirer 1 000 postes d'enseignants en 2009. Au titre de la transposition paritaire des mesures prévues pour le public, 1 100 emplois seront en effet supprimés. Toutefois, dans le cadre du « plan Banlieue » et toujours à parité avec le public, 100 postes supplémentaires seront créés.

TABLEAU D'ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS (EN ETPT)

Programme	Plafond d'emplois 2008	Extension en année pleine des mesures 2008	Mesures de création	Mesures de suppression	Mesures de périmètre	Mesures de transfert	Plafond d'emplois 2009
Enseignement du 1 ^{er} degré public	333 617	173	334	-2 167	83	-13	332 027
Enseignement du second degré public	465 892	-6 080	167	-2 334	3	-56	457 592
Vie de l'élève	44 932	51	100	-100	25	-11 285	33 723
Soutien de la politique de l'éducation nationale	25 974	-289		-166	7	-79	25 447
Enseignement privé	130 339	-934	33	-367		3	129 074
TOTAL MISSION	1 000 754	-7 079	634	-5 134	118	-11 430	977 863

Source : Ministère de l'éducation nationale

Votre rapporteur souhaite d'abord saluer le volontarisme du ministre de l'éducation nationale : le schéma d'emplois pour 2009 est en effet marqué par le souci de respecter le principe du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, valable pour l'ensemble de la fonction publique, sans diminuer pour autant le nombre d'enseignants dans les classes.

C'est là un choix rationnel, efficace et courageux, que votre rapporteur partage entièrement.

a) Développer le financement sur projet des associations complémentaires

Ainsi la révision de la situation des enseignants actuellement mis à disposition d'associations éducatives complémentaires ou d'organismes publics est **une décision de bon sens, dès lors qu'elle ne se traduit pas par une baisse unilatérale et systématique des financements prévus pour 2009.**

Tel n'est au demeurant pas le cas, puisque si le soutien par mise à disposition est appelé à disparaître, le ministère de l'éducation nationale continuera à financer les associations complémentaires par la voie de subventions attribuées sur projet.

Cela témoigne d'une volonté de bonne gestion des fonds publics. Pour autant, les décisions doivent être prises dans la clarté et ne pas être brutales : il conviendrait à cet égard que **le ministère définisse les critères qui lui permettent d'apprécier l'opportunité de maintenir ou non une mise à disposition ou une subvention, en prenant garde à respecter le principe d'égalité de traitement.**

Par ailleurs, il va de soi que les associations complémentaires, qui pour nombre d'entre elles remplissent des missions, si ce n'est de service public, du moins d'intérêt public, devraient voir leurs financements préservés : **votre rapporteur a à l'esprit notamment les associations accompagnant les élèves handicapés et contribuant à leur accueil en milieu scolaire.**

Pour autant, les associations doivent également prendre en compte les nécessités d'une bonne gestion par l'État des emplois publics : **le régime de la mise à disposition, s'il avait les avantages de la commodité, n'avait pas vocation à devenir une forme de soutien « institutionnalisé ». Celui-ci doit se traduire par des financements publics et non par l'affectation d'emplois de fonctionnaires hors de la sphère publique.**

b) Mettre à profit les compétences des maîtres spécialisés

De même, votre rapporteur considère que **la « sédentarisation » de 3 000 maîtres spécialisés des RASED n'a en soi rien d'illégitime si elle se fait dans des conditions permettant aux compétences indiscutables de ces enseignants d'être pleinement exploitées.**

L'existence de ces réseaux répond en effet à une indiscutable nécessité de prise en charge des difficultés profondes que peuvent connaître

certains élèves. Pour autant, le principe même du réseau conduit à une forme « d'externalisation » du traitement de la difficulté : si l'intervention des maîtres spécialisés se déroule bien dans l'école de l'élève concerné, elle se fait en dehors du cadre de la classe. Il manque ainsi dans les écoles et dans les classes des professionnels formés susceptibles de repérer les difficultés et d'y apporter une réponse rapide.

La « sédentarisation » de 3 000 maîtres spécialisés permettra ainsi de faire bénéficier les élèves de leurs classes et, plus largement, ceux de leurs écoles de leur compétence particulière en matière de remédiation.

LES RÉSEAUX D'AIDES SPÉCIALISÉES AUX ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ (RASED)

Les RASED sont les héritiers des groupes d'aide psycho-pédagogique (GAPP), auxquels ils ont succédé après la publication de la circulaire n°90-082 du 9 avril 1990 du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. Ils sont actuellement régis par la circulaire n°2002-113 du 30 avril 2002, qui définit leurs deux missions principales : **la prévention et la remédiation**, toutes deux tournées essentiellement vers les élèves en grande difficulté à l'école primaire.

Le choix de construire ces réseaux trouve son origine dans le **double souci de maintenir les élèves en difficulté dans les classes et d'apporter une réponse à leur situation particulière**. Dès lors, il a été prévu de créer des réseaux jouant le rôle de ressources, capables d'apporter régulièrement aux élèves l'aide spécialisée dont ils ont besoin tout en maintenant le principe d'une scolarisation normale en dehors du temps où ils travaillent avec les maîtres spécialisés.

Ces derniers sont de deux types :

- des **maîtres « E » spécialisés dans les difficultés d'apprentissage** ;
- des **maîtres « G » spécialisés dans les difficultés comportementales, supposant une approche rééducative**.

L'appellation courante de ces maîtres vient de l'option du certificat d'aptitude professionnelle pour les aides spécialisées, les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap (CAPA-SH), qui a remplacé l'ancien CAAPSAIS, et dont l'obtention permet de devenir maître spécialisé.

Outre ces deux catégories d'enseignants, les RASED accueillent des **psychologues scolaires**, dont les compétences sont complémentaires de celles des maîtres spécialisés.

Les enseignants des RASED interviennent à la demande de leurs collègues, lorsque ceux-ci constatent les difficultés durables connues par un élève. L'aide que les maîtres spécialisés apportent peut alors prendre la forme de séances de travail régulières avec l'élève en question, organisées durant le temps de classe.

Si aucun bilan officiel n'a été établi de l'action des RASED, les difficultés suivantes avaient pu être relevées :

- **la coordination entre professeurs des écoles et maîtres spécialisés n'a pas toujours été optimale**, alors même qu'elle est la condition de l'efficacité de tels réseaux. Cela a conduit à la mise en place de « correspondants RASED » au sein de chaque école dans certains départements ;
- **le volet « prévention » de la mission confiée aux RASED semble être largement passé au deuxième plan**, le principe même du réseau rendant difficile la détection, par les membres de RASED, qui par définition ne sont pas présents à plein temps dans une école donnée, des difficultés connues par les élèves de ces écoles. A cet égard, des procédures plus précises auraient du être formalisées afin de permettre à la prévention de devenir une mission pleinement effective des réseaux.

Pour autant, l'existence de maîtres spécialisés apparaît d'autant plus nécessaire que les RASED étaient le plus souvent sollicités afin d'apporter des réponses à des difficultés lourdes, profondes et durables. **Ces dernières ne peuvent être prises en charge dans le cadre scolaire « classique », les professeurs n'étant pas formés pour ce faire.**

Une évaluation fine du fonctionnement des RASED semble donc nécessaire afin de prendre la pleine mesure de leur activité et des ajustements que peut requérir leur organisation.

Il ne fait nul doute en effet que les maîtres spécialisés réaffectés devant des classes ne s'imposeront rapidement comme les références en matière de remédiation dans leurs établissements. Leur compétence pourra donc se diffuser à l'ensemble de l'école et permettre une meilleure prise en charge des difficultés.

A cet égard, votre rapporteur estime que la « sédentarisation » n'est pas en elle-même synonyme d'une négation des capacités professionnelles des maîtres spécialisés, sous réserve que le rôle de référent qu'ils joueront, en plus de celui de professeur devant une classe, puisse être formalisé. **Tel est déjà en partie le cas, puisque le régime indemnitaire particulier des maîtres spécialisés « sédentarisés » sera maintenu.**

Pour autant, il conviendra d'affecter ces enseignants dans des écoles où leurs compétences pourront pleinement bénéficier aux élèves : cela suppose que sans être nécessairement fléchés, les postes ouverts aux maîtres spécialisés affectés devant une classe soient pour une part repérés et choisis. **Il va de soi que ces derniers ne peuvent en effet être affectés de la même manière au gré des aléas bien connus des mouvements de personnels.**

c) Tenir compte des évolutions démographiques

Votre rapporteur souligne également la nécessité de tenir compte des **évolutions démographiques** : celles-ci doivent être anticipées et ont naturellement à trouver une répercussion directe dans le schéma d'emplois du projet de loi de finances de l'année.

Toutefois, comme le soulignait notre collègue Philippe Richert, corapporteur pour avis au nom de la commission sur la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2008, encore faudrait-il que la traduction dans le schéma d'emplois des évolutions démographiques se fasse de manière claire et lisible.

En 2009, 500 postes d'enseignants seront créés dans le primaire pour accueillir 15 000 élèves de plus, **soit un ratio de 1 poste pour 30 élèves de plus.** Ce ratio s'élevait en 2008 à 1 enseignant pour 53 élèves supplémentaires et en 2007 d'1 enseignant pour 76 élèves. **Les fluctuations sont donc importantes.**

De même, dans le second degré, 24 700 élèves de moins doivent être accueillis, ce qui se traduira par la suppression de 2 000 postes, soit un **ratio de 1 poste supprimé pour 12,35 élèves en moins.** En 2008, il était de 1 pour

9 et en 2007, de 1 pour 14. **Là encore, la prise en compte des évolutions démographiques n'apparaît que peu lisible.**

Votre rapporteur souhaiterait en conséquence qu'une analyse plus claire et plus nette de la démographie et de ses effets sur les besoins d'enseignants soit présentée à l'avenir.

Il s'interroge également sur les erreurs de prévision qui ont pu conduire à une large surévaluation des effectifs qui auraient du être accueillis en 2007 et 2008 et qui ne l'ont pas été. **Au total, selon les informations communiquées à votre rapporteur, l'écart entre la prévision et la réalisation sur ces deux années atteindrait au total près de 100 000 élèves.**

Votre rapporteur n'a pas pu vérifier ces informations, certaines données n'étant pas encore disponibles. Pour autant, elles lui semblent d'autant plus frappantes que la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale n'a semble-t-il pas encore rendu publiques ses prévisions d'effectifs pour la rentrée 2009, alors qu'elle le fait traditionnellement à un stade moins avancé de l'année.

Une révision de l'appareil statistique du ministère semble donc nécessaire à cet égard.

d) Des informations parfois contradictoires

Si votre rapporteur soutient pleinement la volonté affichée par le ministre de l'éducation nationale d'affecter en priorité les enseignants devant des classes, il s'interroge sur le nombre exact d'enseignants mis à disposition.

Le projet annuel de performances de la mission « Enseignement scolaire » pour 2008 comportait en effet le tableau suivant pour le programme « Enseignement scolaire public du second degré » :

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Nombre d'enseignants du second degré mis à disposition	323	302	200	Diminution prévue

A l'évidence, les données qui étaient ainsi présentées ne sont pas compatibles avec l'objectif, prévu en 2009, d'une suppression de 1 000 mises à disposition.

Par ailleurs, ce désaccord ne peut s'expliquer par un périmètre restreint des données publiées, leur présentation textuelle visant manifestement l'ensemble des mises à disposition.

En conséquence, votre rapporteur estime que les données fournies en 2007 n'étaient pas fiables, ce dont témoigne au demeurant la formule, vague à l'envi, de « diminution prévue ». Ce manque de fiabilité explique sans

doute que le tableau correspondant ait disparu dans le projet annuel de performances pour 2009. Pour autant, il n'est que peu compréhensible que ces informations erronées aient été fournies au Parlement en 2007 et votre rapporteur le regrette tout particulièrement.

e) Une réforme des concours dont les effets sont anticipés

Le schéma d'emplois pour 2009 prévoit d'ajuster le nombre de postes de stagiaires ouverts dans l'année à venir aux besoins futurs d'enseignants tels qu'ils peuvent être anticipés au vu d'une part des prévisions démographiques et d'autre part de la réforme à venir des concours de recrutement.

S'il paraît naturel et légitime à votre rapporteur de procéder à de tels ajustements, il aurait souhaité que la part respective de chacun de ces motifs soit mieux précisée, afin de clarifier les effets des réformes en cours.

f) Des suppressions de postes administratifs liées à l'essor de nouvelles applications informatiques

Votre rapporteur se réjouit de constater que, comme le recommandait notre collègue Philippe Richert dans son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2008, les suppressions de postes administratifs ne portent pas sur les établissements, qui auraient pu être fragilisés de ce point de vue.

Il s'interroge toutefois sur la justification de ces suppressions, qui sont pour l'essentiel expliquées par le déploiement de l'application CHORUS qui, aux dires du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, semble avoir pris un retard considérable. Cela paraît d'autant plus étonnant que la mise en place future de CHORUS faisait déjà partie, dans le projet de loi de finances pour 2008, des éléments justifiant les suppressions d'emplois administratifs.

2. La gestion des ressources humaines du ministère offre encore d'indiscutables marges de progrès

Votre rapporteur souhaite tout d'abord saluer le choix fait par le ministre de l'éducation nationale de chercher à affecter tous les enseignants devant des classes.

Il n'y a là au demeurant rien que de très logique, mais pour des raisons tenant à l'histoire et à la culture administrative propre au ministère, cette nécessité n'avait pas toujours prévalu.

Placer cette exigence au cœur de la gestion des ressources humaines du ministère est donc un acte courageux et inspiré par une double logique de bonne gestion des deniers publics et d'optimisation du service rendu aux élèves.

Des marges de manœuvre considérables demeurent en effet encore en matière de gestion des ressources humaines dans un ministère dont relèvent, directement ou indirectement, plus d'un million d'agents. Votre rapporteur avait déjà eu l'occasion de le souligner dès 1999, lorsqu'il exerçait les mêmes fonctions au sein de la commission d'enquête du Sénat sur la situation et la gestion des personnels des écoles et des établissements d'enseignement du second degré ainsi que de ceux des services centraux et extérieurs des ministères de l'éducation nationale et de l'agriculture.

La professionnalisation de la gestion des ressources humaines apparaît donc encore comme une priorité. Elle permettrait d'atteindre un double objectif :

- la diminution drastique du nombre d'enseignants n'ayant ponctuellement ou structurellement aucune affectation pédagogique réelle ;¹

- la construction progressive d'un système d'affectation qui prenne mieux en compte les qualités et les aspirations singulières des professeurs, ce qui suppose d'introduire plus de fluidité dans le système abstrait et largement incompréhensible des « barèmes ».

Votre rapporteur forme en conséquence le vœu que le ministère intensifie ses efforts en la matière.

a) Des surnombres en baisse

La gestion des ressources humaines du ministère peut en effet connaître de rapides évolutions : l'évolution des surnombres, en forte baisse depuis plusieurs, le démontre.

Grâce à une action volontariste engagée par les ministres de l'éducation successifs et poursuivie par M. Xavier Darcos, **le nombre de professeurs en surnombre a baissé de manière particulièrement substantielle.**

¹ Administrativement, tout personnel a toujours une structure de rattachement et à ce titre, il n'est jamais sans affectation. Mais ce rattachement administratif peut être parfaitement formel : ce sont les cas rentrant sous cette dernière hypothèse qui doivent faire l'objet d'une attention toute particulière.

ÉVOLUTION DES SURNOMBRES DISCIPLINAIRES (2006-2008)

	Unité	2006 Réalisation		2007 Réalisation		2008 Réalisation	
Ensemble	nombre et %	3 418	0,89	2662	0,70	1 789	0,47
Professeurs d'enseignement général de collège	nombre et %	30,87	0,16	31,34	0,18	-	
Conseillers principaux d'éducation	nombre et %	109,92	0,97	65,91	0,58	-	
Enseignement général et technique		2 777.22	0.96	2 215.97	0.77	1 587	0.58
Lettres	nombre et %	565,97	1,40	546,84	1,36	355,28	0,89
Anglais	nombre et %	34,69	0,12	51,80	0,18	24,81	0,08
Allemand	nombre et %	309,13	4,20	196,43	2,73	102,05	1,46
Espagnol	nombre et %	46,02	0,39	54,57	0,46	79,01	0,66
Philosophie	nombre et %	115,31	3,04	77,94	2,06	39,61	1,06
Physique et électricité appliquée	nombre et %	64,05	2,86	43,56	1,97	38,75	1,82
Génie mécanique	nombre et %	179,65	2,76	192,21	3,05	193,04	3,22
Génie électrique	nombre et %	182,88	13,06	153,32	11,17	140,17	10,65
Électrotechnique	nombre et %	64,04	2,92	50,12	2,32	76,30	3,64
Éducation physique et sportive	nombre et %	502,60	1,70	300,54	1,02	121,23	0,41
Autre enseignement général et technique	nombre et %	712,88	0,46	548,64	0,36	416,51	0,29
Enseignement professionnel		500.78	0.75	348.27	0.52	202	0.31
Lettres anglais	nombre et %	110,91	2,50	46,64	1,04	20,31	0,45
Génie électrique	nombre et %	71,23	1,80	49,81	1,27	25,18	0,65
Autre enseignement professionnel	nombre et %	318,64	0,55	251,82	0,43	156,61	0,27

Source : Ministère de l'éducation nationale

Pour autant, si votre rapporteur conçoit que cette réduction puisse se heurter à des difficultés tenant à l'inégale demande de certaines options, il s'interroge sur la persistance de surnombres substantiels dans des disciplines où le nombre d'élèves ne varie que peu : comment se fait-il que des professeurs de lettres, d'éducation physique ou de lettres-anglais en lycée professionnel puissent demeurer sans affectation ?

Cette situation est d'autant plus singulière qu'avec le développement de l'accompagnement éducatif et des formes diverses de prise en charge individualisée des élèves, **il y aurait parfaitement moyen de constituer des blocs de service pour les enseignants en surnombre qui pourraient ainsi être effectivement affectés en établissements, moyennant le cas échéant une modulation de leurs obligations statutaires.**

Un principe simple devrait au demeurant prévaloir : de même qu'il ne reste jamais sans affectation administrative, un enseignant ne devrait jamais demeurer sans affectation pédagogique. **Les professeurs devraient donc pouvoir être affectés en surnombre sur un établissement.**

Pour autant, votre rapporteur tient à souligner que cette **affectation en surnombre** ne devrait pas être l'occasion des tâches ne revêtant qu'un caractère pédagogique diffus : **à cet égard, de même qu'il n'est que peu pertinent d'affecter des titulaires sur zones de remplacement (TZR) à des tâches diverses en centre de documentation et d'information (CDI), de même ces enseignants en surnombre devraient se voir confier de véritables fonctions pédagogiques.**

b) Un remplacement qui reste largement optimisable

L'optimisation de la gestion des surnombres paraît d'autant plus nécessaire que **les coûts du remplacement ne cessent de progresser dans l'éducation nationale : pour 2009, 3,084 milliards d'euros sont demandés à ce titre.**

COÛT DU REMPLACEMENT (PLF 2009)

	Coût du remplacement	Dépenses de personnel totales	Part des dépenses de personnel utilisées pour le remplacement
Premier degré	1 475 185 222	17 199 260 512	8,58 %
Second degré	1 448 145 982	28 508 276 059	5,09 %
Privé sous contrat	161 491 199	6 206 297 629	2,60 %

Source : Commission des affaires culturelles à partir des projets annuels de performance

Votre rapporteur s'interroge sur les raisons de la croissance continue de ces coûts, qui représentent à présent 8,58 % des dépenses de personnels dans le premier degré et 5,09 % dans le second degré, cette proportion étant en hausse par rapport à 2007 de 0,47 % dans le premier degré et de 0,33 % dans le second degré.

COÛT DU REMPLACEMENT (EXÉCUTION 2007)

	Coût du remplacement	Dépenses de personnel totales	Part des dépenses de personnel utilisées pour le remplacement
Premier degré	1 302 361 877	16 057 908 808	8,11 %
Second degré	1 311 136 969	27 517 919 027	4,76 %
Privé sous contrat	192 308 883	6 829 475 660	2,81 %

Source : Commission des affaires culturelles à partir des rapports annuels de performance

Par ailleurs, il s'étonne du déséquilibre existant entre le premier et le second degré : le coût, en valeur absolue, du remplacement dans le premier degré dépasse en effet celui du remplacement dans le second degré. En proportion, il faut dépenser 3,49 % de crédits de personnel de plus dans le premier degré pour y assurer le remplacement que dans le second degré.

Or le remplacement est *a priori* plus facile à organiser et à opérer dans le premier degré que dans le second degré, la spécialisation disciplinaire étant moindre dans celui-là que dans celui-ci.

De plus, votre rapporteur s'interroge sur la très forte progression des coûts de remplacement constatée en loi de règlement pour 2007, les crédits prévus en loi de finances initiale ayant été dépassés de 284 millions d'euros.

Enfin, votre rapporteur ne parvient que difficilement à comprendre pourquoi les coûts de remplacement du public sont dénués de toute proportion avec ceux du privé, ces derniers ne progressant pas, mais diminuant alors qu'ils sont d'ores et déjà très inférieurs à ce qu'ils sont dans le public.

Au total, votre rapporteur estime donc nécessaire de conduire rapidement des enquêtes très précises sur ces questions. **Il se félicite donc tout particulièrement de la création de la future « Agence nationale du remplacement », annoncée il y a peu par M. Xavier Darcos.**

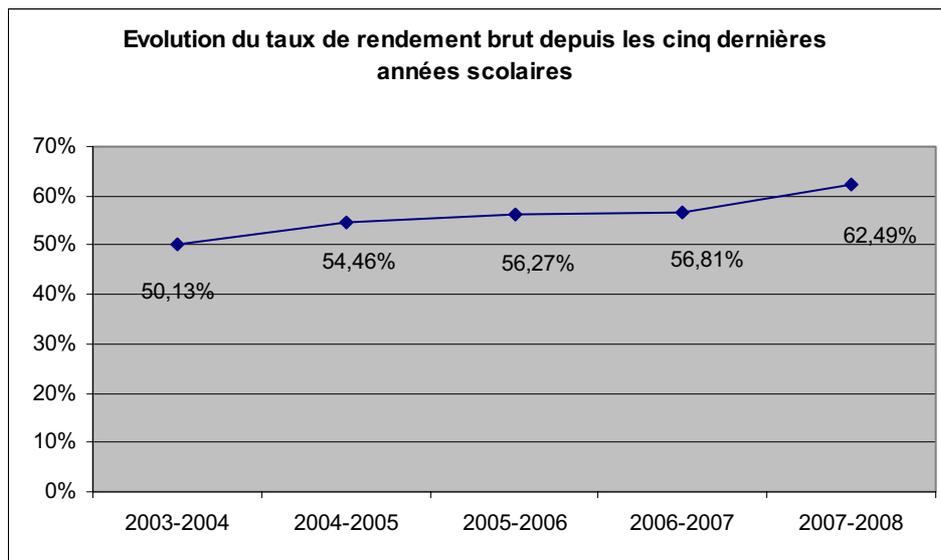
Celle-ci aura en premier lieu pour tâche de mieux comprendre la structure et l'évolution des coûts de remplacement, afin d'en optimiser la gestion. Elle n'aura toutefois pas vocation à gérer elle-même directement les opérations de remplacement. **Au vu des éléments que votre rapporteur vient d'exposer, sa création est donc non seulement parfaitement légitime, mais même singulièrement nécessaire.**

A l'instar de notre collègue Philippe Richert, qui s'étonnait lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 sur l'absence de cohérence des différences statistiques liées au remplacement, **voilà votre rapporteur tient à souligner la fragilité des informations communiquées sur cette question.**

Celle-ci tient notamment au choix de l'indicateur choisi pour mesurer l'optimisation de l'utilisation du potentiel de remplacement. Le ministère de l'éducation nationale a retenu un indicateur net afin de ne pas imputer aux dysfonctionnements du remplacement des pertes de mobilisation dues à des facteurs extérieurs. Ce choix est légitime, mais les éléments pris en compte pour calculer le taux net paraissent particulièrement « fourre-tout ».

Les réponses aux questionnaires budgétaires définissent en effet ainsi les deux taux :¹

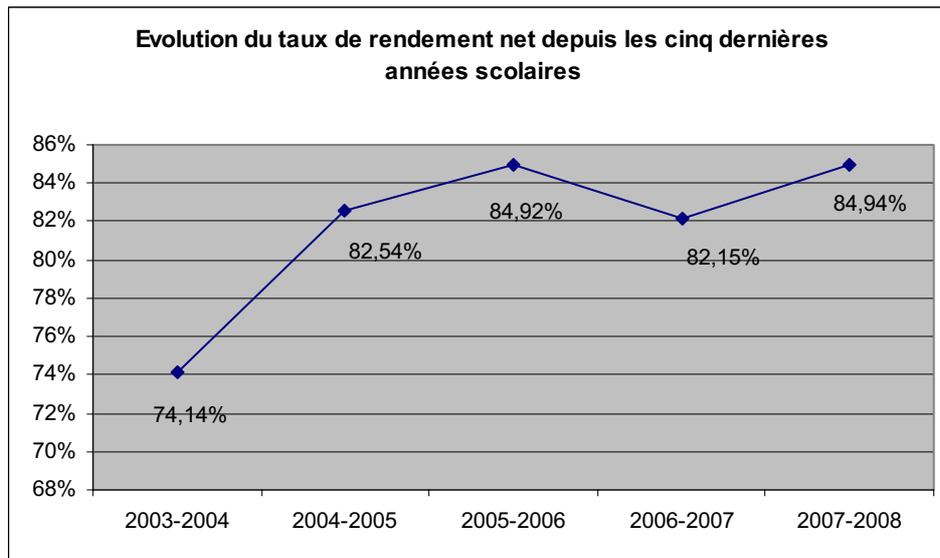
- « Le taux de rendement brut correspond au ratio entre le nombre de journées de remplacement et de suppléance de 15 jours et plus assurées et le nombre de journées dues par le potentiel pour le remplacement et la suppléance (agents titulaires sur zone de remplacement et agents non titulaires en CDI) » ;



Source : Ministère de l'éducation nationale

- « Le taux de rendement net est obtenu en soustrayant du potentiel de remplacement brut les pertes en ETP dues aux moyens qui ne sont pas mobilisables : personnels indisponibles (« prêtés » à l'enseignement supérieur, personnels en difficulté), reliquats de service d'enseignants affectés par ailleurs en établissement et « surnombres disciplinaires », remplaçants eux-mêmes en congé de maladie supérieur à 15 jours. »

¹ Il s'agit en l'espèce des réponses aux questions posées par la commission des finances de l'Assemblée nationale, le ministère n'ayant pas répondu à la question sur le remplacement posée la commission des affaires culturelles de notre assemblée.



Source : Ministère de l'éducation nationale

Votre rapporteur souhaite formuler **quatre observations** sur ces éléments :

- **l'intégration dans le taux de rendement brut de personnels affectés dans l'enseignement supérieur ou de personnels en difficulté paraît dénuée de sens**, ces personnels devant être comptabilisés dans une catégorie autonome et leurs coûts de personnels sortis de la ligne « Remplacement » des programmes correspondants ;

- **les reliquats de service ne peuvent à bon droit être défalqués du taux de rendement net**, l'un des enjeux de l'organisation du remplacement consistant précisément à limiter les reliquats de service non utilisés ;

- **il en va de même des surnombres disciplinaires**, qui doivent être comptabilisés au sein du potentiel net de remplacement, le cas échéant en modifiant les dispositions réglementaires nécessaires pour leur affectation à cette fin ;

- **l'absence de corrélation entre l'évolution des deux taux intrigue particulièrement et votre rapporteur s'interroge sur les éléments qui peuvent l'expliquer** : un tel degré de décorrélacion entre deux taux dont les paramètres sont aussi proches ne paraît que peu probable.

Votre rapporteur souhaite en conséquence que la comptabilisation des coûts de remplacement soit significativement revue afin de permettre la communication au Parlement de données cohérentes et exploitables sur ce point. A cet égard, la création de l'Agence nationale de remplacement apparaît également comme une excellente mesure.

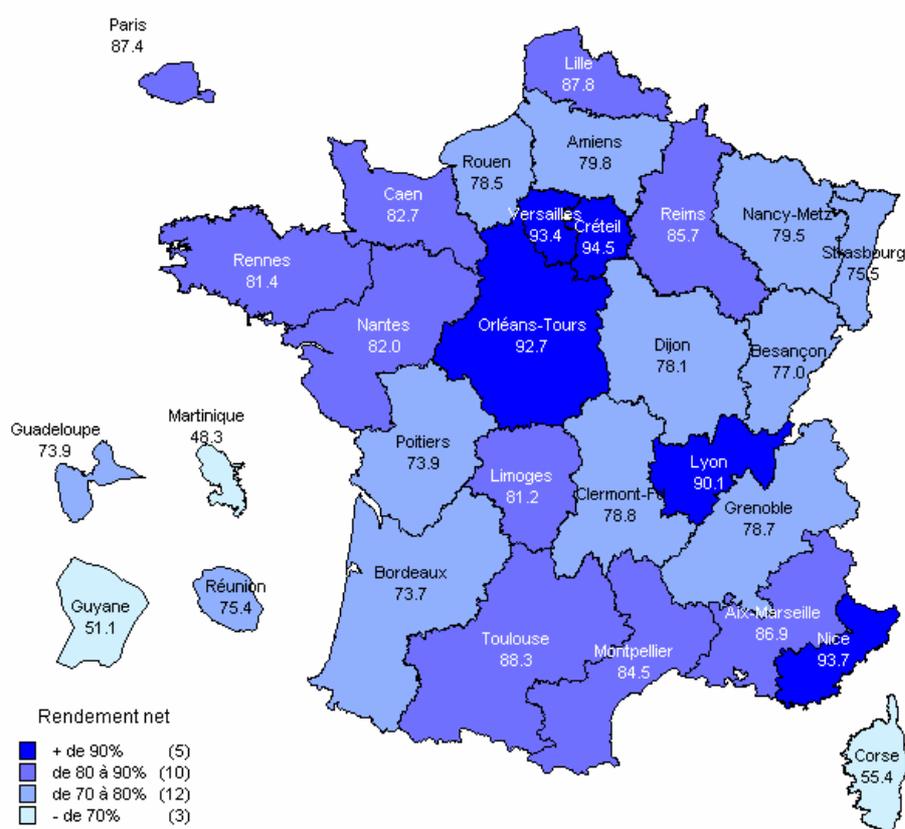
Il estime enfin possible de formuler l'hypothèse que les coûts de l'action « Remplacement » intègrent pour une part des coûts liés à des

personnels non disponibles pour cette tâche. En conséquence, l'imputation sur l'action correspondante devrait être revue.

Par ailleurs, votre rapporteur invite le ministère de l'éducation nationale à expliciter avec clarté le nombre d'enseignants n'exerçant pas d'autres fonctions, mais n'étant plus en mesure d'enseigner : ces situations sont en effet compréhensibles, mieux vaudrait donc les mesurer et y apporter des réponses adaptées.

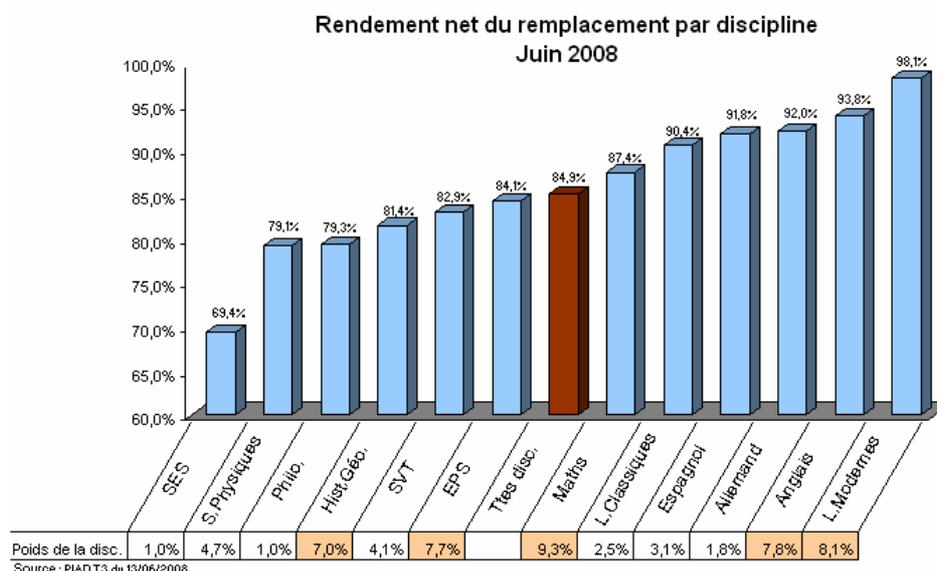
Votre rapporteur s'interroge également sur l'extrême diversité des taux de rendement net du remplacement mesurés sur l'ensemble du territoire : l'écart semble pouvoir dépasser 20 %, ce qui paraît difficilement compréhensible. **La gestion académique du remplacement semble donc montrer ses limites et sur ce point également, une analyse nationale des variables locales semble nécessaire et serait bienvenue.**

RÉPARTITION ACADÉMIQUE DU RENDEMENT NET (JUN 2008)



Source : Ministère de l'éducation nationale

Votre rapporteur note enfin que **le rendement net du remplacement par discipline paraît extrêmement variable.**



Au total, la question du remplacement doit faire l'objet de réflexions particulièrement approfondies, qui permettront d'aller au-delà des premiers efforts engagés ces dernières années.

A cet égard il pourrait être bon d'analyser les pratiques de l'enseignement privé sur ce point, afin de comprendre la manière dont les coûts de remplacement peuvent être très fortement limités.

c) Des non titulaires encore nombreux

Votre rapporteur estime en effet l'amélioration du remplacement de longue durée d'autant plus nécessaire que l'éducation nationale recrute encore chaque année un nombre substantiel de personnels non titulaires.

**POURCENTAGE DE NON TITULAIRES ENSEIGNANTS
SELON LE GROUPE DE DISCIPLINES
RENTRÉE 2007 - SECOND DEGRÉ PUBLIC (FRANCE MÉTROPOLITAINE + DOM)**

Groupe de disciplines	Total	% de non-titulaires	Nombre de non-titulaires (1)
Philosophie	4019	2	80
Lettres	61577	1,5	924
Langues	56024	1,9	1064
Histoire - Géographie	28260	0,8	226
Sciences économiques et sociales	3977	2,4	95
Mathématiques	47211	1,5	708
Physique - Chimie	21436	1	214

Groupe de disciplines	Total	% de non-titulaires	Nombre de non-titulaires (1)
Biologie - Géologie	17508	1	175
Éducation musicale	6289	4,3	270
Arts plastiques	6551	9,9	649
Métiers des arts appliqués	3535	16,9	597
Biotechnologie - Génie biologique et biochimie	1784	11,6	207
Éducation physique et sportive	30640	0,4	123
Total disciplines générales	288811	1,8	5199
Technologie	12085	1,6	193
Encadrement des ateliers: industrie	3	0	0
Génie industriel	6057	18	1090
Génie chimique	187	4,8	9
Génie civil	3659	15,2	556
Génie thermique	1326	17,9	237
Génie mécanique	13436	5,5	739
Génie électrique	7826	2,6	203
Biotechno-Santé-Environnement-Génie bio	5176	13	673
Hôtellerie: technique culinaires	1489	5,3	79
Total domaines de la production	51244	7,4	3792
Informatique - Télématique	206	1	2
Industries graphiques	295	34,6	102
Autres activités: conduite, navigation	582	13,7	80
métiers d'arts, de l'artisanat et spécifiques	503	34	171
EFS - Employé technique des collectivités	492	19,7	97
Paramédical et social - Soins personnels	3038	21,4	650
Économie et gestion	25048	4,5	1127
Hôtellerie : services, tourisme	1453	5,5	80
Enseignement non spécialisé	64	89,7	57
Total domaines des services	31681	7,5	2376
TOTAL	371736	3,1	11524

(1) Évalué à partir des pourcentages fournis par le ministère de l'éducation nationale

Source : Ministère de l'éducation nationale ; Chiffrage : Commission des affaires culturelles du Sénat

Rapportée au nombre total d'enseignants, la proportion de non titulaires reste faible, mais sa **permanence ne laisse pas d'être étonnante dans certaines disciplines** : ainsi, pourquoi le nombre de non titulaires qui enseignent les lettres est-il aussi important, alors même que 355 professeurs de

lettres sont en position de « surnombre disciplinaire », ce qui représente près du tiers du nombre de titulaires dans la discipline ?

De même, pourquoi y a-t-il 2 % de non-titulaires enseignant la philosophie alors que le taux de rendement net des remplaçants en philosophie est l'un des plus bas constatés ?

Enfin, comment peut-il y avoir encore 2 % de non-titulaires enseignant le génie électrique, alors que plus de 10 % des enseignants concernés sont encore en surnombre ?

Sur ce point, l'optimisation de la gestion des ressources humaines semble encore particulièrement nécessaire.

Au surplus, le nombre de non-titulaires paraît croître très substantiellement au fil de l'année scolaire : le nombre approximatif de non-titulaires figurant plus haut correspondant en effet à la situation à la rentrée 2007. Les données figurant dans le projet annuel de performances montrent toutefois qu'en janvier 2008, il y avait 15 004 non titulaires en activité, soit **30 % de plus qu'en début d'année scolaire. Votre rapporteur s'interroge donc sur le caractère inflationniste du recrutement de non titulaires en cours d'année.**

Il tient également à souligner que le besoin récurrent de personnels non titulaires conduit à des situations humaines particulièrement difficiles, puisque les non-titulaires qui ont enseigné pendant plusieurs années consécutives peuvent à bon droit se considérer comme de véritables professionnels de l'enseignement, alors même qu'ils ne se voient ouvrir aucun droit particulier à l'intégration dans les corps concernés.

Votre rapporteur souhaite donc que le nombre de non-titulaires recrutés soit progressivement réduit, le ministère de l'éducation nationale ne pouvant tout à la fois disposer d'enseignants titulaires affectés à l'année, de titulaires sur zone de remplacement et de personnels non titulaires.

Dans l'attente de cette réduction, il tient à saluer le fait que M. Xavier Darcos ait pris le soin de réaffirmer, par voie de circulaire, les droits particuliers des enseignants non titulaires, ces derniers étant quelquefois traités de manière particulièrement cavalière.

d) Une gestion des affectations à optimiser

L'optimisation de la gestion des ressources humaines ne passe pas seulement par la réduction du nombre d'enseignants titulaires sans classe. Elle doit également se traduire par une meilleure reconnaissance de l'engagement des personnels, de leurs aspirations et de leurs qualités respectives.

De ce point de vue, votre rapporteur estime que la gestion des ressources humaines au sein du ministère est également fort perfectible.

Prendre en compte les aspirations des personnels signifie tout d'abord **respecter le contrat tacite qu'ils ont passé avec l'État lors de leur recrutement**. Or ces engagements ne sont par exemple pas honorés lorsque les nouveaux professeurs agrégés sont affectés en collège.

**PREMIÈRE AFFECTATION DES NOUVEAUX PROFESSEURS AGRÉGÉS
(septembre 2008)**

Discipline	Autres (CIO, SADM, CURE, IMP, EUR...)	Collège	Lycée professionnel	Lycée	Zone de remplacement	Total
Philosophie		0	0	13	19	32
Lettres classiques		16	0	4	14	34
Lettres modernes	1	4	0	14	58	77
Allemand		5	0	1	12	18
Anglais		9	0	37	44	90
Arabe		0	0	0	2	2
Chinois					1	1
Espagnol		0	0	13	21	34
Italien		1	0	4	5	10
Néerlandais		0	0	0	0	0
Portugais					1	1
Histoire géographique		7	0	18	55	80
Sciences économiques et sociales		0	0	5	13	18
Mathématiques		18	1	72	95	186
Physique chimie		4	0	53	52	109
Physique électrique		0	0	3	2	5
S. V. T.		14	0	22	53	89
Éducation musicale		4	0	0	10	14
Arts plastiques		3	0	0	4	7
Génie civil		0	2	1	3	6
Génie mécanique construction		0	0	7	10	17
Génie mécaniques production		0	0	0	13	13
Génie électrique					2	2
Electrotechnique		0	0	0	5	5
Arts appliqués		0	0	3	1	4
Biolochimie		0	0	5	3	8
Economie gestion		0	0	8	14	22
TOTAL	1	85	3	283	512	884

Source : Ministère de l'éducation nationale

Votre rapporteur souhaite attirer sur ce point l'attention du ministère de l'éducation nationale sur la situation des professeurs agrégés de trois disciplines : les lettres classiques, les sciences de la vie et de la terre et, dans une moindre mesure, les mathématiques. Dans ces trois disciplines, les néo-titulaires sont très nombreux à être affectés en collège, ce qui se traduit souvent par un certain désarroi et par un profond découragement.

Compte tenu de ce que sont les exigences particulières au concours de l'agrégation, il est en effet singulier de procéder à des affectations en collège et d'exposer ainsi les enseignants concernés à une prise en conscience souvent brutale du décalage entre les capacités demandées lors de leur recrutement et les aptitudes nécessaires pour enseigner dans les petites classes du collège.

A cet égard, il convient de rappeler les dispositions du décret n° 75-580 du 4 juillet 1972, qui précisent très explicitement que l'affectation en collège des professeurs agrégés est exceptionnelle.¹

Ces dispositions ne sont manifestement pas respectées lorsque près d'un nouveau professeur agrégé de lettres classiques sur deux est affecté en collège.

Au surplus, il s'agit là d'une estimation basse, l'affectation sur zone de remplacement pouvant conduire à enseigner très régulièrement en collège.

De manière semblable, votre rapporteur s'interroge sur le caractère systématique de l'affectation des nouveaux professeurs agrégés sur zone de remplacement : **57,9 % d'entre eux deviennent en effet TZR.**

A l'évidence, se partager entre plusieurs établissements, comme cela arrive souvent aux TZR, suppose une expérience et une solidité professionnelle que nul ne peut attendre de jeunes enseignants. Au surplus, là encore, l'exercice en TZR revêt l'apparence d'une forme de rite initiatique qui conduit un nombre substantiel de nouveaux professeurs à vivre particulièrement mal leurs premières années d'enseignement.

Enfin, l'affectation sur zone de remplacement rend particulièrement difficile le « compagnonnage » que le ministre de l'éducation nationale appelle de ses vœux pour la formation des nouveaux professeurs. **Votre rapporteur, qui partage la conviction que ce « compagnonnage » est essentiel, souhaite qu'en conséquence il soit mis fin à la pratique consistant à affecter systématiquement les nouveaux professeurs agrégés et, plus largement, les nouveaux professeurs sur zone de remplacement.**

Car si le phénomène n'est pas encore clairement mesuré, les premières années d'enseignement semblent devenir de plus en plus difficiles

¹ « Ils assurent leur service dans les classes préparatoires aux grandes écoles, dans les classes de lycée, dans des établissements de formation et, exceptionnellement, dans les classes de collège. » (article 4 du décret précité).

pour les nouveaux lauréats des concours. **En l'état actuel des règles d'affectation valant dans l'éducation nationale, les jeunes professeurs sont en effet affectés sur des postes souvent très exposés.** Là encore, cela se traduit par un certain découragement parmi les jeunes enseignants.

Votre rapporteur salue donc sans aucune réserve les annonces de M. Xavier Darcos, qui a précisé qu'il souhaitait éviter l'affectation des jeunes enseignants sur des postes exposés, sauf s'ils étaient volontaires pour ce faire, et permettre aux nouveaux agrégés d'enseigner en lycée et non en collège.

Cela est sans nul doute de nature à renforcer le contrat tacite qui unit les jeunes enseignants au ministère de l'éducation nationale. Votre rapporteur s'en réjouit donc tout particulièrement.

Au-delà de la question des nouveaux enseignants, le ministre de l'éducation nationale a également souligné qu'il souhaitait développer les « postes à profil ». Là encore, votre rapporteur soutient pleinement ces orientations.

Ces postes permettent en effet de sortir de la logique d'équivalence générale qui prévaut pour l'heure aux affectations dans l'éducation nationale. Celle-ci pourrait être ainsi formulée : tous les enseignants sont capables d'occuper tous les postes, ce qui suppose à la fois que tous les enseignants se valent et que tous les postes requièrent les mêmes compétences. En conséquence, **les seuls critères déterminants des affectations sont l'ancienneté et la situation personnelle de l'enseignant**, les bonifications pour situations administratives et pour situations et choix individuels ne jouant encore trop souvent qu'un rôle marginal.

Par ailleurs, votre rapporteur estime particulièrement singulier que la notation administrative et pédagogique des enseignants n'entre pas en ligne de compte lors des affectations.

Enfin, il regrette **le caractère parfaitement inintelligible des « barèmes »**, qui requièrent un nombre substantiel de pages d'éclaircissement pour être compris et qui, au total, rendent parfaitement illisibles la logique et la cohérence des mouvements.¹

Votre rapporteur estime donc nécessaire de développer l'affectation sur postes dit « à profil », qui permet de mieux identifier les exigences particulières de chaque poste et d'y affecter des enseignants disposant des compétences nécessaires.

¹ *Le supplément de L'Université syndicaliste, publication commune au SNEP-FSU, au SNES-FSU et au SNUEP-FSU, consacré au mouvement intracadémique 2008 compte ainsi au total 24 pages. Il est par ailleurs étonnant que les textes les plus clairs consacrés aux mutations soient publiés par les organisations syndicales. Si celles-ci jouent à n'en pas douter un rôle pédagogique majeur, il est regrettable que le ministère ne soit pas capable d'atteindre le même niveau de clarté dans ses publications.*

Pour autant, il s'interroge sur l'essor pris par le dispositif d'affectation à caractère prioritaire justifiant une valorisation (APV), qui semble unifier deux logiques différentes :

- une logique de recrutement sur des postes à exigences particulières ;
- une logique de bonification des affectations sur des postes particulièrement difficiles.

De fait, c'est le mouvement spécifique académique (SPEA) qui joue le rôle de dispositif d'affectation sur les postes à exigences particulières. L'APV, quant à elle, permet essentiellement d'affecter dans l'intérêt du service des professeurs sur des postes difficiles, tout en créant une compensation à cette affectation.

Si une telle affectation « d'autorité » apparaît nécessaire, l'intérêt du service étant le premier point de référence, votre rapporteur regrette qu'elle puisse être considérée, dans son ensemble, comme une affectation à profil, ce qu'elle n'est pas réellement.

**NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS ET DE PERSONNELS ENSEIGNANTS TITULAIRES
CONCERNÉS PAR LE DISPOSITIF APV
(Hors Mayotte et la Nouvelle Calédonie)**

Académie	Nombre total d'EPLE	Dont EPLE "APV"	% d'EPLE "APV"	Nbre total d'enseignants. du second degré	Dont enseignants. en EPLE "APV"	% d'enseignants. en EPLE "APV"	Enseignants. concernés par la bonif "APV" (5 ans et plus d'anc. en poste pour le mouvement 2009)	% d'enseignants. concernés par la bonif "APV" (5 ans et plus d'anc. en poste pour le mouvement 2009) sur le nombre total d'enseignants du second degré
AIX_MARS.	378	67	17,7	15686	2405	15,3	1343	8,6
AMIENS	329	60	18,2	11176	2202	19,7	1402	12,5
BESANCON	213	10	4,7	6802	204	3,0	107	1,6
BORDEAUX	470	6	1,3	15524	144	0,9	81	0,5
CAEN	267	20	7,5	7686	350	4,6	220	2,9
CLER.-FER.	236	28	11,9	6360	330	5,2	162	2,5
CORSE	50	3	6,0	1674	229	13,7	169	10,1
CRETEIL	689	356	51,7	25032	13006	52,0	6823	27,3
DIJON	295	30	10,2	8624	586	6,8	389	4,5
GRENOBLE	465	1	0,2	16519	30	0,2	7	0,0
GUADELOUPE	90	6	6,7	3346	288	8,6	187	5,6
GUYANE	47	17	36,2	1503	449	29,9	148	9,8

Académie	Nombre total d'EPLE	Dont EPLE "APV"	% d'EPLE "APV"	Nbre total d'enseignants. du second degré	Dont enseignants. en EPLE "APV"	% d'enseignants. en EPLE "APV"	Enseignants. concernés par la bonif "APV" (5 ans et plus d'anc. en poste pour le mouvement 2009)	% d'enseignants. concernés par la bonif "APV" (5 ans et plus d'anc. en poste pour le mouvement 2009) sur le nombre total d'enseignants du second degré
LILLE	677	162	23,9	23408	4002	17,1	2749	11,7
LIMOGES	141	14	9,9	4081	337	8,3	211	5,2
LYON	400	65	16,3	15031	1711	11,4	1030	6,9
MARTINIQUE	91	23	25,3	3163	670	21,2	407	12,9
MONTPEL.	352	50	14,2	13567	1668	12,3	986	7,3
NANCY-METZ	439	39	8,9	14157	806	5,7	528	3,7
NANTES	372	21	5,6	13915	562	4,0	288	2,1
NICE	251	11	4,4	10547	294	2,8	143	1,4
ORLÉANS TOURS	411	25	6,1	13471	596	4,4	322	2,4
PARIS	250	13	5,2	9713	477	4,9	274	2,8
POITIERS	282	13	4,6	8382	320	3,8	197	2,4
REIMS	251	67	26,7	7836	813	10,4	522	6,7
RENNES	333	2	0,6	11635	49	0,4	37	0,3
REUNION	154	32	20,8	7129	1084	15,2	459	6,4
ROUEN	317	38	12,0	10954	1303	11,9	849	7,8
STRASBOURG	287	40	13,9	10218	1169	11,4	653	6,4
TOULOUSE	433	16	3,7	13868	475	3,4	248	1,8
VERSAILLES	712	181	25,4	29649	6986	23,6	3848	13,0
Total	9772	1416	14,5	343760	43545	12,7	24789	7,2

Source : Ministère de l'éducation nationale

Votre rapporteur souhaite donc que se développent les affectations de type SPEA, qui seules répondent à de véritables exigences de profilage des postes et des candidatures. Elles seules permettent la reconnaissance des compétences singulières que se sont forgées les enseignants. Les prendre en compte, c'est donc agir dans l'intérêt direct des élèves.

e) Des décharges encore significatives

La reconnaissance des qualités particulières de chaque enseignant est en effet encore trop rare au sein du ministère de l'éducation nationale. De la même manière, les exigences particulières de chaque poste n'ont pas été prises en compte *via* un régime indemnitaire particulier ou le développement d'une forme de rémunération au mérite.

Afin de pallier ces manques, **le ministère a développé un système de décharges horaires particulièrement significatif** : plutôt que de mieux rémunérer globalement les enseignants confrontés à certaines exigences particulières, ces derniers voient leurs obligations de service allégées, ce qui permet d'augmenter formellement leur rémunération horaire.

Ces décharges non syndicales, bien qu'en faible diminution, représentaient encore près de 19 000 emplois en 2007-2008, ce qui reste considérable.

Par ailleurs, le fondement de ces décharges paraît quelquefois discutable. Votre rapporteur estime qu'il serait donc légitime d'engager à nouveau la réflexion sur ce point, tout en tirant les leçons des difficultés auxquelles a conduit la publication du décret n° 2007-187 du 12 février 2007, aujourd'hui abrogé. Cette révision devrait se faire dans la concertation et se traduire par une prise en compte sous une autre forme, qui pourrait être indemnitaire, des sujétions auxquelles sont confrontés les enseignants concernés.

TABEAU DES DÉCHARGES (HORS DIRECTEURS D'ÉCOLE)

		2004-2005				2005-2006				2006-2007				2007-2008			
Types d'aménagements	Nombre d'heures	Effectifs	Nombre moyen d'heure(s)	ETP	Nombre d'heures	Effectifs	Nombre moyen d'heure(s)	ETP	Nombre d'heures	Effectifs	Nombre moyen d'heure(s)	ETP	Nombre d'heures	Effectifs	Nombre moyen d'heure(s)	ETP	
Décharges statutaires	Horaires de première chaire	98 589	98 627	1	5477	96 043	96 103	1	5335	94 185	94 383	1	5233	90 784	91 018	1	5 044
	Laboratoire, cabinet, bureau commercial	28 644	31 409	0,91	1 591	28 441	31 435	0,9	1 581	27 803	31 120	0,89	1 545	19 658	21 856	0,9	1 092
	Heures UNSS	90 480	30 578	2,96	5027	89 460	30 188	2,96	4 970	88 274	29 879	2,95	4 904	86 350	28 983	2,98	4 797
	Compléments de service	6 619	7 022	2 18	368	6 944	7 480	2,1	387	7 367	7 845	2,15	409	7 684	8 272	0,93	427
	Décharges syndicales	16 490	3 078	5,36	916	16 182	3 045	5,31	899	16 223	3 038	5,34	901	16 356	3 135	5,22	909
	Classes à effectifs pléthoriques	2 190	1 623	1,35	122	1 727	1 324	1,3	98	1 916	1 398	1,37	106	518	486	1,06	29
	Allègements de service pour raison de santé (D. n°2007-632 du 27 avril 2007)													2 623	505	5,19	146
	Total des décharges statutaires	243 012	172 337	1,41	13 501	238 797	169 575	1,41	13 271	235 768	167 663	1,41	13 098	223 972	154 255	1,45	12 443
Décharges non statutaires	Classes à effectifs faibles	-4 134	4 146	-1	-230	-3 958	3 988	-0,99	-219	-4 048	3 996	-1,01	-225	-3834	3 785	-1,01	-213
	Diverses décharges non statutaires :	133 353	64 670	2,06	7 408	128 666	63 057	2,04	7 169	122 455	60 954	1,68	6 804	136 700	70 046	1,56	7 594

Source : Ministère de l'éducation nationale

f) Un dispositif « seconde carrière » toujours balbutiant

Votre rapporteur tient enfin à souligner que, même si **une véritable gestion « qualitative » des ressources humaines** se développait dans l'éducation nationale, elle n'empêcherait pas que certains enseignants souhaitent, à un moment ou à un autre de leur carrière, changer de fonction et commencer une nouvelle carrière.

C'était la raison d'être du dispositif « seconde carrière ». Créé par l'article 77 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, il devait pourtant permettre aux professeurs d'entreprendre à leur demande et par voie de détachement une seconde carrière dans les administrations de l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs. A terme, l'intégration dans les corps d'accueil était rendue possible, sous réserve d'une vérification d'aptitude.

Les deux décrets n° 2005-959 et 2005-960 du 9 août 2005 ainsi que l'arrêté du 20 septembre 2005 ont permis la mise en place effective du dispositif, qui a également nécessité la création en mai 2006 d'une mission « seconde carrière » au sein de la direction générale des ressources humaines du ministère. Celle-ci a depuis lors engagé une série de travaux préparatoires qui semblent arriver enfin à leur terme.

Pour autant, aucun chiffrage précis du nombre de professeurs concernés n'a pu être communiqué à votre rapporteur : les seules données transmises portent sur l'année 2007, où 10 enseignants ont bénéficié du dispositif. Pour l'année 2008, « *une augmentation des départs en mobilité [est prévue], des propositions étant par ailleurs formulées au sein du ministère de l'éducation sur quelques postes d'attaché* ». ¹

Votre rapporteur souhaite que ce dispositif prenne enfin son essor et que les services du ministère lui accordent l'attention qu'il mérite.

3. Les contours de la mastérisation du recrutement restent encore flous

Les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche ont engagé une **réflexion sur le recrutement des personnels enseignants.**

Cette réflexion s'ordonne autour d'un point de départ clair : les professeurs recrutés le sont aujourd'hui à bac+3 (CAPES et concours assimilés) et à bac+4 (agrégation). De fait, les candidats admis sont le plus souvent titulaires d'un diplôme de bac+4 et bien souvent de bac+5.

Par ailleurs, les concours de recrutement ont une nature purement théorique, l'année de stage qui les suit équivalant à la partie pratique de la procédure de recrutement. **De fait, la quasi-totalité des enseignants recrutés**

¹ Réponses du ministère de l'éducation nationale aux questionnaires parlementaires.

sont donc titularisés à bac+5, ce niveau de qualification n'étant toutefois ni officialisé ni pris en compte.

Il convenait donc de prendre acte de cette situation, en recrutant les enseignants à niveau bac+5. C'est là le principe fondateur de la « masterisation », c'est-à-dire, dans un premier sens, le recrutement au niveau du master.

La réforme envisagée procède toutefois d'un deuxième constat : les taux de réussite aux concours de recrutement étant dans l'ensemble extrêmement faibles, l'immense majorité des étudiants qui les préparent échouent. Ceux-ci se retrouvent alors dans une situation difficile, leurs diplômes, essentiellement disciplinaires, ne suscitant que peu d'intérêt chez une large part des employeurs.

La « masterisation » a donc été l'occasion de refondre la formation des enseignants, en créant des masters qui leur permettront de préparer les concours de recrutement tout en accomplissant des stages. Cette professionnalisation partielle du master devrait également leur permettre de s'insérer plus facilement sur le marché du travail en cas d'échec aux concours.

Une fois cette professionnalisation posée, il convenait d'en prendre acte en supprimant l'année de stage telle qu'elle est organisée actuellement : **si les masters contiennent des éléments significatifs de pédagogie et de didactique et s'ils sont l'occasion de stages relativement longs, la conception actuelle de l'année de stage est nécessairement battue en brèche, puisqu'elle ne ferait que répéter les deux années de master.**

Par ailleurs, l'intégration des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) aux universités rend possible la transformation des masters purement disciplinaires en masters plus professionnels.

Enfin, la réforme envisagée permettra également de répondre aux vœux exprimés par les jeunes enseignants eux-mêmes.

Le rapport qu'ont consacré l'Inspection générale de l'éducation nationale et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche au *Stage en responsabilité dans la formation initiale des professeurs* (mars 2007) en témoigne.

Il rappelle en effet que les nouveaux professeurs, s'ils apprécient les enseignements disciplinaires délivrés en IUFM, peinent à trouver un usage aux enseignements « transversaux » qui leur sont délivrés à des fins pédagogiques.

« Les stagiaires rencontrés ont tous souligné l'intérêt de la formation disciplinaire proposée par leur IUFM, d'autant, ont-ils insisté, qu'elle est en grande partie assurée par des formateurs qui gardent un lien étroit avec l'enseignement devant les élèves. La perception des séances d'analyse des pratiques est plus inégale, en fonction de la capacité de l'animateur à dégager

une perspective un peu générale à partir des cas évoqués, nécessairement individuels. Les stagiaires se montrent volontiers très critiques de la formation générale, dite aussi transversale, dont ils perçoivent mal l'utilité immédiate. »

Au-delà de l'euphémisme, on ne saurait mieux formuler ainsi les limites des formations délivrées en IUFM, que confirment par ailleurs les deux études publiées par la DEPP en 2006 sur les enseignants et la formation.

Il est toutefois regrettable que les inspections générales estiment nécessaire de mettre en doute la capacité des jeunes professeurs à juger de l'intérêt des cours qui leurs sont délivrés.

Le rapport poursuit en effet ainsi « *Cette réaction est sans doute à rapprocher de leur préoccupation quasi exclusive pour la discipline qu'ils enseignent, souvent observée dans les établissements de stage. Sans doute est-ce en grande partie inévitable pour un débutant ; mais on peut souhaiter que le renforcement de la mission de formation des établissements d'accueil contribue à susciter, pendant le stage ou lors des premières années d'exercice comme titulaire, un plus grand intérêt pour l'ensemble des processus d'apprentissage à l'œuvre dans le parcours scolaire d'un élève* ».

Votre rapporteur estime quant à lui le jugement des professeurs stagiaires suffisant, celui-ci démontrant que la part pédagogique de la formation en IUFM est à revoir.

Pour autant, votre rapporteur tient à le souligner, cela ne signifie pas que **la pédagogie doit disparaître des cursus de formation** : elle doit toutefois l'être sous une forme qui ne soit pas purement théorique, tout enseignant n'ayant pas vocation à être ou à devenir un chercheur en sciences de l'éducation. En conséquence, les cours de pédagogie doivent être tournés vers l'exploitation pratique des conclusions théoriques.

Enfin, quelle que soit la part de la pédagogie qui puisse être scientifiquement formalisée, **il va de soi que la pédagogie est aussi pour une part un art**, dont les secrets relèvent quelquefois du « tour de main » plus que de l'assertion théorique. Cette part empirique du savoir pédagogique se transmet par compagnonnage et non *via* des cours magistraux, aussi inspirés soient-ils.

C'est pourquoi votre rapporteur salue la volonté des ministres concernés de faire du compagnonnage le principe de l'année de stage des nouveaux enseignants. Les résultats des différentes enquêtes menées montrent au demeurant que le compagnonnage, d'ores et déjà existant pendant le stage dit « en responsabilité », fait l'objet d'une évaluation très positive de la part des nouveaux professeurs.

S'il partage les orientations principales de la réforme, votre rapporteur formule deux types d'interrogations :

- le format des concours de recrutement, qui devrait être modifié, n'est pas encore fixé. Votre rapporteur a interrogé sur ce point le ministère de

l'éducation nationale, en l'invitant à lui transmettre les différentes maquettes envisagées. Il n'a reçu aucune réponse sur ce point, alors qu'au même moment diverses maquettes étaient rendues publiques par les agences de presse spécialisées. **Votre rapporteur s'interroge sur les raisons de ce silence et souhaite qu'à l'avenir, les documents qu'il demande lui soient transmis.** En l'absence d'informations, il ne peut donc porter aucune appréciation sur les futurs concours ;

- les conditions dans lesquelles s'opérera la transition entre le fonctionnement actuel du concours et la « masterisation ». Sur ce point, votre rapporteur ne peut que s'étonner de l'incapacité du ministère à lui en préciser les contours. **Pourtant, de nombreux étudiants qui se destinent, souvent par vocation, à l'enseignement attendent avec une certaine angoisse de connaître ces modalités. Il n'est pas acceptable qu'ils soient ainsi laissés dans le doute : des garanties auraient dû leur être apportées dès les premières annonces, ce qui aurait au demeurant facilité leur mise en œuvre.**

4. Les débuts de la revalorisation des personnels dans l'éducation nationale

La masterisation est un élément important de la revalorisation de la condition matérielle et morale des enseignants. A elle seule, elle ne serait toutefois pas suffisante pour répondre au « malaise enseignant » dont chacun s'accorde à reconnaître la réalité.

C'est pourquoi le ministère de l'éducation nationale s'efforce à présent de multiplier les mesures catégorielles en direction des personnels. Une provision de 34 millions d'euros en tiers d'année avait été constituée en ce sens pour l'enseignement public, afin de permettre la mise en œuvre des propositions de la commission dite « Pochard » sur le métier d'enseignant.

Si les propositions de cette commission n'ont pas reçu de suite substantielle à quelques exceptions près, la provision a néanmoins été utilisée afin de financer des mesures catégorielles.

Ainsi, le taux de passage à la hors classe dans les différents corps a été substantiellement augmenté. **Votre rapporteur se félicite de cette mesure symboliquement très forte, même s'il regrette que la réflexion sur les carrières dans l'éducation nationale ne tourne bien souvent à une réflexion sur l'accès à la hors classe :** au-delà de la seule logique des rémunérations, il pourrait être bon de penser la carrière en terme fonctionnels, comme cela se fait au demeurant dans l'ensemble des corps de la fonction publique.

Votre rapporteur s'interroge également sur le très faible taux d'accès des corps des conseillers principaux d'éducation (CPE) et des

conseillers d'orientation psychologues (COP) à la hors classe, cette différence de traitement ne lui paraissant pas justifiée de prime abord.

TAUX DE PASSAGE À LA HORS CLASSE DANS LES DIFFÉRENTS CORPS

	Taux 2008	Taux 2007 (rappel)
Corps des professeurs des écoles Passage à la hors classe	1,6%	1,15%
Corps des professeurs agrégés Passage à la hors classe.....	6,2%	5,7%
Corps des professeurs certifiés Passage à la hors classe.....	6,2%	5,37%
Corps des professeurs d'éducation physique et sportive Passage à la hors classe.....	6,1%	5,7%
Corps des professeurs de lycée professionnel Passage à la hors classe.....	6,1%	5,86%
Corps des professeurs d'enseignement général de collège Passage à la hors classe..... Passage à la classe exceptionnelle	100% 37,65%	100% 28,42%
Corps des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive Passage à la hors classe..... Passage à la classe exceptionnelle	100% 41,62%	100% 41,62%
Corps des conseillers principaux d'éducation Passage à la hors classe.....	3,88%	2,53%
Corps des conseillers d'orientation-psychologues Passage à la hors classe.....	2,4%	2,15%

Source : Ministère de l'éducation nationale

La provision constituée en 2008 a également permis de financer **trois mesures indemnitaires** :

- **le versement d'une prime d'entrée dans le métier d'un montant de 1 500 euros à tout néo-titulaire.** Cette décision fait directement suite au rapport dit « Pochard » et **voire rapporteur y voit le signe de la volonté, particulièrement opportune, de revaloriser les débuts de carrière dans l'éducation nationale.** Pour autant, son caractère de « prime d'équipement » devrait conduire à la verser aux débuts effectifs du nouvel enseignant dans le métier, c'est-à-dire au cours de son année de stage ;

- **le versement d'une prime spéciale de 500 euros au bénéfice des enseignants qui assurent au moins trois heures supplémentaires dans**

l'enseignement secondaire. Votre rapporteur se réjouit de cette mesure, fortement incitative si on l'additionne aux effets cumulés des exonérations sociales et fiscales dont font l'objet les heures supplémentaires elles-mêmes ;

- **la revalorisation des taux annuels de l'indemnité de sujétions spéciales attribuée aux directeurs d'école et aux directeurs d'enseignement spécialisée.** Votre rapporteur y voit un témoignage de l'attention nouvelle portée par le ministère de l'éducation nationale aux directeurs d'écoles et s'en félicite tout particulièrement.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2009 prévoit une **enveloppe de 187,9 millions d'euros (hors CAS pensions) pour les mesures catégorielles, dont 126,3 millions permettront de financer des mesures nouvelles.**

Votre rapporteur se réjouit de cette volonté de **revaloriser la condition matérielle des personnels de l'éducation nationale.** Il souhaite saluer en particulier l'accord passé avec le principal syndicat représentant les inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux, qui **permettra d'améliorer substantiellement les carrières de ces derniers.**

A cet égard, une politique volontariste est d'autant plus nécessaire que **les effectifs des corps d'inspection sont encore insuffisamment nombreux pour permettre une bonne mise en œuvre des politiques scolaires.**

INSPECTEURS DE L'ÉDUCATION NATIONALE					
	EFFECTIF	Hommes	Femmes	% Hommes	% Femmes
Jan. 2002	1 807	1 160	647	64,2%	35,8%
Jan. 2003	1 880	1 183	697	62,9%	37,1%
Jan. 2004	1 877	1 167	710	62,2%	37,8%
Jan. 2005	1 972	1 213	759	61,5%	38,5%
Jan. 2006	1 992	1 204	788	60,4%	39,6%
Jan. 2007	2 039	1 223	816	60,0%	40,0%
Jan. 2008	2 057	1 213	844	59,0%	41,0%

Source : Ministère de l'éducation nationale

INSPECTEURS D'ACADÉMIE INSPECTEURS PÉDAGOGIQUES RÉGIONAUX					
	EFFECTIF	Hommes	Femmes	% Hommes	% Femmes
Jan. 2002	1 055	773	282	73,3%	26,7%
Jan. 2003	1 149	803	346	69,9%	30,1%
Jan. 2004	1 145	785	360	68,6%	31,4%
Jan. 2005	1 174	795	379	67,7%	32,3%
Jan. 2006	1 181	790	391	66,9%	33,1%
Jan. 2007	1 184	774	410	65,4%	34,6%
Jan. 2008	1 194	766	428	64,2%	35,8%

Source : Ministère de l'éducation nationale

Au total, votre rapporteur souhaite donc saluer la politique de revalorisation volontariste engagée par le ministre de l'éducation nationale.

II. DES POLITIQUES SCOLAIRES PROFONDÉMENT RÉFORMÉES, QUI RENDENT NÉCESSAIRES LA CONCERTATION ET L'ÉVALUATION

Dans un contexte où se succèdent des réformes particulièrement ambitieuses, votre rapporteur estime que la concertation et l'évaluation doivent faire partie des priorités du ministère de l'éducation nationale.

Au cours des auditions auxquelles il a procédé afin de préparer le présent rapport, un consensus s'est en effet formé sur ces deux exigences :

- la concertation, que le ministère de l'éducation nationale a su engager, sur chaque sujet, avec un nombre substantiel d'interlocuteurs syndicaux doit être poursuivie et s'étendre aux collectivités territoriales, qui n'ont pas toujours le sentiment d'être associées aux décisions qui les concernent. La communauté éducative pourra ainsi se rassembler autour de son École ;

- l'évaluation fait encore trop souvent défaut. Elle est pourtant indispensable afin de prendre des décisions pleinement éclairées, notamment lorsqu'il s'agit de généraliser un dispositif précédemment expérimenté. Le succès des réformes sera ainsi garanti.

A. UNE ÉCOLE EN PROFONDE MUTATION

Le présent rapport n'ayant pas pour objet de rappeler le détail des mesures prises par le ministère de l'éducation nationale, votre rapporteur ne fera que rappeler les contours des deux grands chantiers ouverts par le ministère, outre le développement de l'accompagnement individualisé, évoqué plus haut.

1. Une école primaire refondée

L'école primaire fait l'objet d'une refondation extrêmement ambitieuse, qui tire toutes les conséquences des enquêtes et comparaisons internationales récentes.

Le remarquable rapport du Haut conseil de l'éducation sur les résultats de l'École en 2007 formulait en effet une série de constats particulièrement sévères, qui venaient confirmer les conclusions des études internationales PIRLS et PISA.

Prenant acte de ces rapports, M. Xavier Darcos a engagé une profonde réforme de l'école primaire, fondée sur deux piliers :

- la refonte des programmes, dont votre commission a eu à connaître, qui a permis de centrer à nouveau les enseignements sur les fondamentaux dont la maîtrise conditionne la réussite au collège ;

- la réforme de la semaine scolaire, qui a permis, grâce à la concentration des programmes induite par le recentrage sur les fondamentaux, de dégager deux heures par semaine pour le suivi individualisé des élèves en difficulté.

Outre ces deux réformes, le ministère de l'éducation nationale a également souhaité modifier les évaluations dans le primaire, afin **de mieux suivre la progression des élèves et de disposer de données solides sur l'effet des réformes.**

Votre rapporteur **se félicite de ces réformes, qui permettront d'offrir à l'école républicaine le socle solide dont elle a besoin et qui a longtemps fait sa force.**

2. Une réforme du lycée encore « en pointillé »

Outre la réforme de l'enseignement professionnel, évoquée en troisième partie du présent rapport, **le ministère de l'éducation nationale a engagé une refonte de l'organisation des enseignements au sein du lycée général et technologique.**

Un **double constat** préside à cette réforme :

- le lycée général et technologique prépare mal à la poursuite d'études supérieures, le taux d'échec dans le supérieur restant encore trop élevé ;

- les filières du cycle terminal sont déséquilibrées, le primat de la série scientifique tendant désormais à marginaliser définitivement la série littéraire dans un contexte de progression de la série économique et sociale.

Les contours de la réforme commencent à se préciser, mais les informations disponibles ne portent pour l'heure que sur la seule classe de seconde. Son évolution est envisagée à partir des deux principes suivants :

- la nouvelle année scolaire comportera deux semestres, qui chacun seront scandés par deux conseils de classe, le premier permettant de faire le point sur la scolarité de l'école, le second d'aborder l'orientation de l'élève. Ces deux semestres seront séparés par une semaine d'intersemestre qui permettra d'offrir un soutien scolaire renforcé, de proposer une aide méthodologique, d'approfondir les questions d'orientation ou d'approfondir certains sujets *via* un travail interdisciplinaire ;

- la nouvelle semaine scolaire s'organisera autour de trois ensembles : des enseignements généraux de tronc commun, d'une durée totale de 21 heures ; des enseignements complémentaires sous forme modulaire, d'une durée globale de 6 heures ; un accompagnement personnalisé de 3 heures hebdomadaires.

Votre rapporteur se réjouit de ces premières orientations ambitieuses. Pour l'heure, les détails de la réforme n'étant pas connus et son articulation avec le cycle terminal n'étant pas encore précisée, il est encore trop tôt pour juger des effets globaux qu'elle pourrait entraîner.

En tout état de cause, elle permettra aux élèves de découvrir de nouveaux enseignements, puisque les enseignements modulaires pourront être suivis sur un seul semestre.

Cela permettra aux lycéens de mûrir leurs choix d'orientation, à condition toutefois que la logique annuelle ne reprenne le pas ni dans les programmes des modules ni dans les habitudes.

Enfin, votre rapporteur souhaite saluer tout particulièrement le souci d'offrir aux lycéens un accompagnement individualisé, qui sera à n'en pas douter gage de réussite.

Au total, la réforme du lycée général et technologique apparaît particulièrement prometteuse. Votre rapporteur se félicite également qu'elle soit engagée à moyens constants, ce qui permettra de rassurer les personnels sur son orientation purement pédagogique.

3. Un collège qui reste encore le grand absent des réformes

Plusieurs interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur lui ont fait part de la nécessité **d'engager également une réforme du collège.** Si votre rapporteur conçoit qu'il soit difficile de mener de front plusieurs actions de grande ampleur à tous les niveaux d'enseignement, **il partage le sentiment d'une nécessaire refonte du collège, dont les dysfonctionnements sont relativement nombreux.**

Au demeurant, une telle réforme **sera rendue nécessaire par la conjonction, en amont et en aval, de la refondation du primaire et du lycée.**

Aux yeux de votre rapporteur, **une ambition fondamentale doit présider à cette réforme : la valorisation de toutes les formes d'intelligence, qui sont encore inégalement traitées au niveau du collège.**

B. UN SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION QUI DOIT CONTINUER DE S'OUVRIR À L'ENSEMBLE DE LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE

Dans ce contexte de profondes réformes, le soutien de l'ensemble de la communauté éducative est nécessaire. Aux yeux de votre rapporteur,

cela suppose d'associer chacun des piliers du système scolaire aux décisions : tous ne soutiendront pas les réformes, mais en s'agréant, les bonnes volontés permettront d'aller plus vite et plus loin.

1. Rassembler l'ensemble des personnels

Votre rapporteur tient à rappeler tout d'abord que la communauté éducative comprend l'ensemble des personnels, qui ne se limitent pas, malgré l'importance numérique et symbolique de cette dernière catégorie, aux seuls enseignants.

La mise en œuvre des politiques éducatives suppose en effet la mobilisation de tous les corps qui concourent, ensemble, au bon fonctionnement du service public de l'éducation.

Or la situation de certains d'entre eux est préoccupante. Votre rapporteur pense en particulier aux personnels médico-sociaux, qui sont encore nombreux à manquer dans les établissements. Leur recrutement pose en effet des difficultés récurrentes, comme en témoignent les tableaux figurant ci-dessous.

RECRUTEMENT D'INFIRMIÈRES PAR CONCOURS DEPUIS 2002

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nb postes offerts	702	666	466	327	628	642	660
Nb postes pourvus	488	430	340	255	486	492	
% couverture	69.5%	64.6%	73%	78%	77%	77%	

Source : Ministère de l'éducation nationale

RECRUTEMENTS DE MÉDECINS PAR CONCOURS DEPUIS 2002

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nb postes offerts	97	63	28	42	105	113	113
Nb postes pourvus	91	55	28	34	105	68	
% couverture	93.8%	87.3%	100%	80.9%	100%	60%	

Source : Ministère de l'éducation nationale

RECRUTEMENT D'ASSISTANTS SOCIAUX PAR CONCOURS DEPUIS 2002 *

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nb postes offerts	339	200	169	115	119	115	150
Nb postes pourvus	159	119	103	68	98	101	
% couverture	46.9%	59.5%	60.9%	59.1%	82.4%	87.8%	

* programmes 214 et 230

Source : Ministère de l'éducation nationale

Les difficultés de recrutement rencontrées par le ministère de l'éducation nationale sont donc manifestes. Elles tiennent pour l'essentiel au manque d'attractivité des carrières offertes aux personnels médico-sociaux publics.

S'agissant des médecins et des infirmières scolaires, l'exercice libéral apparaît ainsi largement préférable aux personnels concernés, qui renoncent donc bien souvent à se présenter aux concours de recrutement lorsqu'ils ont eu connaissance de leur existence.

Votre rapporteur estime nécessaire d'apporter rapidement une réponse à ces difficultés. En effet, le suivi médical et psychologique des élèves est l'une des conditions de leur réussite. Il conviendrait donc, partout où une pénurie existe, de passer des conventions avec le secteur libéral et de garantir ainsi qu'il n'y aura pas d'interruption de service.

A plus long terme, une réflexion doit s'engager sur la refonte éventuelle de ces carrières, afin de leur permettre d'une part de s'articuler à une éventuelle première carrière libérale et d'autre part de garantir leur attractivité.

A cet égard, il est désormais temps d'agir. Les déséquilibres de recrutement sont désormais bien connus, il faut leur apporter des réponses.

Par ailleurs, votre rapporteur souhaite attirer l'attention du ministère de l'éducation nationale sur les documentalistes. Les travaux¹ menés par notre collègue David Assouline au nom de votre commission ont été l'occasion de constater que ces derniers avaient le plus souvent le sentiment de ne pas voir leur travail reconnu à leur juste valeur.

Par ailleurs, si leurs missions sont très larges et justifient leur recrutement par la voie d'un CAPES spécifique, certaines d'entre elles ne semblent pas assurées faute d'un intérêt suffisant du reste de la communauté éducative.

Votre rapporteur souhaite en conséquence que des évolutions soient envisagées de ce point de vue, afin de mieux tirer parti des compétences dont le ministère dispose.

A l'heure où les élèves semblent avoir une foi presque aveugle dans les informations qu'ils lisent sur Internet, une éducation aux nouveaux médias semble une priorité.

Dans le cadre de l'accompagnement éducatif ou de l'intersemestre prévu par la réforme du lycée général et technologique, les documentalistes pourraient donc être mobilisés, afin de participer à l'éveil de la conscience critique des élèves.

¹ « Les nouveaux médias : des jeunes libérés ou abandonnés ? » Rapport d'information n° 46 (2008-2009) de M. David Assouline au nom de la commission des affaires culturelles.

2. Reconnaître la contribution apportée par les classes sous contrat au service public de l'éducation

Votre rapporteur souhaite également rappeler que la communauté éducative comprend les établissements privés sous contrat ainsi que les personnels qui la composent. Dès lors qu'un contrat est passé, l'établissement qui le met en œuvre participe en effet au service public d'éducation et doit à ce titre jouir d'une pleine considération.

Le temps de la guerre scolaire est en effet clos et votre rapporteur souhaite que toutes les conséquences en soient tirées. A cet égard, il tient à souligner que les engagements que l'État prend vis-à-vis des établissements privés ne sont pas d'une autre nature que ceux qu'il peut prendre vis-à-vis des fonctionnaires ou des établissements publics.

Cela signifie que lorsqu'une disposition légale ou réglementaire prévoit la revalorisation régulière d'une subvention, celle-ci doit être effectuée et n'a pas à être « lissée » sur plusieurs années.

S'agissant ainsi de la part du forfait d'externat versée par l'État aux collèges et aux lycées privés sous contrat, celle-ci doit faire l'objet d'une revalorisation triennale. Celle-ci devait venir à échéance en 2009. Après négociation, il a été convenu que celle-ci serait « lissée » sur deux années, 4,8 millions d'euros étant prévus à ce titre en 2009 et 17 millions devant également être ouverts en 2010.

Aux yeux de votre rapporteur, il serait souhaitable que cette revalorisation puisse avoir lieu dès 2009 ou qu'une part plus substantielle en soit versée dès cette année.

L'effet des « différés » de paiement s'ajoute en effet aux mécanismes bien connus de sous-évaluation des financements dus au privé :

- les coûts moyens des élèves dans le public sont fixés à des niveaux qui, aux yeux de votre rapporteur, lui semblent particulièrement bas ;
- la prise en compte tardive des enquêtes aboutit à prévoir qu'à l'année $n+2$ ou $n+3$, les forfaits versés aux établissements privés seront équivalents à ce qu'ils étaient à l'année n pour le public.

Votre rapporteur estime ces pratiques difficilement justifiables, puisqu'elles consistent à étendre aux opérateurs privés de l'État les pratiques budgétaires qui ont cours en son sein. **Or votre rapporteur tient à souligner qu'à la différence des négociations budgétaires qui ont lieu dans les services de l'État, les relations de l'État avec ses opérateurs sont le plus souvent régies par des bases légales, réglementaires ou contractuelles.**

Sauf exception, la mise en œuvre des engagements qu'elles prévoient ne devrait donc pas devenir un sujet de négociation sans fin. L'État entretient ainsi sa réputation, pour une part méritée, de « mauvais

payeur » et compromet ce faisant le crédit spontanément attaché à sa parole.

Enfin, votre rapporteur relève les limites de la coutume que constitue le traitement budgétaire paritaire de l'enseignement public et de l'enseignement privé.

Ce traitement paritaire, parfaitement légitime dans son principe, a en effet pris la forme d'une parité arithmétique, plus connue comme sous le nom de règle des 80-20. Elle consiste à répercuter les hausses ou les baisses d'emploi prévues pour le public à hauteur d' $1/5^e$ sur le privé sous contrat.

Si votre rapporteur ne sous-estime pas la valeur politique d'une telle règle, qui a permis l'apaisement des débats que suscitaient chaque budget de ce point de vue, il s'interroge sur sa rationalité.

Elle revient en effet à postuler que les effectifs de personnels et d'élèves du public et du privé sous contrat doivent évoluer de manière parallèle. Or si les évolutions démographiques ne peuvent qu'affecter chacune de ces composantes, il peut également se produire des déplacements d'élèves de l'une à l'autre selon le principe des vases communicants.

Telle quelle, la règle paritaire revient donc à figer l'enseignement privé sous contrat à un certain niveau de développement, contraignant ainsi celui-ci à financer toute progression supplémentaire des effectifs sur des fonds propres, c'est-à-dire sur ceux des familles.

Aux yeux de votre rapporteur, une telle situation n'est que peu satisfaisante. Il conviendrait donc d'engager la réflexion sur des modalités de calcul plus pertinentes, afin de ne pas empêcher artificiellement le développement des établissements privés sous contrat et limiter l'exercice effectif de la liberté de choix que la Constitution reconnaît aux familles.

Les établissements privés, en vertu des obligations contractuelles qui pèsent sur eux, participent en effet à la mise en œuvre du service public de l'éducation : rien ne justifie donc de limiter ainsi artificiellement la progression du nombre d'élèves qu'ils accueillent.

3. Associer les parents d'élèves à la réflexion

Votre rapporteur estime également nécessaire d'associer plus étroitement les familles à la réflexion sur les politiques éducatives. Si l'école joue un rôle décisif dans l'éducation de la jeunesse de la nation, son action serait inutile si elle ne trouvait le relais des familles qui demeurent les premières concernées par l'avenir de leurs enfants.

Il doit donc être mieux tenu compte de leurs interrogations et de leurs demandes. Bien souvent, les parents d'élèves sont prêts à soutenir les réformes, pour peu que celles-ci leur soient clairement expliquées et que les personnels éducatifs les associent mieux à la prise de décision.

Sur ce point, votre rapporteur estime que le ministère de l'éducation nationale devrait faire preuve d'une plus grande clarté sur la nature des accompagnements individualisés qu'il propose : plutôt que de rendre obligatoires les différents dispositifs reposant actuellement sur la base du volontariat, il vaut en effet mieux prendre le temps d'expliquer aux familles le bénéfice que leurs enfants en tireront. Cela peut demander quelquefois de la persévérance aux personnels du ministère de l'éducation nationale, même si cet effort d'explication et de pédagogie fait partie de leurs missions.

Par ailleurs, indépendamment de la question du volontariat, votre rapporteur partage le sentiment, exprimé par certains de ses interlocuteurs, d'un manque de lisibilité des différents dispositifs prévus : un effort d'articulation et de clarification devrait être engagé, *via* la rédaction chaque année d'un livret à destination des parents, sur le modèle de celui qui a été distribué sur les nouveaux programmes scolaires.

4. Concevoir les réformes avec les collectivités territoriales qui auront à les mettre en œuvre

Comme votre rapporteur le rappelait plus haut, les collectivités territoriales financent désormais près d'un quart de la dépense publique d'éducation. Trop souvent, elles ont pourtant le sentiment de ne pas être associées aux décisions dont elles auront à assumer les coûts financiers directs ou indirects.

Il conviendrait donc de concevoir avec elles toutes les réformes qui impliqueront à un titre ou un autre les collectivités territoriales. **Votre rapporteur tient à le rappeler, c'est là désormais la première condition de leur réussite. La mise en place du service d'accueil le démontre : la concertation et l'explication sont nécessaires, afin de prendre en compte les difficultés pratiques que peuvent connaître les collectivités et favoriser ainsi le succès des réformes.**

Car le plus souvent, les élus locaux sont *a priori* favorables aux actions engagées. Ce sont leurs modalités de mise en œuvre qui alimentent leurs inquiétudes. **Votre rapporteur souhaite donc que soit constitué un comité consultatif permanent auprès du ministre, qui permettrait d'associer systématiquement les collectivités aux prises de décision.**

Cela n'aurait au demeurant rien que très légitime : l'attachement des élus locaux à leurs établissements scolaires est ancien et viscéral. Il trouve ses premières racines dans la place éminente tenue depuis toujours par l'école communale, qui avec la décentralisation s'est désormais doublée d'une attention grandissante des conseils généraux et régionaux aux collèges et lycées.

Cet attachement doit être le fondement d'une véritable coopération, qui permettra de prendre parfaitement en compte la singularité des territoires.

Votre rapporteur estime en effet que si les politiques pédagogiques et la gestion des personnels enseignants et assimilés doivent être pour l'essentiel de la seule compétence de l'État, les collectivités ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre des politiques scolaires.

Au surplus, toute inquiétude liée à un éventuel essor des inégalités scolaires en raison d'une implication grandissante des collectivités doit clairement être balayée. Car pour l'heure, l'absence de prise en compte différenciée des besoins locaux conduit au maintien, voire à la croissance d'inégalités territoriales réelles.

Les statistiques relatives au baccalauréat le démontrent : les taux de réussite varient ainsi très fortement d'une académie à l'autre. Dans l'académie d'Amiens, le taux de réussite des séries générales est ainsi de 84 % ; dans celle de Grenoble, il atteint 91,8 %. Il en va de même pour les séries professionnelles, où le taux maximal en France métropolitaine est atteint dans l'académie de Rennes (85,9 %) et le taux minimal dans l'académie de Créteil (57,2 %).

De même, certaines académies, comme celle de Rennes, parviennent à conduire plus de 70 % d'une généralisation au baccalauréat. Dans les académies de Lille, d'Amiens ou dans celle de Corse, ce taux est inférieur à 60 %.

Les inégalités territoriales sont donc bien réelles. Les surmonter suppose de prendre en compte les singularités et les difficultés locales, en associant les collectivités aux politiques scolaires.

**DEMANDES D'ORIENTATION À L'ISSUE DE LA TROISIÈME GÉNÉRALE
DANS LES ACADÉMIES**

Redoublement		Seconde générale et technologique		Voie professionnelle sous statut scolaire		Voie professionnelle par l'apprentissage		Voie professionnelle total	
GUADELOUPE	1,14	LILLE	54,43	PARIS	22,08	REUNION	0,35	PARIS	22,82
MARTINIQUE	1,24	GUYANE	54,87	CORSE	26,15	MARTINIQUE	0,69	VERSAILLES	28,27
REUNION	1,40	AMIENS	56,91	NICE	26,25	PARIS	0,74	TOULOUSE	29,27
STRASBOURG	1,55	GUADELOUPE	57,16	GRENOBLE	26,56	GUADELOUPE	0,84	GRENOBLE	30,75
DIJON	1,60	AIX-MARS	57,76	TOULOUSE	26,75	LILLE	1,18	CRETEIL	31,08
REIMS	1,65	MARTINIQUE	58,12	VERSAILLES	26,80	GUYANE	1,32	RENNES	31,62
NANCY-METZ	1,72	STRASBOURG	59,45	RENNES	27,76	VERSAILLES	1,47	CORSE	31,69
GRENOBLE	1,75	CAEN	60,14	CRETEIL	29,07	CRETEIL	2,01	NICE	32,44
CRETEIL	1,85	ROUEN	60,41	BORDEAUX	29,26	NANCY-METZ	2,23	LYON	32,86
POITIERS	1,87	CLERMONT FD	60,87	LYON	29,60	TOULOUSE	2,52	BORDEAUX	32,87
NANTES	1,89	REUNION	61,30	MONTPELLIER	30,27	MONTPELLIER	2,63	MONTPELLIER	32,90
LILLE	1,90	REIMS	61,32	LIMOGES	30,27	BESANCON	3,06	BESANCON	33,43
AMIENS	2,07	ORL-TOURS	61,66	BESANCON	30,38	LIMOGES	3,17	LIMOGES	33,45
ORL-TOURS	2,08	NANTES	61,87	NANTES	30,41	LYON	3,27	NANCY-METZ	33,70
RENNES	2,12	POITIERS	61,89	ORL-TOURS	30,51	METRO + DOM	3,27	METROPOLE	33,92

DEMANDES D'ORIENTATION À L'ISSUE DE LA TROISIÈME GÉNÉRALE DANS LES ACADÉMIES

Redoublement		Seconde générale et technologique		Voie professionnelle sous statut scolaire		Voie professionnelle par l'apprentissage		Voie professionnelle total	
METRO + DOM	2,18	DIJON	62,00	METROPOLE	30,52	METROPOLE	3,40	METRO + DOM	34,16
MONTPELLIER	2,20	METRO + DOM	63,26	CAEN	30,88	AMIENS	3,48	POITIERS	35,68
METROPOLE	2,21	METROPOLE	63,47	METRO + DOM	30,89	CLERMONT FD	3,49	ORL-TOURS	35,73
ROUEN	2,25	BESANCON	63,67	DIJON	31,21	BORDEAUX	3,61	NANTES	36,07
VERSAILLES	2,39	LIMOGES	63,78	NANCY-METZ	31,47	REIMS	3,67	DIJON	36,17
BESANCON	2,41	BORDEAUX	64,02	POITIERS	31,69	RENNES	3,86	CLERMONT FD	36,33
CAEN	2,42	LYON	64,09	ROUEN	32,46	POITIERS	3,99	REIMS	36,71
NICE	2,45	NANCY-METZ	64,10	CLERMONT FD	32,84	GRENOBLE	4,18	CAEN	36,85
LYON	2,51	MONTPELLIER	64,31	REIMS	33,04	ROUEN	4,57	ROUEN	37,03
LIMOGES	2,57	NICE	64,68	STRASBOURG	33,36	STRASBOURG	4,91	REUNION	37,30
CLERMONT FD	2,58	CORSE	65,45	AIX-MARS	33,63	DIJON	4,96	STRASBOURG	38,26
BORDEAUX	2,65	RENNES	66,10	AMIENS	36,50	AIX-M	5,01	AIX-M	38,64
CORSE	2,68	CRETEIL	66,74	LA REUNION	36,95	ORL-TOURS	5,22	MARTINIQUE	39,17
AIX-MARS	2,96	GRENOBLE	67,11	MARTINIQUE	38,49	CORSE	5,54	GUYANE	39,84
GUYANE	3,03	TOULOUSE	67,46	GUYANE	38,52	NANTES	5,67	AMIENS	39,97
TOULOUSE	3,09	VERSAILLES	68,94	GUADELOUPE	40,71	CAEN	5,97	GUADELOUPE	41,56
PARIS	3,15	PARIS	73,61	LILLE	42,49	NICE	6,19	LILLE	43,67

Source : Ministère de l'éducation nationale

Ce sont en effet les collectivités qui sont le mieux à même de prendre en compte les singularités locales, qui expliquent, en raison du contexte socio-économique, mais aussi des habitudes et traditions locales, que 1,14 % des familles de Guadeloupe demandent le redoublement pour leur enfant en fin de 3^e, contre 3,15 % à Paris.

Il en va de même pour le taux de demande d'orientation vers la voie professionnelle, qui est le double dans l'académie de Lille de ce qu'il est dans l'académie de Paris.

Votre rapporteur souhaite en conséquence que ces inégalités de fait soient mieux prises et que des réponses leur soient apportées. Cela suppose également de répondre aux exigences singulières de certains contextes locaux : l'existence d'une carte scolaire a ainsi moins d'importance à Paris, où la fluidité des affectations est un fait ancien, que dans les zones de montagne ou les zones rurales, où l'existence de la sectorisation garantit le maintien d'une école de proximité.

En associant les collectivités à la prise de décision, le ministère de l'éducation nationale pourrait donc anticiper les difficultés que posent certaines réformes dans des contextes particuliers et y répondre d'emblée.

**BACCALAURÉAT 2007 : TAUX DE RÉUSSITE, RÉPARTITION PAR FILIÈRE
ET PROPORTION DE BACHELIERS DANS UNE GÉNÉRATION
(France métropolitaine + DOM)**

Académies	Taux de réussite au baccalauréat			Répartition des bacheliers par filière			Proportion de bacheliers dans une génération selon le lieu	
	Général	Technologique	Professionnel	Général	Technologique	Professionnel	Résidence	Scolarisation
Aix-Marseille	86,5	79,5	77,9	54,0	25,2	20,8	62,3	65,0
Amiens	84,0	73,0	76,8	50,3	28,0	21,7	59,6	58,1
Besançon	88,6	79,3	80,6	51,1	26,1	22,7	65,3	65,5
Bordeaux	88,5	84,9	83,2	53,7	24,9	21,4	64,5	64,3
Caen	87,5	82,6	84,4	52,3	24,8	22,9	64,4	64,8
Clermont-Ferrand	88,3	79,3	79,9	53,6	24,2	22,1	64,4	63,8
Corse	88,1	65,3	67,9	63,0	25,9	11,1	56,8	55,8
Créteil	81,8	70,0	67,2	52,8	29,3	17,9	61,6	58,0
Dijon	89,6	81,3	80,7	51,7	27,1	21,2	63,3	65,0
Grenoble	91,8	85,7	84,8	56,1	26,2	17,6	68,6	69,2
Lille	85,4	76,8	75,1	49,9	28,9	21,2	59,5	59,7
Limoges	87,5	75,8	79,9	51,1	27,8	21,0	63,3	66,0
Lyon	89,6	82,0	80,6	55,3	24,2	20,5	63,6	63,0
Montpellier	86,2	75,0	78,7	54,8	25,8	19,4	59,8	58,2
Nancy-Metz	89,1	80,4	80,3	49,6	28,3	22,1	64,1	64,0
Nantes	91,1	87,9	82,8	52,0	25,7	22,3	68,1	68,0
Nice	86,9	79,0	77,6	59,5	23,4	17,1	63,1	61,6
Orléans-Tours	87,1	80,6	78,5	53,9	26,8	19,2	64,5	63,7
Paris	88,3	75,9	72,1	67,3	17,4	15,2	67,4	83,5
Poitiers	87,7	79,2	81,7	52,2	26,0	21,8	63,6	62,9
Reims	84,0	78,0	78,0	50,6	26,6	22,8	62,3	62,8
Rennes	91,6	85,2	85,9	51,0	27,8	21,1	72,6	73,4
Rouen	86,0	76,1	77,2	49,1	28,9	22,0	63,1	63,6
Strasbourg	91,6	85,1	82,7	52,9	27,0	20,0	61,8	61,8
Toulouse	90,1	81,6	81,8	53,9	26,6	19,5	63,0	62,9
Versailles	88,3	78,8	76,0	58,2	25,0	16,8	69,1	66,0
France métropolitaine	87,9	79,5	78,9	53,9	26,1	20,0	64,2	64,2
Guadeloupe	81,5	72,3	71,5	50,9	27,0	22,1		
Guyane	71,8	63,6	58,2	47,7	29,9	22,5		
Martinique	81,8	69,2	61,7	46,1	30,7	23,2		
La Réunion	84,1	79,5	75,6	52,4	29,2	18,4		
DOM	82,0	73,7	68,9	50,2	29,0	20,8		
France métr. + DOM	87,7	79,3	78,5	53,7	26,2	20,0		

Source : Ministère de l'éducation nationale

La réforme de la semaine scolaire le montre : convenablement anticipées, ses difficultés d'application, notamment en termes d'organisation des transports, auraient pu être résolues. **Les collectivités auraient alors soutenu cette action ambitieuse, qui sur le fond paraît indiscutable, puisqu'elle permet d'offrir aux élèves en difficulté le soutien individualisé dont ils manquaient jusque-là.**

5. Construire une école ouverte sur le monde socio-économique

Votre rapporteur estime également nécessaire que le monde socio-économique soit plus largement associé aux politiques éducatives.

D'ores et déjà le plan régional de développement des formations (PRDF) permet de nourrir un dialogue fructueux sur les politiques de formation mises en œuvre dans les différents bassins d'emploi. **Il ne lui manque plus pour devenir pleinement opérationnel que d'avoir valeur d'engagement pour tous les partenaires qui participent à son élaboration. Votre rapporteur souhaite en conséquence que cette évolution soit rapidement envisagée.**

Par ailleurs, le dialogue entre le monde socio-économique et l'école tend désormais à se systématiser, sous la forme d'initiatives locales particulièrement remarquables.

Votre rapporteur souhaite en citer deux, qui lui paraissent exemplaires :

- l'opération « les boss invitent les profs » permet désormais de dissiper régulièrement les préjugés qui compliquent parfois les relations entre le monde de l'entreprise et celui de l'école. **Cette opération est en effet marquée par le souci, partagé par chacune des parties prenantes, de faire l'effort nécessaire pour dépasser ses *a priori* et découvrir un univers qu'il ne connaît que peu ;**

- dans son ensemble, le « **challenge éducation entreprise** », qui a donné lieu à la publication d'un guide pratique particulièrement riche, permet d'intensifier, sous des formes diverses, les relations entre l'école et l'entreprise, qui restaient encore insuffisantes. **Cette opération peut prendre plusieurs formes, dont notamment la participation à l'option de découverte professionnelle de 3 heures, proposée à tous les élèves en classe de 3^e, ou l'organisation des stages en entreprise désormais obligatoires pour tous les futurs enseignants.**

Votre rapporteur se réjouit de ces initiatives, **qui témoignent d'une volonté indiscutable du monde économique de se faire mieux connaître d'un monde éducatif qui, en retour, s'ouvre de plus en plus. Loin de toute ingérence, l'intensification de ces relations permet une meilleure compréhension et, partant, une meilleure coopération.**

Aux yeux de votre rapporteur, cela est d'autant plus essentiel que l'orientation ne pourra devenir une priorité que si l'ensemble des personnels éducatifs connaît suffisamment le monde socio-économique pour donner des conseils judicieux aux élèves.

C. DÉVELOPPER UNE ÉVALUATION QUI RESTE ENCORE PERFECTIBLE

Tous les interlocuteurs qu'il a rencontrés ont signalé à votre rapporteur l'insuffisant développement de l'évaluation au sein du ministère de l'éducation nationale. Sur ce point, le consensus est total.

Votre rapporteur juge donc nécessaire d'engager **une action volontaire pour moderniser les systèmes d'évaluation au sein du ministère**. Les progrès réalisés grâce à la DEPP ont été considérables, mais ils restent insuffisants, certaines données, pourtant essentielles, étant inaccessibles.

Par ailleurs, le monde éducatif préfère parfois l'autoévaluation à l'évaluation extérieure. Ce choix n'est pas toujours justifié et il conviendrait à tout le moins d'avoir recours à une certification extérieure des procédures d'évaluation.

C'est pourquoi **votre rapporteur souhaite saluer sans aucune réserve la volonté du ministre de l'éducation nationale de réformer l'évaluation à l'école primaire, afin de disposer d'instruments sûrs qui permettront d'apprécier l'effet des réformes.**

1. Des indicateurs de performances encore trop peu renseignés

L'insuffisance de l'évaluation transparaît au travers des projets annuels de performances (PAP) de la mission « Enseignement scolaire », dont les indicateurs sont souvent **lacunaires ou peu fiables**, lorsqu'ils ne changent pas d'une année sur l'autre.

Votre rapporteur a eu l'occasion d'exprimer plus haut ses réserves sur l'évaluation du remplacement. Ce n'est là qu'un exemple parmi d'autres des insuffisances du volet « performance » des PAP.

Sur ce point, votre rapporteur souhaite que des efforts très significatifs soient accomplis au plus vite. Tous les indicateurs doivent à l'avenir être renseignés pour le présent, pour le passé et pour l'avenir. Les écarts entre les prévisions et les réalisations doivent être commentés. De manière générale, il conviendrait de trouver un moyen terme entre les indicateurs sommaires et ceux qui, par excès de raffinement, deviennent totalement incompréhensibles.

A titre d'exemple, votre rapporteur souhaite mentionner l'indicateur 4.3 du programme « Enseignement scolaire public du second degré », qui présente le « rapport de la proportion de jeunes en situation

d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée (hors ceux qui poursuivent des études) selon le diplôme, et de la proportion des 25-49 ans en situation d'emploi ». **Si votre rapporteur ne doute pas que cet indicateur ait un sens statistique, celui-ci n'est jamais explicité. Un commentaire s'impose à tout le moins, voire une refonte.**

Par ailleurs, cet indicateur n'est renseigné que pour 2006. Pour une raison que votre rapporteur n'est pas parvenu à saisir, l'absence générale de résultats ou de prévision pour 2008 et 2009 n'empêche pas de faire figurer une cible pour les seuls titulaires d'un brevet de technicien supérieur, cible au demeurant parfaitement égale à la prévision pour 2008, renseignée pour cette seule catégorie.

A cet égard, votre rapporteur tient à exprimer un certain scepticisme sur l'usage qui est fait par le ministère des indicateurs : lorsqu'ils sont renseignés, ils fixent presque tous une cible pour 2011 qui est déjà atteinte ou presque atteinte en 2008 ou en 2009.

Dès lors, il y a lieu de s'interroger sur leur **intérêt pratique**, cette capacité à se fixer des objectifs déjà atteints ne laissant pas d'intriguer votre rapporteur.

Il souhaite donc que la préparation du projet de loi de finances pour 2010 soit l'occasion de réviser l'ensemble des indicateurs et de prendre les mesures nécessaires pour les renseigner.

2. Des évaluations qui doivent être renforcées et rendues publiques afin de mettre fin aux débats

Ce déficit d'évaluation conduit parfois à fragiliser des réformes ambitieuses qui paraissaient au premier abord particulièrement bien inspirées. **Faute de les évaluer de manière précise et de rendre publiques ces évaluations, le ministère de l'éducation nationale alimente quelquefois des polémiques qui n'ont pas lieu d'être :**

Deux exemples le démontrent :

- l'assouplissement de la carte scolaire répond à une attente de la part des familles. Une polémique s'est pourtant développée sur ses effets, un rapport d'étape des inspections générales ayant été rendu public alors qu'il devait rester confidentiel. Pour une raison qui échappe à votre rapporteur, le ministère se refuse à commenter ce rapport, y compris lorsqu'il est interrogé par écrit sur ce point par votre commission, au nom du caractère interne d'un document disponible depuis des mois sur le site de l'Agence Éducation Formation, qui se l'est procuré. **Le ministère s'expose ainsi à des critiques inutiles, en n'engageant pas le débat alors qu'il dispose de solides arguments en sa faveur ;**

- il en va de même s'agissant de la consommation des heures supplémentaires ouvertes par la loi de finances pour 2008. Votre

rapporteur s'interroge sur les raisons qui conduisent le ministère à ne lui communiquer que des données très partielles, alors même que *Le Monde de l'éducation* a publié des informations singulièrement précises sur la question.

Ainsi votre rapporteur n'a-t-il disposé, dans le cadre de ses travaux préparatoires, que d'éléments partiels sur la consommation d'heures supplémentaires sur l'année scolaire 2007-2008.

CONSOMMATION D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES (enseignement public)

Heures	Dépenses en euros			Évaluation des contingents	
	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2005-2006	2006-2007
HSA	548 426 750	534 517 763	557 027 315	426 247	409 091
HSE	166 457 521	169 312 911	208 870 931	4 667 906	4 578 237
HI	60 666 227	63 143 314	66 684 937	1 125 951	1 157 531
HTS et autres heures	12 707 615	12 669 239	13 964 489	423 730	416 205
TOTAL	788 258 113	779 643 227	846 547 672	ns	ns

CONSOMMATION D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES (enseignement privé)

Heures	Dépenses en euros			Évaluation des contingents	
	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2005-2006	2006-2007
HSA	118 777 184	115 797 882	127 544 181	109 310	104 996
HSE	19 397 511	19 813 931	23 146 764	558 845	562 416
HI	10 031 139	10 928 561	9 728 611	216 188	232 078
autres heures	1 904 944	1 559 705	1 808 370	41 055	33 122
TOTAL	150 110 778	148 100 079	162 227 926	ns	ns

Source : Ministère de l'éducation nationale

Ces éléments suffisent à démontrer que la consommation d'heures supplémentaires a progressé de près de 80 millions d'euros en 2007-2008, ce qui traduit le succès de la politique mise en œuvre dans le cadre du projet de loi de finances.

De plus, la faible sous-consommation qui pourrait être constatée sur l'enveloppe de 1,115 milliard d'euros ouverte en LFI 2008 a été prise en compte, les efforts d'optimisation des ressources humaines s'étant déplacés vers d'autres dispositifs.

Pour autant, votre rapporteur regrette que le nombre réel d'heures supplémentaires effectuées ne puisse jamais être connu, les chiffres fournis en fin d'année correspondant à une approximation statistique discutable. S'agissant de dispositifs d'un coût global supérieur au milliard d'euros, un

suivi précis devrait être engagé. **Sur ce point, l'évaluation est donc encore perfectible.**

Par ailleurs, votre rapporteur regrette que des évaluations systématiques ne soient pas toujours menées avant de généraliser une réforme expérimentée d'abord au seul niveau local.

Il en va ainsi de l'expérimentation de la « reconquête du mois de juin », qui est généralisée sans qu'un chiffrage précis des coûts supplémentaires que génère l'organisation tardive du baccalauréat ne soit établi. Car il n'est pas possible d'évaluer les gains associés à celle-ci par référence au seul coût moyen d'une semaine de lycée, les nouvelles modalités d'organisation générant à leur tour des dépenses supplémentaires.

Votre rapporteur le regrette : quel que soit son coût, cette opération se justifie par ses effets bénéfiques sur l'organisation de l'année scolaire au lycée.

Au total, votre rapporteur estime que des progrès perfectibles peuvent encore être accomplis en matière d'évaluation.

3. Des données impossibles à comparer d'une composante du service public de l'éducation à une autre

Cette conviction est nourrie par le fait que les évaluations, lorsqu'elles existent, ne prennent que rarement en compte les différences de performance existant entre les différentes composantes du système éducatif.

Aux yeux de votre rapporteur, cela traduit la culture de l'autoévaluation propre au ministère de l'éducation nationale : toute évaluation doit être conduite en interne, en prenant garde de ne jamais prendre en compte l'existence de systèmes d'enseignement alternatifs, qui fourniraient d'utiles points de repères. **Il y a sans doute là un effet du « gigantisme » du ministère, qui ne lui permet pas de s'ouvrir à la possibilité de pratiques autres et peut-être plus performantes.**

Deux exemples le montrent :

- malgré l'existence d'un programme autonome consacré à l'enseignement privé, **les indicateurs de ce programme présentent tous des chiffres agglomérés public-privé.** Il est donc impossible de saisir les forces relatives des deux composantes et d'utiliser les résultats de ces comparaisons pour ajuster les politiques scolaires en conséquence. **Votre rapporteur souhaite qu'il soit mis fin à cette situation, qui est injustifiable au regard des principes posés par la LOLF ;**

- malgré le caractère interministériel de la mission « Enseignement scolaire », aucun indicateur commun à l'enseignement agricole et à l'éducation nationale n'est encore renseigné. De même, leurs PAP respectifs

ne sont pas harmonisés, rendant ainsi presque impossible **la comparaison de la performance relative des deux systèmes. Là encore, des évolutions sont nécessaires.**

Car si votre rapporteur peut concevoir que la comparaison de systèmes nationaux soit délicate, compte tenu des différences existant entre les politiques scolaires nationales, l'absence de données comparatives au sein de la communauté éducative nationale n'a pas de justification sérieuse.

Sans doute cela tient-il à une certaine culture, longtemps propre au ministère de l'éducation nationale, qui préférerait ne pas disposer de certaines données plutôt que d'avoir à les rendre publiques et à les commenter. **Aux yeux de votre rapporteur, cette culture ne doit plus avoir cours. Les performances d'ensemble de notre système éducatif sont indiscutables : un débat sur certains points précis doit donc pouvoir avoir lieu sans ébranler la confiance que la nation place dans son école.**

Plus largement, **votre rapporteur regrette que les points de repères fournis au grand public sur les performances de l'éducation nationale relèvent de l'autoévaluation** : la référence au taux global de réussite au baccalauréat apparaît ainsi comme peu pertinente, sa médiatisation nourrissant sans doute une certaine pression à la hausse.

Pour que les politiques scolaires ne soient plus évaluées par ceux qui les mettent en œuvre, **votre rapporteur souhaite également que les évaluations régulières menées sur les générations d'élèves à chaque niveau scolaire soient certifiées par un comité d'experts internationaux.**

Étant extérieurs à certains débats récurrents dans la communauté éducative scolaire, ils pourront définir des **modalités d'évaluation indépendantes, ce qui est gage sinon d'objectivité, du moins de crédibilité.**

Cela serait au demeurant conforme à la logique d'investissement que votre rapporteur appelle de ses vœux et qui guide l'action résolue et ambitieuse de l'actuel ministre de l'éducation nationale.

* *
*

Au vu de l'ensemble de ces observations, votre rapporteur a invité votre commission à donner un avis favorable à l'adoption des crédits pour 2009 de la mission « Enseignement scolaire », sous réserve d'un rééquilibrage des crédits destinés au programme 143 « Enseignement technique agricole », manifestement insuffisants.

DEUXIÈME PARTIE

LES RISQUES D'UNE REVALORISATION À MARCHE FORCÉE

Les crédits et les actions analysés par votre rapporteure sont notamment regroupés au sein des programmes « enseignement scolaire public du second degré » et « enseignement privé du premier et du second degré », comme décrits dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION 2008-2009 DES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

	<i>Programme / Action</i>	CP ouverts en LFI 08	CP demandés pour 2009	Évolution 2008/2009
141	Enseignement scolaire public du second degré	28 321 560 532	28 685 718 465	1,29%
03	Enseignement professionnel sous statut scolaire	3 816 674 521	3 806 433 136	-0,27%
04	Apprentissage	6 123 952	6 187 254	1,03%
07	Aide à l'insertion professionnelle	50 709 547	51 042 359	0,66%
08	Information et orientation	276 881 627	282 160 616	1,91%
09	Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	115 324 069	116 517 825	1,04%
139	Enseignement privé du premier et du second degrés	6 882 646 654	6 946 656 559	0,93%
05	Enseignement professionnel sous statut scolaire	730 555 775	732 272 906	0,24%

Source : *Projet annuel de performances 2009*

Il y a un an, votre rapporteure formait le vœu que la société française puisse porter « un autre regard sur l'enseignement professionnel » et formulait un premier ensemble de propositions en ce sens.

Depuis lors, **de premières avancées ont été accomplies** et votre rapporteure note avec satisfaction que le ministre de l'éducation nationale actuel n'a pas manifesté à l'endroit de l'enseignement professionnel le peu d'intérêt dont il bénéficie habituellement.

Quel que soit le jugement que l'on porte sur sa pertinence, la généralisation du baccalauréat professionnel en trois ans a en effet permis d'attirer l'attention sur la voie professionnelle, en donnant une première traduction concrète à « *l'égale dignité des filières* » qui jusqu'alors restait largement de l'ordre du slogan.

Votre rapporteure craint toutefois que **la valeur de cette mesure ne soit purement symbolique** : d'abord parce qu'elle **entérine le caractère subalterne de l'enseignement professionnel** en traduisant la nécessaire revalorisation par un alignement de la voie professionnelle sur la voie générale ; ensuite parce qu'elle **risque de se manifester, pour la plupart des élèves, par des difficultés accrues**.

La raison en est simple : modifier les structures sans tenir compte du public qui est accueilli, **c'est postuler que la revalorisation est finie alors même qu'elle n'a pas commencé**. Si l'enseignement professionnel accueillait les mêmes élèves que l'enseignement général, le baccalauréat professionnel aurait naturellement vocation à se préparer en 3 ans.

Tel n'est toujours pas le cas, **faute d'une action décidée en amont de cette charnière du système éducatif qu'est la troisième**. Sans doute est-il plus simple de transformer les structures que les habitudes : tant que l'enseignement professionnel restera la voie réservée aux élèves en difficulté, sa revalorisation demeurera impossible.

Votre rapporteure souhaite donc qu'un travail approfondi soit enfin accompli sur les deux dimensions de la revalorisation :

- **en amont du lycée professionnel**, tout d'abord, à travers une vraie réflexion sur les biais scolaires et sociaux qui conduisent au primat de l'orientation par l'échec ;

- **en aval**, ensuite, par **l'acceptation du fait que la voie professionnelle n'est pas la voie générale**. Parce qu'elle prépare notamment à l'exercice de professions aux exigences bien précises, elle ne peut être calquée sur le modèle « généraliste » du lycée général et technologique, qui demeure pour l'heure une sorte de vaste propédeutique à l'enseignement supérieur général.

Revaloriser l'enseignement professionnel, c'est donc d'abord accepter et valoriser sa singularité.

Cela suppose de renoncer à **trois illusions aussi vaines que persistantes** :

- **à l'idée que la démocratisation de l'enseignement doit se traduire par l'accès de tous à la voie générale** : la diversité des aptitudes est un fait. Revaloriser la voie professionnelle, c'est permettre à cette diversité de s'exprimer indépendamment de tous les biais sociaux et scolaires, ce n'est pas la nier ;

- à l'idée que l'idéal de la voie professionnelle réside dans un **cylindrage parfait** qui conduirait de la seconde professionnelle à l'exercice du métier précis auquel on a été préparé.

Le désajustement massif en début de vie professionnelle est un fait, qui exprime simplement les changements d'orientation que décident les élèves dans les premières années de leur carrière. Il n'a au demeurant de comparable que le **désajustement équivalent qui se produit à la sortie de l'enseignement supérieur.**

Il faut l'accepter, en reconnaissant que la formation initiale, quelle que soit sa qualité, n'est toujours qu'une « **rampe de lancement** » pour une carrière à venir. A l'idéal du cylindrage doit donc répondre celui de la « **formation continue** », seule à même de répondre aux multiples carrières qui seront celles des salariés :

- à l'idée que la revalorisation de l'enseignement professionnel pourrait s'accomplir indépendamment de la revalorisation des métiers auxquels il prépare. C'est là l'évidence : nombreux sont les élèves, notamment issus des milieux les moins favorisés, qui se refusent à embrasser telle ou telle carrière en raison de l'expérience négative qu'ont pu en avoir leurs parents ou leurs proches.

De même, certaines professions, comme les métiers de l'hôtellerie-restauration ont une excellente image sociale, mais une réalité exigeante, voire particulièrement pénible.

Sur ce point, nombreux sont les secteurs qui doivent accomplir de véritables efforts pour susciter des vocations. **Toutes les campagnes de publicité ne vaudront en effet jamais le « bouche-à-oreille » qui ruine très vite l'attractivité de telle ou telle profession.** Le secteur du bâtiment, qui l'a compris et qui a travaillé sur ces questions, tire à présent les fruits de ses efforts.

Ces trois illusions doivent être surmontées afin de permettre à la voie professionnelle de s'affirmer pleinement. Elles sont en effet **la clef d'une véritable revalorisation** qui, plutôt que de travailler aux structures, **s'attachera avant tout à la réalité humaine et pédagogique qui s'y exprime.**

Votre rapporteure ne peut donc qu'exprimer ses doutes sur la revalorisation de l'enseignement professionnel telle qu'elle est conçue actuellement et souhaiter que les véritables chantiers soient enfin ouverts.

Telle est au demeurant l'idée qui ressort des auditions auxquelles elle a procédé afin de préparer le présent rapport : **le ministère de l'éducation nationale a engagé la revalorisation de la voie professionnelle, mais ignore encore par trop la réalité de cette forme d'enseignement.**

A cet égard, un **retour à la réalité du terrain s'impose.** Il suppose que la généralisation du baccalauréat professionnel fasse à tout le moins

l'objet d'un **moratoire**, afin de permettre une mise en place pertinente de la mesure. **Car si elle n'y est pas hostile en soi, votre rapporteure considère, comme la quasi-totalité des personnes auditionnées, qu'elle ne peut valoir pour l'ensemble des élèves et que le risque pris, avec une généralisation aussi hâtive, est trop énorme pour être couru.**

Votre rapporteure relève enfin qu'**en dépit de la revalorisation, les habitudes de langage demeurent** : ce que le ministère de l'éducation nationale a baptisé « réforme du lycée » n'est que la réforme du lycée général et technologique, en marge duquel l'enseignement professionnel se situe. Rien n'est plus symptomatique de la persistance des mauvaises habitudes que cet écart de langage : **même un ministère attentif à la voie professionnelle ne peut s'empêcher d'y voir une sorte d'excroissance marginale, qui n'a que peu de rapport avec le véritable « lycée », qui est par nature général et technologique.**

C'est avec ces habitudes que votre rapporteure souhaite rompre et c'est pourquoi elle appelle à un véritable **travail de fond sur le collège, lieu où s'actent définitivement les inégalités entre élèves**. Tant que celui-ci demeurera, au sens ancien du terme, un « petit lycée » préparant naturellement à la poursuite d'études générales, **la voie professionnelle demeurera alimentée par l'échec.**

Enfin, votre rapporteure constate que le contexte budgétaire général n'est en rien propice à une revalorisation de l'enseignement professionnel.

Sur ce point, elle s'étonne des choix inégaux qui ont été faits par le ministère de l'éducation nationale. Ce dernier a en effet annoncé que **la réforme du lycée général et technologique se ferait à moyens constants**, afin de démontrer qu'elle n'était pas animée par des intentions purement budgétaires. **Rien de tel n'a été fait pour l'enseignement professionnel sous statut scolaire, dont les crédits régressent de 0,27 %, tandis que ceux du lycée général et technologique progressent de 1,42 %.**

Votre rapporteure s'interroge sur les raisons de ce choix : faut-il y voir un témoignage de la nature essentiellement budgétaire de la généralisation du baccalauréat professionnel en trois ans ? Ou faut-il au contraire y déceler une nouvelle manifestation de l'inégalité sourde qui règne dans les esprits et conduit à privilégier le lycée général et technologique au lycée professionnel ?

En tout état de cause, votre rapporteure tient à souligner que la généralisation du baccalauréat professionnel en 3 ans, si elle devait se poursuivre, devrait s'accompagner de moyens supplémentaires : pour réussir, il lui faudrait en effet être mise en œuvre de manière extrêmement souple, avec une systématisation de véritables passerelles et un suivi individualisé des élèves. **Tout cela a un prix : il serait souhaitable qu'il soit évalué et que les moyens correspondants soient débloqués.**

L'égalité de dignité ne peut en effet rester indéfiniment une simple formule : elle doit se traduire dans les faits, si ce n'est dans les structures. Aussi votre rapporteure invite-t-elle le ministère de l'éducation nationale à renforcer, dès 2009, les moyens mis à disposition de l'enseignement professionnel et à prendre des engagements très clairs sur ce point.

I. EN AVAL, L'IMPÉRATIF DE SOUPLESSE ET DE PRAGMATISME

L'enseignement professionnel souffre d'une profonde méconnaissance : loin de l'image largement répandue d'une voie de relégation où patienteraient des élèves en échec, les filières professionnelles proposent à ceux qui les fréquentent **des formations variées** qui permettent à chacun d'entre eux de reprendre confiance et de construire un nouveau parcours de réussite.

Votre rapporteure estime ainsi nécessaire de rappeler que cohabitent notamment au sein des établissements professionnels :

- des formations conduisant au **certificat d'aptitude professionnelle (CAP)**, diplôme de niveau V, en une, deux ou trois années ;

- des formations conduisant au **brevet d'études professionnelles (BEP)**, diplôme de niveau V, en deux années ;

- des formations préparant en un an aux **mentions complémentaires (MC)**, diplôme de niveau IV, accessible dans certains secteurs seulement et généralement fréquentées par les titulaires d'un CAP ou d'un BEP ;

- des **formations dites complémentaires (FC)**, données pour au moins un tiers du temps en établissements et destinées aux diplômés de niveau IV et de niveau V ;

- des formations conduisant, par la voie de l'apprentissage ou de la voie professionnelle, au **brevet professionnel**, diplôme de niveau IV ;

- des formations conduisant au **baccalauréat professionnel**, dit « bac pro », diplôme de niveau IV, en deux années, ainsi qu'au **brevet des métiers d'arts (BMA)**, de niveau IV également.

La diversité des filières est donc réelle et se traduit par une forte dispersion des élèves entre elles, comme en témoigne le tableau reproduit page suivante : au-delà des structures les plus fréquentées (CAP en deux ans, BEP en deux ans, bac pro en deux ans), il existe en effet des voies souples permettant à chacun d'avancer à son rythme : les CAP en trois ans, qui représentent un nombre très faible d'élèves, accueillent des élèves en très grande difficulté ; à l'inverse, le BEP en un an permet une réorientation rapide pour des élèves capables d'accomplir un parcours accéléré.

La souplesse caractérise donc l'enseignement professionnel. Sans doute celle-ci conduit-elle parfois à une dispersion des moyens, mais au-delà de la nécessaire rationalisation de l'offre de formation, cette **diversité demeure une singularité et un atout de la voie professionnelle.**

A l'inverse en effet de la voie générale, où l'élève doit se couler dans un moule prédéfini et accomplir le parcours qui le conduira de la seconde à la terminale en trois années, sauf redoublement, la **voie professionnelle est capable d'offrir aux élèves une formation « sur mesure » dont le rythme leur conviendra.**

**EFFECTIFS DES FORMATIONS PROFESSIONNELLES INITIALES,
PAR ÂGE ET PAR SEXE (rentrée 2007)**

		Public			Privé		Total	
		Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	Pu + Pr
1re année de CAP en 3 ans	15 ans et moins	9	6	15	1	21	22	37
	16 ans	9	13	22	6	22	28	50
	17 ans et plus	6	2	8	3	14	17	25
	Total	24	21	45	10	57	67	112
2e année de CAP en 3 ans	16 ans et moins	8	3	11	1	24	25	36
	17 ans	15	9	24	1	26	27	51
	18 ans et plus	8	2	10	0	15	15	25
	Total	31	14	45	2	65	67	112
3e année de CAP en 3 ans	17 ans et moins	11	4	15	0	19	19	34
	18 ans	34	27	61	1	21	22	83
	19 ans et plus	10	4	14	0	12	12	26
	Total	55	35	90	1	52	53	143
1re année de CAP en 2 ans et 2nde professionnelle	15 ans et moins	30 110	23 496	53 606	5 644	7 388	13 032	66 638
	16 ans	61 869	45 478	107 347	11 684	14 278	25 962	133 309
	17 ans et plus	24 202	18 269	42 471	6 963	8 702	15 665	58 136
	Total	116 181	87 243	203 424	24 291	30 368	54 659	258 083
2e année de CAP en 2 ans et Terminale BEP	16 ans et moins	25 165	20 893	46 058	4 730	6 626	11 356	57 414
	17 ans	52 586	39 418	92 004	10 631	12 692	23 323	115 327
	18 ans et plus	29 031	20 774	49 805	7 171	8 830	16 001	65 806
	Total	106 782	81 085	187 867	22 532	28 148	50 680	238 547
Mentions complémentaires:	17 ans et moins	222	506	728	42	274	316	1 044
	18 ans	562	1 080	1 642	108	524	632	2 274
	19 ans et plus	1 217	1 144	2 361	177	490	667	3 028
	Total	2 001	2 730	4 731	327	1 288	1 615	6 346
CAP en 1 an:	17 ans et moins	271	156	427	75	436	511	938
	18 ans	364	232	596	101	860	961	1 557
	19 ans et plus	662	421	1 083	270	2 722	2 992	4 075
	Total	1 297	809	2 106	446	4 018	4 464	6 570
BEP en 1 an:	16 ans et moins	293	295	588	59	80	139	727
	17 ans	1 052	968	2 020	135	200	335	2 355
	18 ans et plus	595	518	1 113	108	198	306	1 419
	Total	1 940	1 781	3 721	302	478	780	4 501
Première professionnelle (1):	17 ans et moins	17 053	12 470	29 523	2 933	2 774	5 707	35 230
	18 ans	19 886	15 633	35 519	5 285	4 730	10 015	45 534
	19 ans et plus	11 230	8 845	20 075	32 76	3 275	6 551	26 626
	Total	48 169	36 948	85 117	11 494	10 779	22 273	107 390
Terminale professionnelle (2):	18 ans et moins	11 291	8 985	20 276	2 270	2 213	4 483	24 759
	19 ans	17 510	13 209	30 719	4 459	4 106	8 565	39 284
	20 ans et plus	11 020	8 218	19 238	3 099	2 855	5 954	25 192
	Total	39 821	30 412	70 233	9 828	9 174	19 002	89 235
Formations diverses de niveaux IV et V Total		281	1 500	1 781	84	477	561	2 342
Total second cycle professionnel		316 582	242 578	559 160	69 317	84 904	154 221	713 381

(1) Y compris 1re et 2e années de bac pro et de BMA en 3 ans, 1re année de BMA en 2 ans.

(2) Y compris 3e année de bac pro et de BMA, 2e année de BMA en 2 ans, bac pro et BMA en 1 an.

Source : Ministère de l'éducation nationale

C'est cette diversité des formations qui permet à l'enseignement professionnel de jouer son rôle de voie de remédiation à l'intention d'élèves que la séquence école primaire-collège a souvent conduit au découragement et à la perte de confiance.

Tous les interlocuteurs de votre rapporteure lui ont confirmé le défi que représentait l'accueil d'élèves qui ne croient plus ni dans l'institution scolaire ni dans leurs propres capacités et qu'il convient, progressivement, de remotiver.

Cette diversité s'explique également par l'ancrage professionnel qui est par nature celui de ces formations : à la différence des formations générales et, dans une moindre mesure, technologiques, qui sont élaborées par la seule institution scolaire, les diplômes professionnels sont construits en concertation avec le monde professionnel, via notamment les commissions professionnelles consultatives (CPC).

La persistance de certaines formations qui, du point de vue du seul gestionnaire du service public de l'éducation, peuvent apparaître comme **résiduelles ou marginales** s'explique par la volonté du monde professionnel de conserver certains diplômes ou certaines formations particulières.

C'est pourquoi votre rapporteure tient à mettre le ministère de l'éducation nationale en garde contre la tentation de construire des filières uniformes pour l'enseignement professionnel : ce principe d'uniformité, qui fait à la fois la singularité, mais aussi parfois les limites de l'enseignement général, n'a pas grand sens dans un enseignement professionnel dont la double nature de **parcours de remédiation et de **formation professionnelle qualifiante** suppose le maintien d'une certaine diversité des rythmes, des diplômes et des parcours.**

Cette conviction a donc conduit votre rapporteure à s'intéresser plus particulièrement à la question du **baccalauréat professionnel en trois ans**, que le ministère de l'éducation nationale a souhaité généraliser au nom de la nécessaire revalorisation de l'enseignement professionnel.

A. LE BACCALAURÉAT PROFESSIONNEL EN 3 ANS, UN REMÈDE QUI POURRAIT SE RÉVELER PIRE QUE LE MAL

1. A l'origine du baccalauréat professionnel en 3 ans, un diagnostic indiscutable

Votre rapporteure tient tout d'abord à souligner **qu'elle partage le diagnostic initial qui a présidé à la construction d'une filière conduisant au baccalauréat professionnel en 3 ans.**

Si celui-ci a été généralisé, c'est en effet en raison de l'érosion massive des effectifs d'élèves sur le cycle BEP-« bac pro » : **le taux d'accès des élèves de seconde professionnelle au baccalauréat professionnel était**

en effet de 27,8 %, traduisant ainsi l'importance des sorties en cours de parcours. A l'évidence, la faiblesse de ce taux démontrait que des obstacles majeurs existaient à l'élévation du niveau de qualification dans l'enseignement professionnel.

Le tableau suivant permet ainsi de suivre, d'une année sur l'autre, l'évaporation des effectifs sur la séquence suivante : **seconde professionnelle, terminale BEP, première professionnelle et terminale professionnelle.**

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU SECOND CYCLE PROFESSIONNEL

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CAP 1 an	4 866	5 211	5 655	6 236	6 540	6 509	6 039	6570
% filles	65,8	66,8	70,8	73,1	73,0	73,7	71,2	73,5
CAP 2 ans								
1re année	34 841	38 395	42 062	45 613	47 227	49 141	50 456	50 966
2e année	28 521	31 007	33 481	36 606	38 996	40 360	41 064	42 205
Total CAP 2 ans	63 362	69 402	75 543	82 219	86 223	89 501	91 520	93 171
% filles	51,0	50,9	51,3	51,0	50,6	50,9	51,3	51,6
CAP 3 ans								
1re année	2 345	1 461	0	0	238	188	151	112
2e année	2 862	1 412	1 277	138	302	140	142	112
3e année	3 523	2 048	1 273	1 034	488	265	147	143
Total CAP 3 ans	8 730	4 921	2 550	1 172	1 028	593	440	367
% filles	39,3	40,4	40,5	48,4	55,4	63,6	65,5	66,5
BEP 1 an	2 034	2 536	3 258	3 661	3 797	4 103	4 317	4501
BEP 2 ans								
2nde professionnelle	224 859	227 179	225 886	222 936	221 296	218 618	214 199	207 117
Terminale BEP	218 363	209 888	210 142	210 346	207 944	205 060	201 558	196 342
Total BEP 2 ans	443 222	437 067	436 028	433 282	429 240	423 678	415 757	403 459
% filles	45,4	45,1	44,8	44,4	44,2	44,1	44,2	44,3
Bac pro/BMA 2 et 3 ans								
Première professionnelle (1)	92 144	90 858	91 769	94 862	99 518	102 528	103 886	107 390
Terminale professionnelle (2)	83 107	82 586	81 442	82 877	85 042	88 916	89 313	89 235
Total BAC pro/BMA 2 et 3 ans	175 251	173 444	173 211	177 739	184 560	191 444	193 199	196 625
% filles	46,7	46,5	45,8	45,2	44,4	44,1	44,0	44,4
M C (y compris niveau IV)	6 716	6 263	6 007	6 247	6 292	6 413	6 284	6 346
Formations diverses de niveaux IV et V	1 180	1 177	1 293	1 503	1 602	1 712	2 110	2 342
Ensemble	705 361	700 021	703 545	712 059	719 282	723 953	719 666	713 381
% filles	46,4	46,3	46,1	45,8	45,5	45,4	45,6	45,9

(1) Y compris 1re et 2e années de bac pro et de BMA en 3 ans, 1re année de BMA en 2 ans.

(2) Y compris 3e année de bac pro et BMA en 3 ans, 2e années de BMA en 2 ans, bac pro et BMA en 1 an.

Source : Ministère de l'éducation nationale

Cette érosion est propre à la voie professionnelle et témoigne à n'en pas douter des difficultés des élèves, auxquelles il conviendrait de porter remède. Néanmoins, **interpréter cette érosion comme un signe de la**

lassitude et du découragement des élèves confrontés à un parcours long de quatre années ne peut être qu'une approche partielle de la question.

Car si les sorties en cours de parcours sont extrêmement importantes, toutes ne témoignent pas d'un échec. Il faut en effet distinguer entre deux types d'élèves :

- ceux qui sortaient en cours de cycle BEP ou « bac pro » ou après avoir échoué à l'un de ces deux diplômes, ces sorties témoignant par définition d'un échec ou d'une lassitude croissante ;

- ceux qui sortaient après la terminale BEP et qui s'inséraient avec ce diplôme. Dans cette hypothèse, il n'y a pas sortie d'études, mais bien fin d'études et entrée sur le marché du travail.

A trop confondre ces deux types de sorties du système scolaire, on en vient en effet à voir dans l'obtention d'un diplôme de niveau IV un échec : tel n'est pourtant pas le cas.

Cette confusion a pourtant prévalu en matière de généralisation du baccalauréat professionnel : or la lutte contre la sortie sans qualification et l'effort d'élévation du niveau général de qualification sont deux problématiques qui, si elles se recoupent, demeurent toutefois profondément distinctes.

Dès lors, il n'est pas possible de s'en tenir au seul taux d'évaporation des élèves. Il faut également constater que le seuil majeur d'érosion des effectifs se situe à la charnière de la terminale BEP et de la première professionnelle : **c'est en effet à ce niveau que les effectifs fondent de moitié (205 060 élèves en terminale BEP en 2006, 103 886 inscrits en première professionnelle en 2007).**

Le taux de réussite moyen au BEP en 2006 étant de 75,2 %, on peut donc poser l'approximation suivante : **sur les 100 000 élèves qui sortent du système éducatif après la terminale BEP, environ 50 000 élèves le font sans qualification et 50 000 après avoir obtenu le BEP.**

Seule la première catégorie fait en soi problème, mais il n'est pas certain qu'elle soit réellement concernée par la généralisation du baccalauréat professionnel en 3 ans. **Quant à la seconde, elle fait le choix de l'insertion** : en soi, cela n'est pas un échec pour le système éducatif, la question étant de savoir quelle proportion parmi ces élèves aurait choisi de poursuivre ses études s'ils avaient pu obtenir un baccalauréat professionnel en une année et non en deux.

Aussi, si votre rapporteure est convaincue de la nécessité d'élever le niveau de qualification des sortants du système éducatif, elle considère également que cette question doit se traiter à deux niveaux :

- du point de vue des sorties en cours de cycle, ce qui suppose de travailler sur les causes du « décrochage » dans l'enseignement professionnel ;

- du point de vue des sorties à niveau IV une fois le diplôme obtenu, dont il faut analyser les causes.

Le baccalauréat professionnel en 3 ans constitue une réponse au second de ces problèmes, mais non au premier : accélérer le rythme de formation ne permet pas en soi de limiter l'échec scolaire.

En revanche, il est avéré qu'une partie des élèves qui, une fois leur BEP obtenu, ne souhaitaient pas rejoindre la première professionnelle le faisaient en raison d'une certaine lassitude. Tous les interlocuteurs rencontrés lors de la préparation du présent rapport l'ont en effet confirmé : **la première professionnelle est la classe où la lassitude des élèves est la plus sensible.** Ceux-ci se trouvent alors au milieu du gué, avec un premier diplôme en poche et la tentation est alors grande pour eux de s'affranchir enfin des contraintes scolaires en rejoignant la vie professionnelle.

Votre rapporteure se doit également de le souligner : cette lassitude est entretenue par certains employeurs qui accueillent les élèves en stage et qui leur proposent de rejoindre définitivement leur entreprise, avec la promesse de les former en interne.

En tout état de cause, il est certain qu'une **action était nécessaire à ce niveau. Son ampleur est toutefois relativement limitée** : cette lassitude qui frappe certains élèves pourtant en position de réussite, puisqu'ils ont obtenu leur BEP, concerne un peu moins des trois quarts des effectifs initialement entrés en seconde professionnelle, mais ne suffit pas à répondre aux abandons en cours de BEP ou en cas d'échec à l'examen.

La question demeure également de savoir si l'accélération du parcours suffira à répondre à cette lassitude. Le paradoxe des rythmes d'études dans la voie professionnelle est en effet double :

- **l'enseignement professionnel propose des parcours plus longs (4 années en moyenne) aux élèves qui ont eu jusqu'ici le plus de difficultés avec l'institution scolaire ;**

- **l'enseignement professionnel, s'il propose des parcours plus courts, devra le faire sans « perdre plus d'élèves en cours de route », alors même que les jeunes femmes et hommes qu'il accueille sont précisément ceux qui ont eu jusqu'ici le plus de difficultés.**

Aux yeux de votre rapporteure, il ne faut donc jamais perdre de vue la nature de **parcours de remédiation** qui est celle des formations professionnelles. Celle-ci définit une double exigence : proposer un rythme qui ne lasse pas des élèves en délicatesse avec l'institution scolaire généraliste ; concevoir des formations qui laissent à des élèves qui ont souvent connu l'échec le temps de réussir.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteure estime qu'on ne peut pas *a priori* écarter ou récuser par principe le baccalauréat professionnel

en 3 ans, mais qu'une analyse approfondie des expérimentations menées depuis 2000 doit être conduite sur des bases objectives.

Elle tient toutefois à souligner que, même si ces expérimentations se révélaient extrêmement positives, ce qui ne semble pas être le cas, elles ne suffiraient pas à faire du « bac pro en 3 ans » une politique globale pour l'enseignement professionnel.

2. Des expérimentations aux résultats en demi-teinte

Les premières expérimentations du baccalauréat professionnel en trois ans n'ont pas pour première justification la lutte contre les sorties en cours de cursus professionnel. Elles trouvent en effet leur origine dans le souhait d'une partie du monde du travail, représentée en l'espèce par l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM), qui cherchait *via* ces expérimentations à atteindre trois objectifs :

- attirer vers les métiers de la métallurgie des élèves d'un autre profil, qui se destinaient *a priori* à des formations de nature générale et technologique et que la perspective d'un cursus de 4 années pouvait spontanément rebuter ;

- répondre aux besoins en personnels qualifiés du secteur industriel, en élevant ainsi le niveau de qualification et d'emploi des apprentis formés dans ce secteur ;

- faire du baccalauréat professionnel le premier niveau de qualification du secteur industriel et supprimer progressivement les diplômes de niveau V, dont l'UIMM jugeait qu'ils ne garantissaient plus un niveau de formation suffisant pour le secteur.

Une convention en ce sens fut signée par le ministère de l'éducation nationale et l'UIMM le 13 décembre 2000. Ce sont les premières expérimentations qui en ont découlé, ainsi que leur élargissement, à la demande de certains recteurs, à certaines formations tertiaires à partir de 2003, qui ont été analysées au sein du ministère de l'éducation nationale.

Les constats qui ont été alors formulés furent très nuancés. Votre rapporteure souhaite ainsi rappeler les réserves qui étaient celles de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) dans son rapport d'observation remis au ministre en septembre 2005 : au nom de l'IGEN, M. Didier Prat écrivait en préambule de ce rapport qu'au « *terme de quatre années qui ont suivi la création du baccalauréat professionnel en trois ans, si d'importantes réussites sont observées lorsque les conditions, d'ouverture de sections, de recrutement des élèves, de mise en œuvre des programmes, sont respectées, le bilan de la mise en place de ce parcours de formation est toutefois fortement contrasté.*

Ainsi, l'enthousiasme suscité lors de la mise en place de cette expérimentation, a laissé place parfois à une certaine perplexité voire à une

réticence de la part des enseignants, des élèves ou des apprentis et des responsables institutionnels, compte tenu des difficultés de recrutement et d'une insuffisance d'encadrement. »¹

Dans le même esprit, le ministère de l'éducation nationale porte lui-même un regard nuancé sur les suites de l'expérimentation lancée en 2000. En réponse au questionnaire budgétaire adressé par votre commission à l'été dernier, les services du ministère écrivent en effet :

« L'expérimentation, voulue par l'UIMM pour ses centres de formation d'apprentis, a peu profité à ces derniers. Les effectifs stagnent (environ 400 apprentis par promotion). 50 % des expériences n'ont pas été renouvelées. Des difficultés sont apparues dans le recrutement des apprentis et dans la mobilisation des entreprises, réticentes, semble-t-il, à accueillir dans des formations de niveau IV des jeunes de quinze ans non-opérationnels faute d'avoir acquis des compétences de niveau V.

Paradoxalement, ce sont donc les lycées professionnels, peu impliqués au début de l'expérimentation, qui ont le plus développé le cursus de formation en trois ans (5 672 élèves pour la promotion 2007 et une prévision de capacité d'accueil de l'ordre de 65 000 élèves entrants à la rentrée 2008).

Dans le cadre de l'extension importante du cursus en trois ans à la rentrée 2008, presque toutes les spécialités vont faire l'objet d'au moins une expérimentation.

En lycée professionnel, plusieurs indicateurs globaux se révèlent positifs : l'effectif moyen par groupe (18 élèves) est maintenant comparable à l'effectif moyen du cursus standard (18,2), le taux de réussite moyen de ceux qui se présentent au BEP est bon, le taux de réussite des inscrits au bac pro 3 ans (environ 73 %) est légèrement inférieur à celui du cursus standard (80 %). De plus, le taux de mention est exceptionnel (43 % des lauréats) et le taux de poursuite d'études en BTS est également intéressant (30 %).

Cependant, une analyse par spécialité, par académie, par établissement met en évidence un certain nombre d'écueils et de déséquilibres. Les établissements et les spécialités sont porteurs chacun à leur manière de ces déséquilibres :

- l'érosion sur le cycle est forte (20 %). L'érosion varie notablement selon la spécialité et semble globalement plus forte dans les formations les moins attractives. Très variable selon les établissements, elle illustre des disparités relatives aux modalités locales de recrutement, de suivi et de formation des élèves, voire aux modalités académiques d'orientation des élèves ou d'encadrement des équipes ;

¹ Inspection générale de l'éducation générale, La préparation du baccalauréat professionnel en 3 ans, septembre 2005.

- le taux moyen de réussite au bac professionnel masque des déséquilibres importants. Les résultats sont satisfaisants voire très satisfaisants pour les filières tertiaires (jusqu'à 85 %) mais décevants (environ 64 %), voire très décevants (40 %) pour certaines spécialités industrielles ; de même les élèves des spécialités tertiaires obtiennent davantage de mentions et poursuivent davantage leurs études que les élèves des filières industrielles ;

- l'accès à l'examen en trois ans (53,4 %) est meilleur qu'en quatre ans (< à 30 %), mais il paraît difficile d'accepter qu'à peine un peu plus d'un entrant sur deux accède au diplôme préparé. De plus, ce taux varie notablement selon les établissements et les spécialités. Il est inférieur à 30 % dans certains établissements et il est nettement plus faible dans le secteur industriel (< à 50 %) que dans le secteur tertiaire (> à 64 %) ; enfin, seulement 25,9 % des élèves qui ont échoué à l'examen redoublent.

Le bilan est donc assez contrasté. Les résultats sont excellents dans certaines spécialités, dans certains établissements et décevants pour d'autres. Des mesures sont d'ailleurs prévues dans le cadre de la réorganisation des enseignements (introduction d'heures de remédiation, d'aide individualisée, d'accompagnement, possibilité de mettre en place de projets dans le cadre de l'autonomie des établissements). »¹

Votre rapporteure tient tout d'abord à saluer l'objectivité et la précision de cette analyse, qui lui paraît formuler les trois conclusions majeures qui peuvent être tirées des expérimentations :

- le baccalauréat professionnel en 3 ans n'est pas adapté à l'apprentissage, mais seulement à l'enseignement sous statut scolaire : il suppose en effet de concentrer en trois années le contenu de cursus jusqu'ici répartis sur quatre années. La charge pédagogique est telle qu'elle ne peut réellement être supportée par des cursus en alternance ;

- le baccalauréat professionnel en 3 ans est une voie de réussite indiscutable pour les meilleurs élèves de la voie professionnelle : les résultats des élèves concernés au baccalauréat et la fréquence des poursuites d'études le démontrent ;

- le baccalauréat professionnel en 3 ans ne convient ni à la majorité des élèves ni à la majorité des formations : la persistance d'une érosion massive sur le cycle, alors même qu'il s'agit le plus souvent d'élèves sélectionnés pour participer à l'expérimentation, montre que ces cursus sont trop intenses pour être suivis par tous les élèves ; par ailleurs, les résultats varient trop fortement d'un secteur à l'autre pour que la généralisation soit une solution réellement viable.

¹ Réponse au questionnaire parlementaire de la commission des affaires culturelles adressé au ministère de l'éducation nationale dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2009, question n° 69 (passerelles et poursuite d'études dans l'enseignement professionnel).

Aussi est-il difficile de considérer que ces expérimentations sont réellement concluantes : elles montrent que le baccalauréat professionnel en 3 ans est une opportunité pour certains élèves, mais **elles témoignent également des limites de ce nouveau cursus, qui devrait s'ajouter à la palette des parcours existants et non se substituer à eux.**

Ce sont ces limites qui conduisent votre rapporteure à éprouver les plus grandes inquiétudes à l'idée d'une généralisation de ces parcours à la rentrée 2009.

3. Une généralisation hâtive, un accompagnement pédagogique incertain

Du seul point de vue pédagogique, la généralisation du baccalauréat professionnel en trois ans est en effet difficilement soutenable : outre la pertinence de la mesure, qui est loin d'être démontrée, il y a lieu de s'interroger sur le calendrier de la généralisation.

A l'heure actuelle, ni les programmes, ni les référentiels des futurs baccalauréats professionnels en 3 ans ne sont prêts : un certain nombre de textes sont en attente de présentation devant les instances compétentes, les autres sont toujours en cours d'élaboration.

Votre rapporteure se doit pourtant de le souligner : dès cette année, 70 000 élèves sont d'ores et déjà engagés dans ces parcours expérimentaux dont les cadres pédagogiques ne sont pas fixés. La généralisation se fait donc à marche forcée.

Sans doute n'est-ce pas propre à la seule voie professionnelle, puisque la réforme du lycée général et technologique doit également entrer en vigueur à la rentrée 2009, alors même qu'aucun cadre n'a encore été fixé.

Mais votre rapporteure tient à rappeler la nature singulière de l'enseignement professionnel, qui fait obstacle à une généralisation réussie dès 2009 : il existe actuellement plus de 70 baccalauréats professionnels, qui correspondent pour chacun d'entre eux à des référentiels professionnels et pédagogiques très précis. Les mettre à jour ne suppose pas simplement de modifier leur contenu pédagogique, mais de le faire en lien avec les attentes des professionnels en la matière. Quels que soient les déséquilibres de l'attention médiatique en la matière, la réforme du lycée professionnel est bien plus complexe à construire que celle du lycée général et technologique.

A cet égard, il serait bon que le ministère de l'éducation nationale ne cède pas une fois de plus à la tentation de « l'auto-réforme », orchestrée de l'intérieur et déliée de toutes les préoccupations de ses partenaires les plus immédiats.

Par ailleurs, le rythme excessivement ambitieux de la réforme risque d'étouffer l'enthousiasme qu'elle avait pu susciter chez nombre

d'enseignants : car si l'affichage de l'égalité a frappé les esprits des professeurs, ses modalités de mise en œuvre ne cessent de les inquiéter.

Là encore, **toutes les auditions menées par votre rapporteure ont conduit aux mêmes conclusions** : la réforme du baccalauréat professionnel a un potentiel indiscutable, mais son calendrier et ses modalités font naître les plus grandes inquiétudes.

Ce constat est d'autant plus préoccupant qu'il rejoint celui qu'avait formulé l'IGEN en 2005 par la voie de M. Didier Prat : outre les difficultés de recrutement, les expérimentations du baccalauréat professionnel en trois ans ont échoué sur les difficultés d'encadrement, les enseignants n'étant que peu préparés à participer à cette expérimentation. **La part pédagogique de la réforme n'est en effet jamais un accessoire de cette réforme, mais bien son principe et la condition nécessaire de sa réussite.**

Or dans toutes les expérimentations, ce qui a pu être négligé, c'est la préparation et la réflexion sur **l'enseignement dans ces cursus en trois ans**. A trop réfléchir sur les structures, à trop poursuivre un illusoire cylindrage, on finit en effet par en oublier **la réalité des classes**, qui est pourtant la seule pierre de touche légitime en la matière.

Cela est d'autant plus regrettable que le baccalauréat professionnel en trois ans est par nature un défi pédagogique : il suppose en effet d'accélérer le rythme d'études d'un public qui est souvent en difficulté pour parvenir à le faire réussir. **Il faut donc prévoir un accompagnement pédagogique non seulement des élèves, mais aussi et peut-être même surtout des professeurs.**

Votre rapporteure tient à le préciser, **cet accompagnement ne doit imposer aucune pédagogie, mais proposer des solutions aux enseignants pour mettre en œuvre la réforme dans leur classe**. Cela suppose que les différents corps d'inspection se recentrent sur leur mission première, qui est d'abord pédagogique, et que chacun y perçoive clairement les enjeux : ne pas imposer, mais accompagner, les professeurs dans une transformation de leurs pratiques pédagogiques qui n'a rien d'anodin.

Les solutions proposées doivent donc être des solutions pratiques : il ne s'agit pas d'enserrer la réforme d'un discours pédagogique plus ou moins éthéré, mais d'aller dans les classes, d'observer les solutions adoptées par les professeurs et de permettre la diffusion des plus remarquables d'entre elles. De même, les **corps d'inspection** ne pourront faire l'économie d'une réflexion sur la manière dont ils auraient abordé la réforme s'ils avaient encore eu la charge d'une classe. De ce point de vue, leur expérience est fondamentale et doit être mise à profit.

A ce stade, tel n'est pas encore le cas et le pilotage pédagogique de la réforme, qui passe par un accompagnement des enseignants, demeure le « continent noir » de la généralisation du baccalauréat professionnel en trois ans.

4. Un risque d'abaissement du niveau de qualification global

Pour une part, **le ministère a entendu ces inquiétudes et cherché à leur apporter des réponses, sans renoncer pour autant à l'objectif de la généralisation.**

Au cœur de ces inquiétudes, il y avait en effet l'avenir du BEP : c'est en effet après son obtention que se produisaient un nombre significatif de sorties. **En le supprimant au profit d'un cursus de niveau baccalauréat en trois ans, l'on risquait de substituer à des élèves sortants en cours de cursus avec un diplôme de niveau V des élèves quittant le système éducatif sans aucune qualification.** Telles étaient au demeurant les conclusions des premières expérimentations menées.

Le ministère de l'éducation nationale a entendu ces inquiétudes et a choisi de **supprimer les formations spécifiques au BEP, sans supprimer le diplôme lui-même** qui serait obligatoirement préparé par les élèves en cours de cursus. Selon toute vraisemblance, ce diplôme sera toutefois essentiellement passé sous forme de contrôle en cours de formation (CCF), ce qui peut conduire à formuler deux réserves majeures :

- même si, dans l'enseignement professionnel, le CCF est répandu et bien accepté, **le glissement vers un diplôme quasiment totalement obtenu sous forme de CCF est inquiétant du point de vue de l'égalité républicaine et de la valeur intrinsèque du diplôme ;**

- un CCF bien organisé supposant un nombre substantiel d'évaluations, **les élèves des cursus en trois ans risquent de passer la plus grande partie de leur temps à passer des épreuves** comptant pour le BEP ou préparant au baccalauréat professionnel.

Votre rapporteure doute donc de la pertinence du choix de conserver le BEP sans conserver les structures qui y conduisent.

Par ailleurs, elle s'interroge sur l'opportunité de généraliser le baccalauréat professionnel en trois ans, au nom d'une urgence qui reste à démontrer, tout en maintenant les formations classiques dans les secteurs où il n'existe pas de baccalauréat professionnel, comme en matière sanitaire et sociale, ou dans ceux où une rénovation profonde est en cours, comme l'hôtellerie-restauration.

Enfin, votre rapporteure s'interroge sur le choix, fait par le ministère, de renforcer l'offre de CAP dans un contexte de disparition des formations conduisant au BEP.

A l'origine de ce choix, il y a le souci, partagé par votre rapporteure, d'offrir des formations qualifiantes aux élèves qui ne paraissent pas en mesure d'entrer dans un cursus de niveau IV en 3 ans et qui ne pourront plus, par l'effet de la réforme, entrer dans un cursus de type BEP en 2 ans.

Ce faisant, le ministère de l'éducation nationale a décidé de faire du CAP le diplôme de niveau V de référence en lieu et place du BEP.¹

Il n'est pourtant pas certain que ce choix soit réellement judicieux. Il s'appuie en effet sur l'idée que le BEP était un diplôme essentiellement propédeutique, à la différence du CAP, véritable qualification professionnelle garantissant une insertion.

Ce schéma est toutefois trop simple, pour deux raisons majeures :

- dans certaines branches, **le BEP était également conçu comme un authentique niveau d'insertion professionnelle ;**

- de manière générale, **les taux d'insertion au niveau du CAP sont loin d'être supérieurs à celui du BEP, bien au contraire.**

Le tableau suivant, extrait du rapport rendu public par le secrétariat d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique, le démontre indiscutablement.

TAUX D'EMPLOI DES LYCÉENS PAR SECTEUR DE FORMATION ET PLUS HAUT DIPLÔME OBTENU (2007)

Domaine de formation	ND	DNB	CAP	BEP	CAP et BEP	Bac Pro	Ensemble
Agriculture	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
Agro-alimentaire, cuisine	14.6	22	28.1	50.9	61.2	71	40.7
Energie, génie climatique, plasturgie	36.2	33.4	34.8	52.1	52.9	76.1	56.2
Spécialités pluritechno.des transformations, matériaux de construction	ns	ns	48	ns	ns	61	51.7
Bâtiment : construction et couverture, finitions	25.8	33.5	40.6	57.1	ns	67.5	44.8
Travail du bois et ameublement	28	35.9	43	60	65.8	78	54.3
Spécialités pluritechno.génie civil, mines et carrières	ns	ns	50.7	63.6	ns	76.4	60.7
Matériaux souples	15.8	21.1	20.8	29.8	30.4	50.7	30.9
Electricité, électronique	31.8	39.2	35.1	54.5	57.4	70	54.6
Moteurs et mécanique auto	34.9	39.3	33.9	53.1	64.5	72.9	55.8
Mécanique générale, aéronautique, structures métalliques	34.6	41.9	47.3	55.5	64.7	69.8	55.9
Spécialités pluritechnologiques de la production	ns	ns	ns	ns	ns	63.8	61.2
Spécialités plurivalentes des échanges, finances, comptabilité	28.9	33.2	51.9	45.4	75.3	54.1	48.2
Commerce, vente	26.6	26.9	23.8	42.8	40.9	61.7	46.1
Communication et information	21.4	24.8	38.2	33.1	35	50.2	40.4
Accueil, hôtellerie, tourisme	36.6	34.8	23.4	55.9	72.4	77.1	54.4
Coiffure	ns	18.2	48.1	ns	ns	ns	48.4
Spécialités plurivalentes sanitaires, travail social, animation culturelle	22.4	27	41.8	48.3	56.1	54.2	47.5
Services à la collectivité	20.7	25.9	29.6	33.7	35	62.7	33.7
ENSEMBLE	28.4	32.9	35.9	47.3	59.8	62.8	48.7

Données : Ministère de l'éducation nationale (DEPP)

Source : M. Éric Besson, L'employabilité des jeunes issus de l'enseignement professionnel initial du second degré, juillet 2008.

¹ Tel n'est pas le cas dans l'enseignement technique agricole, cité à de nombreuses reprises en exemple par les interlocuteurs de votre rapporteure, puisque des formations au BEPA en deux ans y seront maintenues. Cette solution semble en effet la plus pertinente compte tenu des difficultés que ne manquera pas de soulever la généralisation.

Il n'existe **qu'un seul secteur où le taux d'emploi des diplômés du CAP est supérieur à celui du BEP** : il s'agit de celui des spécialités plurivalentes des échanges, du type finance et comptabilité. Par ailleurs, certains secteurs comme la coiffure ont développé un recrutement uniquement centré sur le CAP.

En dehors de ces exceptions, le BEP garantit toujours une meilleure insertion que le CAP : dès lors, la vocation propédeutique du BEP est loin d'être un frein à leur insertion, puisqu'ils sont 47,3 % à trouver un emploi là où 35,9 % des diplômés de CAP sont insérés.

Par ailleurs, ces données confirment la pertinence du parcours CAP-BEP, puisque l'obtention des deux diplômes, qui peut également se faire au cours d'une même année, garantit un niveau d'insertion quasi équivalent à celui des bacheliers professionnels (59,8 % contre 62,8 %).

Au total, et quelle que soit la valeur du CAP, **il est donc possible de craindre une baisse du niveau de qualification des élèves** qui, avant la réforme, auraient été orientés en seconde professionnelle et qui, après la réforme, rejoindront d'abord une formation préparant au CAP.

Le ministère de l'éducation nationale répond à ces inquiétudes en soulignant que les élèves titulaires d'un CAP pourront rejoindre directement la nouvelle première professionnelle, soit la deuxième année de « bac pro en 3 ans ».

Cette possibilité est une **garantie intéressante**, qui peut permettre de créer de nouveau parcours de réussite en quatre années (CAP en deux ans, bac pro en deux ans). Mais encore faut-il que l'articulation entre la terminale CAP et la première professionnelle soit réelle : **il est permis d'en douter en l'état actuel, le décalage entre les parcours de type CAP et de type « bac pro » étant très important.**

Pour fonctionner, cette nouvelle architecture suppose un double travail de refonte des programmes et des référentiels :

- **le niveau du CAP doit être rehaussé**, afin de devenir un diplôme ouvrant clairement la voie à la poursuite d'études tant du point de vue des enseignements professionnels que des enseignements généraux, ce qui revient en un sens à calquer pour une part le CAP sur le BEP ;

- **les passerelles au niveau de la première professionnelle doivent être aménagées et renforcées**, l'intégration d'un élève en cours de cursus de niveau IV, *a fortiori* à rythme accéléré, ne pouvant se faire sans un « sas » d'entrée et une construction modulaire claire des parcours.

A cet égard, il faudrait que les deux années de CAP permettent de valider entre 80 % et 100 % des modules de première année de baccalauréat professionnel en trois ans, le reste étant suivi en parallèle. On peut toutefois s'interroger sur la possibilité et l'opportunité de transformer le CAP à 50 % en une première année de « bac pro » en 3 ans.

Conscient de ces difficultés, le ministère de l'éducation nationale a annoncé qu'il réfléchissait à une transformation des maquettes des formations dans un sens plus modulaire et en développant les heures de remédiation ou d'aide individualisée.

Ces annonces vont dans la bonne direction, mais elles ne produiront leur effet que si elles sont mises en œuvre avec souplesse et pragmatisme, ces deux impératifs devant dominer la mise en place des nouveaux cursus en trois ans.

Pour autant, ces deux qualités n'ayant pas semblé jusqu'ici imprégner la démarche de généralisation du baccalauréat en 3 ans, votre rapporteure ne peut cacher la très grande inquiétude que fait naître en elle cette perspective.

5. Au total, une opportunité pour certains élèves, un risque d'échec pour les autres et un mixage des effectifs qui reste loin d'être assuré

Le bilan des perspectives ouvertes par la généralisation du baccalauréat professionnel en 3 ans est donc particulièrement nuancé et recoupe très largement celui qui avait été dressé par les services du ministère de l'éducation nationale.

Trois idées ressortent en effet de l'immense majorité des auditions auxquelles votre rapporteure a procédé :

- la généralisation du baccalauréat professionnel permettra sans doute d'attirer vers la voie professionnelle un certain nombre d'élèves qui s'en détournent jusqu'ici, rebutés qu'ils étaient au premier abord par l'idée de suivre un cursus en quatre années. De même, ce nouveau rythme de formation permettra aux meilleurs élèves de l'enseignement professionnel d'obtenir plus vite un niveau V et facilitera en conséquence la poursuite d'études vers le brevet de technicien supérieur (BTS), voire vers la licence professionnelle. En soi, l'idée d'offrir à certains élèves la faculté d'accomplir un cursus en 3 ans n'est donc pas à rejeter ;

- la généralisation de ce nouveau rythme de formation apparaît toutefois hâtive et hasardeuse, dès lors qu'elle risque de se traduire par un accroissement des sorties sans qualifications : qu'advient-il en effet des élèves qui décrocheront durant les deux premières années du cursus ? A cet égard, on ne peut raisonner à structure et à flux constants, car les élèves seront sans doute plus nombreux à abandonner une voie de formation plus intense qu'ils ne l'étaient sous l'empire de l'ancienne structure en quatre années. Pour réussir, cette réponse nécessite un accompagnement approfondi des élèves et des professeurs. Les modalités d'organisation de ce suivi doivent être non seulement suivies, mais expérimentées avant la généralisation. S'engager, comme c'est le cas pour l'heure, dans la généralisation à marche forcée, c'est prendre le risque d'un échec massif ;

- le mixage des publics est une nécessité dans une voie professionnelle où la logique de remédiation tend d'autant plus à dominer que les élèves qui la fréquentent partagent bien souvent une même caractéristique, celle d'avoir été orientés par défaut vers la voie professionnelle. En soi, l'arrivée de nouveaux profils d'élèves peut donc avoir des effets très positifs sur le fonctionnement des classes et l'*ethos* qui règne majoritairement parmi les lycéens professionnels. Pour autant, **ce mixage pourrait être obtenu même sans généralisation, par le simple développement de parcours en trois ans au sein des établissements qui seraient offerts aux élèves sans devenir la norme imposée à tous.**

Au total, ce que votre rapporteure regrette avant toute chose, c'est le caractère général et impersonnel de la décision de refondre toutes les formations de niveau BEP et baccalauréat professionnel. **En choisissant de faire prévaloir ainsi une vision abstraite des structures, le ministère de l'éducation nationale prend le risque de sacrifier la diversité qui faisait le prix de l'enseignement professionnel.**

Sans doute cette diversité a-t-elle un coût en termes de structures et de personnels. Mais loin d'être le témoignage d'une inefficacité, ce coût est le signe de la double vocation propre à l'enseignement professionnel, qui, comme le rappelait plus haut votre rapporteure, doit assumer à la fois sa fonction de remédiation et sa destination proprement professionnelle.

Ces deux singularités ont un coût et il convient de l'assumer comme tel : choisir de travailler sur les structures indépendamment des élèves qu'elles accueillent et des débouchés auxquels elles ouvrent, c'est confondre la gestion de l'enseignement général et celle de l'enseignement professionnel.

Tel est peut-être le vice le plus profond de la généralisation des parcours en trois ans telle qu'elle est actuellement envisagée et la raison qui explique les inquiétudes persistantes éprouvées par votre rapporteure.

B. LA REVALORISATION DES CARRIÈRES DES PROFESSEURS DE LYCÉE PROFESSIONNEL, UNE NÉCESSITÉ À LAQUELLE NE RÉPONDENT ENCORE QUE DE TIMIDES AVANCÉES

Soucieuse de la revalorisation de l'enseignement professionnel, votre rapporteure formait le vœu que soit engagée **une véritable réflexion sur l'égalité de dignité des personnels enseignant dans les différentes voies.**

Au cours de l'année scolaire 2007-2008, de premières avancées ont été accomplies en ce sens et votre rapporteure ne peut que s'en féliciter. Force est toutefois de constater que **les mesures prises demeurent encore limitées** et qu'elles ne répondent pas, en particulier, aux **aspirations des contractuels** qui enseignent en lycée professionnel.

1. La condition matérielle et morale des professeurs de lycée professionnel a connu quelques avancées

Dans le cadre de la démarche de revalorisation de la voie professionnelle adoptée par le ministère de l'éducation nationale, un relevé de conclusions en date du 30 avril 2008 et un protocole d'accord en date du 23 mai 2008 ont été signés entre le ministère et certaines organisations syndicales.

Ces accords, qui portent avant tout sur la généralisation du baccalauréat professionnel en 3 ans, comportent également une série d'engagements en matière statutaire. Ce « volet ressources humaines » de la réforme porte ainsi notamment sur 4 points :

- le champ d'intervention des professeurs de lycée professionnels (PLP) sera élargi à l'enseignement supérieur, ces derniers pouvant désormais être appelés, à enseigner en classe de BTS ou en IUFM. Cette mesure est au demeurant cohérente avec l'idée de faire de la voie professionnelle une voie largement ouverte sur la poursuite d'études supérieures ;

- la possibilité pourrait être ouverte aux PLP qui le souhaitent d'effectuer, dans le cadre de la formation continue, des périodes de formation plus ou moins longues en milieu professionnel. Cette garantie statutaire nouvelle permettrait de répondre à une inquiétude souvent présente dans l'esprit des PLP en charge de disciplines professionnelles, qui craignent que leurs connaissances ne correspondent plus à l'état actuel des métiers, dont l'évolution ne cesse de se poursuivre ;

- la mise en place du baccalauréat professionnel en trois ans pourrait se traduire par un renforcement des formations permettant aux PLP d'assumer leurs nouvelles missions : il s'agit en particulier de donner aux professeurs les outils nécessaires pour mettre en œuvre l'aide individualisée, l'accompagnement et l'orientation des élèves.

Votre rapporteure ne peut que se réjouir de l'adoption de cette mesure, tout en formulant une double réserve : la formation devra être effective et efficace, la mise en place de ce type de dispositif relevant trop souvent du vœu pieux ; par ailleurs, cette formation ne peut à elle seule répondre au besoin d'accompagnement des professeurs évoqué plus haut ;

- le ministère de l'éducation nationale examine l'alignement de l'indemnité de suivi et d'orientation (ISOE) des professeurs principaux des classes de baccalauréat professionnel sur celle des professeurs des classes de seconde BEP, afin de reconnaître le rôle renforcé que ceux-là auront à jouer en matière d'orientation. Là encore, il s'agit d'une mesure positive, dont votre rapporteure souhaite qu'elle ne tarde pas à se mettre en place.

2. L'inégalité entre les corps reste encore patente

Pour autant, ces premières avancées ne sont pas nature à répondre à **l'inégalité qui persiste entre le corps des PLP, d'une part, et celui des professeurs de l'enseignement secondaire général, d'autre part.**

Cette inégalité est avant tout symbolique : si, comme le rappelait votre rapporteure dans l'avis sur le projet de loi de finances pour 2008, l'alignement statutaire des corps s'est fait progressivement, **la considération dont jouissent les PLP dans le système éducatif demeure insuffisante.**

Ce déséquilibre persistant dans les mentalités trouve régulièrement des illustrations concrètes : ainsi, **sur les 14 groupes disciplinaires que comptait l'inspection générale de l'éducation nationale en 2008, un seul d'entre eux était spécialement consacré aux disciplines professionnelles.** Il s'agit du groupe « sciences et techniques industrielles ». De même, si votre rapporteure ne dispose pas des informations lui permettant d'établir l'origine des 133 IGEN actuellement en activité au sein du corps, **elle serait en tout état de cause curieuse de savoir combien d'entre eux, au sein des groupes disciplinaires consacrés aux enseignements généraux, sont issus du corps des PLP d'enseignement général.** Selon toute vraisemblance, ce nombre est sans doute extrêmement faible.

De la même manière, il y aurait lieu de **s'interroger sur le nombre de PLP ou d'anciens PLP ayant exercé les fonctions de conseiller au sein des cabinets des ministres de l'éducation nationale successifs** au cours des dix dernières années : là encore, il serait selon toute vraisemblance relativement faible. **Tout démontre ainsi que les PLP ne se voient pas offrir, au sein du ministère de l'éducation nationale, les voies de promotion qui sont habituellement empruntées par les professeurs de l'enseignement général.**

Néanmoins, une exception vient toutefois nuancer et confirmer ce constat : selon une étude menée par le ministère de l'éducation nationale parmi les nouveaux personnels de direction recrutés en 2004, **les PLP sont la catégorie de professeurs du second degré qui a le plus propension à devenir chef d'établissement.** Cela traduit l'existence d'une voie réelle d'évolution professionnelle, mais **montre également que les PLP sont le corps pour lequel les autres voies de promotion sont *a priori* fermées.**

Il faut enfin le souligner, outre l'absence de correspondance pouvant exister entre la discipline enseignée par un PLP et l'agrégation correspondante, la voie de promotion et de reconnaissance principale pour les enseignants qu'est l'agrégation suppose de ne plus enseigner à titre principal en lycée professionnel : **le système éducatif ne saurait mieux dire que la promotion de carrière ne passe pas, pour les enseignants, par le lycée professionnel.**

3. La question du statut des professionnels enseignants n'est toujours pas réglée

Enfin, votre rapporteure souhaite rappeler que les professeurs de lycée professionnel ne se limitent pas au seul corps des PLP. Outre les fonctionnaires titulaires, de nombreux contractuels exercent en effet également dans l'enseignement professionnel, cette particularité ne s'expliquant pas nécessairement par un sous-recrutement de titulaires, mais également par le souhait d'ouvrir les portes des lycées aux professionnels.

POURCENTAGE DE NON TITULAIRES ENSEIGNANTS SELON LE GROUPE DE DISCIPLINES – RENTRÉE 2007 - SECOND DEGRÉ PUBLIC (France métropolitaine + DOM)

Groupe de disciplines	Total	LEGT	LP	Collèges	% de non-titulaires
Philosophie	4 019	4 005	13	1	2,0
Lettres	61 577	16 070	10 708	34 799	1,5
Langues	56 024	23 017	148	32 859	1,9
Histoire-Géographie	28 260	10 173	36	18 051	0,8
Sciences économiques et sociales	3 977	3 965	12	0	2,4
Mathématiques	47 211	17 208	5 635	24 368	1,5
Physique-Chimie	21 436	13 629	59	7 748	1,0
Biologie-Géologie	17 508	6 445	19	11 044	1,0
Éducation musicale	6 289	190	7	6 092	4,3
Arts plastiques	6 551	499	6	6 046	9,9
Métiers des arts appliqués	3 535	1 572	1 960	3	16,9
Biotechnologie-Génie biologique et biochimie	1 784	1 512	64	208	11,6
Éducation physique et sportive	30 640	6 640	2 866	21 134	0,4
Total disciplines générales	288 811	104 925	21 533	162 353	1,8
Technologie	12 085	6	17	12 062	1,6
Encadrement des ateliers : industrie	3	1	2	0	0,0
Génie industriel	6 057	1 418	3 520	1 119	18,0
Génie chimique	187	58	129	0	4,8
Génie civil	3 659	1 293	1 687	679	15,2
Génie thermique	1 326	441	675	210	17,9
Génie mécanique	13 436	8 113	5 212	111	5,5
Génie électrique	7 826	4 678	3 138	10	2,6
Biotechno-Santé-Environnement-Génie bio	5 176	1 132	3 175	869	13,0
Hôtellerie : techniques culinaires	1 489	639	777	73	5,3
Total domaines de la production	51 244	17 779	18 332	15 133	7,4

Groupe de disciplines	Total	LEGT	LP	Collèges	% de non-titulaires
Informatique-Télématique	206	204	1	1	1,0
Industries graphiques	295	139	149	7	34,6
Autres activités : conduite, navigation	582	70	512	0	13,7
Métiers d'arts, de l'artisanat et spécifiques	503	141	338	24	34,0
EFS-Employé technique des collectivités	492	21	78	393	19,7
Paramédical et social-Soins personnels	3 038	1 669	1 369	0	21,4
Économie et gestion	25 048	16 415	8 556	77	4,5
Hôtellerie : services, tourisme	1 453	755	670	28	5,5
Enseignement non spécialisé	64	5	5	54	89,7
Total domaines des services	31 681	19 419	11 678	584	7,5
Total	371 736	142 123	51 543	178 070	3,1

Source : Ministère de l'éducation nationale

Comme le montre le tableau ci-dessus, les enseignants non titulaires sont en effet bien plus nombreux dans les spécialités professionnelles : ils représentent 7,4 % des enseignants dans le domaine de la production, 7,5 % dans le domaine des services, alors qu'ils ne forment que 1,8 % des effectifs d'enseignants de disciplines générales.

Toutefois, les voies de promotion ouvertes à ces contractuels restent singulièrement limitées : outre les concours internes, qu'ils peuvent passer sous certaines réserves, ils peuvent bénéficier de la validation des acquis de l'expérience (VAE) dans des conditions qui restent encore largement obscures.

Votre rapporteure a interrogé explicitement sur ce point le ministère de l'éducation nationale dans le cadre des questionnaires budgétaires : il lui a été répondu sous la simple forme d'un renvoi aux cinq textes réglementaires régissant la VAE.

Si le ministère de l'éducation nationale est lui-même incapable d'exposer clairement le régime de la VAE dans le cadre des réponses qu'il est tenu, en vertu de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, d'apporter aux questions des commissions parlementaires, il est aisé d'en déduire que les principaux intéressés ne sont que rarement en mesure d'en pénétrer toutes les subtilités.

Votre rapporteure souhaite, en conséquence qu'un livret précisant non seulement les droits et devoirs des non-titulaires, mais encore les voies d'intégration et de promotion professionnelles auxquels ils peuvent avoir accès ainsi que les conditions précises requises pour chacune d'elles soit délivré à l'ensemble des contractuels et vacataires du ministère dès leur entrée en fonction.

Par ailleurs, votre rapporteure s'interroge sur le recours au statut de professeur associé, que la loi du 23 avril 2005 précitée avait cherché à

rénover. S'il peut offrir un cadre juridique de qualité à l'intervention de professionnels dans les établissements, il n'est en effet pas certain qu'à ce stade les effectifs concernés soient réellement importants.

Votre rapporteure souhaite en conséquence que le basculement du statut de contractuel vers celui de professeur associé soit engagé au plus vite dans les lycées professionnels.

Les deux statuts n'y ont en effet pas vocation à cohabiter, sauf à opérer une distinction entre professionnels dont votre rapporteure n'est pas en mesure de percevoir la logique.

Au-delà de la simple utilisation des dispositifs réglementaires existants, il serait toutefois bienvenu d'engager enfin une réflexion sur le statut particulier des professionnels choisissant de poursuivre leur activité principale tout en enseignant.

Il s'agit en effet là d'une **catégorie d'enseignants propre aux lycées professionnels**, à laquelle les statuts développés pour l'ensemble de l'enseignement secondaire ne conviennent pas nécessairement. **Au surplus, loin d'intervenir en raison d'une absence ou d'un manque ponctuel, ces professionnels ont vocation à être présents dans les établissements.** Il serait bon que le statut qui leur est proposé puisse en tenir compte.

**Extraits du décret n° 2007-322 du 8 mars 2007
relatif aux professeurs associés des établissements publics locaux d'enseignement
relevant du ministre chargé de l'éducation nationale.**

Article 1

Des professeurs associés peuvent être recrutés, en application de l'article L. 932-2 du code de l'éducation, dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent décret, pour apporter des compétences complémentaires à celles détenues par les agents d'un des corps de fonctionnaires relevant du ministre de l'éducation nationale.

Les professeurs associés assurent des activités d'enseignement en formation initiale. Ces activités incluent notamment le suivi et le conseil ainsi que l'évaluation et la validation des acquis des élèves.

Article 2

Peuvent être recrutées en qualité de professeurs associés les personnes justifiant d'une expérience professionnelle en rapport avec la discipline enseignée d'une durée de cinq ans au moins.

Article 3

Les professeurs associés sont recrutés par le recteur d'académie, sur proposition des chefs d'établissement concernés, par contrat d'une durée maximale de trois ans renouvelable dans la limite de six ans.

Article 4

Les professeurs associés exerçant une autre activité professionnelle sont recrutés pour un service à temps incomplet correspondant au maximum à 50 % de la durée d'un service à temps plein tel que fixé par le présent décret.

Les demandeurs d'emploi mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 932-2 du code de l'éducation ont, à compétence et à profil comparables, priorité pour exercer les fonctions de professeur associé à temps plein.

Article 5

Le service annuel des professeurs associés à temps plein est fixé à 648 heures.

Article 6

Un arrêté conjoint des ministres chargés respectivement de l'éducation nationale, du budget et de la fonction publique détermine les indices majorés, au sens du décret du 24 octobre 1985 susvisé, minimum et maximum servant à fixer la rémunération des professeurs associés travaillant à temps plein.

Le contrat détermine l'indice servant à fixer la rémunération attribuée à chaque professeur associé en fonction des missions qu'il est amené à exercer, de son expérience professionnelle et des diplômes ou titres qu'il détient.

La rémunération sera réduite à due proportion pour les professeurs associés assurant un service à temps incomplet.

C. LA PROMOTION DE L'APPRENTISSAGE NE PEUT SE SUBSTITUER À UNE RÉFLEXION SUR L'ÉVOLUTION DE LA VOIE SCOLAIRE

Votre rapporteure s'interroge également sur **la promotion de l'apprentissage** qui demeure une constante de l'action gouvernementale. En effet, les analyses portant sur ce point sont souvent univoques, **l'apprentissage semblant devenir une forme de panacée.**

Pourtant, si l'apprentissage a assurément sa place dans notre paysage éducatif, il ne saurait devenir l'alpha et l'omega de la voie professionnelle.

Sur ce point également, votre rapporteure appelle de ses vœux plus de souplesse et de pragmatisme : **l'apprentissage convient à certains profils, qui ne s'épanouiraient pas dans la voie scolaire, la réciproque étant vraie.**

Dès lors, le dogmatisme ne saurait prévaloir en la matière et votre rapporteure ne peut que regretter que le rapport précité de M. Éric Besson, secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique, insiste très largement sur les vertus de l'apprentissage, sans nuancer suffisamment son analyse. Compte tenu du caractère remarquablement documenté dudit rapport, cet effort de nuance aurait en effet été parfaitement légitime.

1. Les diplômés de l'enseignement professionnel sous statut scolaire s'insèrent moins bien à court terme que les apprentis, mais l'écart se réduit avec le temps

Le rapport de M. Éric Besson montre en effet de manière très claire que l'apprentissage conduit à une insertion plus systématique et plus rapide que l'enseignement sous statut scolaire. Ce différentiel est d'autant plus frappant que l'écart s'est accru sous l'effet des ralentissements économiques récents. En cas de conjoncture défavorable, le différentiel se creuse, ce qui paraît toutefois logique : par nature, un apprentissage mené à son terme suppose une relation de confiance durable nouée avec un employeur, qui a alors plus systématiquement tendance à recruter l'apprenti qu'il a formé.

Aussi, sans chercher pour autant à abuser du paradoxe, votre rapporteure s'interroge sur la persistance d'une part significative des jeunes apprentis qui ne trouvent pas d'emplois à l'issue de leur formation : lorsque cette proportion atteint plus d'un tiers, il y a en effet lieu de s'interroger sur les raisons qui conduisent un employeur sur trois à ne pas recruter son apprenti.

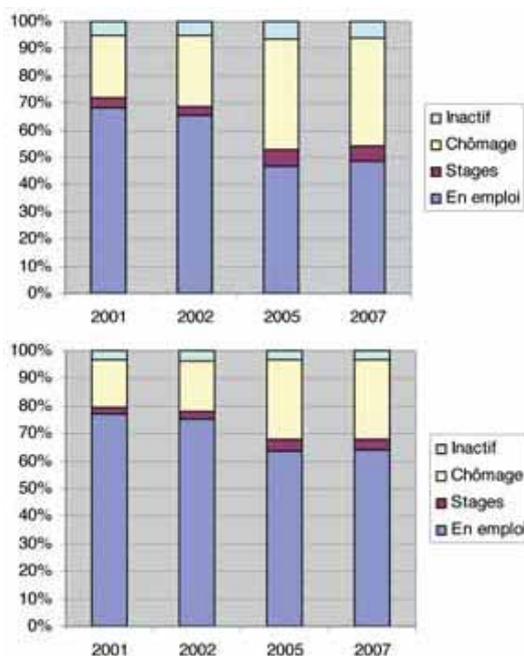
A cet égard, votre rapporteure souhaite donc souligner que, s'il garantit par principe une meilleure adéquation entre l'offre et la demande sectorielles de travail, puisqu'il repose sur la préexistence d'un contrat attestant d'un besoin, l'apprentissage ne permet pas une parfaite adéquation entre cette offre et cette demande. Cela ne réduit en rien sa valeur, mais prouve qu'un pilotage de l'offre de formation est nécessaire, y compris en matière d'apprentissage, et que ce pilotage ne peut se réduire à une sélection à l'entrée des centres de formation d'apprentis (CFA).

Aussi votre rapporteure juge-t-elle nécessaire de nuancer fortement les propos du Haut conseil de l'Éducation qui, dans son dernier rapport sur les résultats de l'École, consacré à *L'orientation scolaire*, écrivait que « l'obligation d'un contrat entre un apprenti et une entreprise rend quasi impossible une formation dans une spécialité dépourvue de perspectives d'insertion ». Ce quasi-truisme n'en est en fait pas un : malgré toutes les apparences, le seul pré-requis du contrat ne garantit pas une parfaite adéquation entre offre et demande.

Par ailleurs, comme le souligne le rapport précité de M. Éric Besson, un rattrapage partiel du différentiel d'insertion s'opère dans les années suivant l'entrée sur le marché du travail. L'écart cesse donc progressivement d'être spectaculaire. Sa persistance montre qu'il existe bien une « prime à l'apprentissage », celle-ci se situant entre 7 % et 11 %.

Pour autant, il faudrait pour apprécier pleinement la nature de cette prime, disposer des données sur la proportion des diplômés se trouvant en reprise d'études dans les années suivant l'obtention de leur qualification.

ÉVOLUTION DU TAUX D'EMPLOI DES LYCÉENS ET DES APPRENTIS



Données : Ministère de l'éducation nationale (DEPP)

Source : M. Éric Besson, L'employabilité des jeunes issus de l'enseignement professionnel initial du second degré, juillet 2008.

TAUX D'EMPLOI À 3 ANS DES SORTANTS DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL EN 2001

	Taux d'emploi en 2004 (%)	Contrat de travail des jeunes en emploi en 2004 (%)				Salaire mensuel net médian en euros (2)	Taille de l'échantillon
		emploi à durée indéterminée	emploi à durée déterminée	emploi non salarié et autre	Total		
cap diplômé	82	68	27	5	100	1 100	499
cap apprentissage	85	72	22	6	100	1 100	368
cap scolaire	74	55	43	2	100	1 080	131
bep diplômé	76	61	35	4	100	1 120	563
bep apprentissage	84	ns	ns	ns	100	ns	114
bep scolaire	73	56	39	5	100	1 110	449
bac professionnel diplômé	84	70	26	4	100	1 190	634
bac professionnel apprentissage	90	ns	ns	ns	100	ns	109
bac professionnel scolaire	83	67	30	3	100	1 170	525
cap non diplômé	64	57	38	5	100	1 070	344
cap non diplômé apprentissage	70	61	35	4	100	1 070	242
cap non diplômé scolaire	47	ns	ns	ns	100	ns	102
bep non diplômé	57	50	44	6	100	1 110	496
bep non diplômé apprentissage	ns	ns	ns	ns	100	ns	73
bep non diplômé scolaire	52	47	47	6	100	1 115	423
bac professionnel non diplômé	75	66	27	7	100	1 140	157
bac professionnel non diplômé	ns	ns	ns	ns	100	ns	26
bac professionnel non diplômé scolaire	72	ns	ns	ns	100	ns	131

Données : CEREQ – Génération 2001

Source : M. Éric Besson, L'employabilité des jeunes issus de l'enseignement professionnel initial du second degré, juillet 2008.

C'est en effet l'une des questions majeures posées par l'apprentissage : **est-il, outre une voie d'insertion, un outil au service de l'élévation du niveau de qualification ?** A cet égard, il convient de souligner que la logique de l'apprentissage étant celle de l'insertion à court terme, elle paraît **relativement peu compatible avec des poursuites d'études systématiques.**

A cet égard, votre rapporteure souhaite que le ministère de l'éducation nationale analyse précisément les taux de poursuite d'études des diplômés sous chaque statut afin de trancher cette question.

2. Les taux de réussite aux examens restent encore très inférieurs pour les élèves de l'apprentissage

Votre rapporteure estime également nécessaire de souligner que si les apprentis s'insèrent plus facilement que les diplômés sous statut scolaire, **ce constat s'inverse s'agissant des résultats aux examens.**

Le projet annuel de performances de la mission « Enseignement scolaire » en témoigne, puisqu'**il comprend un indicateur consacré à cet écart de réussite selon les modalités de préparation de l'examen.**

Or cet écart, s'il s'est réduit, demeure relativement significatif et témoigne **des difficultés que rencontrent parfois les apprentis pour « valider » la qualification qu'ils ont acquise** : s'il est de 3 à 5,8 % pour les formations de niveau V, il peut atteindre près de 24 % pour les brevets de technicien ou les brevets des métiers d'art.

Aux yeux de votre rapporteure, ces données témoignent de ce qui fait tout à la fois la force et la faiblesse de l'apprentissage : par nature, l'apprentissage permet aux jeunes concernés d'entrer dans la vie professionnelle et de quitter un environnement scolaire qui, le plus souvent, ne les a pas satisfaits. **Mais cette rupture même, qui fait tout l'intérêt de l'apprentissage, rend d'autant plus difficile l'obtention finale du diplôme en éloignant l'apprenti de l'habitus scolaire qui était jusque-là le sien.**

3. L'apprentissage est d'autant plus fécond qu'il intervient en fin de parcours, avec un niveau élevé de connaissances générales

C'est pourquoi, aux yeux de votre rapporteure, l'apprentissage ne saurait être réellement systématisé à niveau IV, ni a fortiori à niveau V : le bon usage de l'apprentissage est en effet celui d'une « rampe de lancement » vers la vie active, qui permet de conclure un parcours de formation par l'obtention d'une qualification de niveau supérieur tout en entrant dans le monde du travail. **Si l'apprentissage n'est pas en soi une voie de poursuite d'études, il devrait avant tout bénéficier aux élèves qui se trouvent en fin de parcours.**

Au surplus, l'apprentissage offre un socle de connaissances générales et professionnelles relativement plus restreint que l'enseignement sous statut scolaire : **en conséquence, les apprentis sont souvent moins armés que les lycéens professionnels pour évoluer tout au long de leur carrière.**

Sur ce point, votre rapporteure souhaiterait également que des études plus précises soient conduites, afin de mesurer l'effet du mode de formation sur la destinée professionnelle ultérieure.

4. Entre panacée et renoncement, construire une image juste de l'apprentissage

Au total, votre rapporteure estime donc que l'apprentissage n'est ni une panacée ni une forme de renoncement du système éducatif. Car sur ce point encore, la force de l'enseignement professionnel français est de proposer une large palette de modes de formation aux élèves, qui sont d'autant de voies de réussite pour les jeunes ayant choisi judicieusement.

A l'évidence, l'apprentissage convient parfaitement à deux types de profils :

- les lycéens qui souhaitent quitter le milieu scolaire pour entrer dans une vie active à laquelle ils aspirent profondément ;

- les élèves qui souhaitent obtenir un dernier diplôme, de niveau supérieur à celui dont ils sont déjà titulaires, sans différer plus longtemps leur entrée dans la vie active.

A l'inverse, l'apprentissage ne convient que peu aux élèves :

- qui souhaitent poursuivre des études supérieures, la succession de périodes d'apprentissage à différents niveaux relevant plus du slogan que de la réalité ;

- qui n'ont pas encore la maturité suffisante pour envisager un choix professionnel ou pour entrer sur le marché du travail.

Votre rapporteure estime donc utile de **ne renoncer à aucun mode de formation dans l'intérêt exclusif des élèves.**

Pour autant, elle tient à souligner que **le développement de l'apprentissage ne permettrait pas de régler l'éternel problème de l'accord entre offre de formation et offre d'emploi :** pour une part, celui-ci est impossible et en tout état de cause, il suppose un véritable pilotage de la carte des formations auquel le développement de l'apprentissage ne saurait se substituer.

II. EN AMONT, L'ORIENTATION DOIT DEVENIR LA PRIORITÉ AU SEIN D'UN COLLÈGE UNIQUE QUI RESTE POUR L'HEURE UN COLLÈGE GÉNÉRAL

Toutes les personnes qu'elle a auditionnées ont souligné devant votre rapporteure **le poids de la logique d'orientation par l'échec dans notre système éducatif**. Ce constat que nul ne conteste pèse sur l'enseignement professionnel, puisqu'il fait de lui une **voie de remédiation** au rythme singulier. Si la généralisation du baccalauréat professionnel peut être qualifiée de hasardeuse et de hâtive, c'est aussi parce qu'elle méconnaît **le temps dont a besoin un élève pour reprendre confiance et s'installer à nouveau dans une posture de réussite**.

Mais votre rapporteure a été également frappée de constater combien ses interlocuteurs étaient dubitatifs sur la possibilité de transformer réellement cette logique d'orientation par l'échec. **Chacun mesure en effet l'écart qui existe entre le fonctionnement du collège et celui qui serait réellement souhaitable**. Cet écart est tel que nul ne sait réellement comment le combler.

Votre rapporteure reste pourtant convaincue de la nécessité d'engager la réflexion sur ce sujet : elle conditionne en effet l'affirmation de la voie professionnelle, qui ne doit plus être réservée aux seuls élèves jugés incapables par le système éducatif de poursuivre des études générales ou technologiques. A cet égard, s'il convient de ne pas renvoyer la responsabilité des difficultés connues en aval sur l'amont, il est également nécessaire de **prendre enfin conscience du fait qu'une large partie des défis de l'enseignement professionnel naissent au collège**.

Votre rapporteure constate également qu'au-delà de tous les textes et de toutes les publications la présentant comme une impérieuse nécessité pour l'ensemble de la communauté éducative, **l'orientation demeure le parent pauvre du système éducatif**.

Aussi, à ses yeux, **le premier chantier qu'il conviendrait d'ouvrir est celui de l'orientation au collège, pour mettre enfin la réalité en accord avec les textes législatifs et réglementaires en la matière**.

A. UNE ORIENTATION VERS L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL QUI N'EST JAMAIS RÉELLEMENT PRÉPARÉE

1. Des enseignements essentiellement généraux

Votre rapporteure tient d'abord à souligner que **l'orientation vers l'enseignement professionnel n'est jamais réellement préparée au collège**. Les disciplines qui y sont enseignées sont en effet pour l'essentiel des disciplines générales, à l'exception notable de la technologie. A cet égard, tous

les interlocuteurs questionnés sur ce point ont indiqué à votre rapporteure que **l'enseignement de la technologie s'était par trop disciplinarisé, sans doute par mimétisme avec les disciplines générales, qui seules sont réellement valorisées.**

Par cette formule, **votre rapporteure n'entend pas remettre en question l'intérêt ou la valeur de cet enseignement, mais souligner que pour une part, celui-ci s'est calqué sur la pédagogie et les pratiques retenues pour les enseignements généraux :** les cours magistraux y demeurent prépondérants et la mise en pratique, qui constitue la valeur ajoutée fondamentale de ces enseignements, demeure en retrait.

Par ailleurs, votre rapporteure ne peut que noter la faiblesse de l'horaire hebdomadaire de l'enseignement de technologie : celui ne représente que 2 heures, alors même que pour l'immense majorité des élèves, il s'agit là du seul contact avec un enseignement différent des enseignements généraux traditionnels.

GRILLE HORAIRE DE LA CLASSE DE 3^E

	Horaire élève
Enseignements obligatoires	
Français	4 h 30
Mathématiques	4 h
Langue vivante étrangère	3 h
Histoire-géographie-éducation civique	3 h 30
Sciences de la vie et de la Terre	1 h 30
Physique-chimie	2 h
Technologie	2 h
Enseignements artistiques :	
- Arts plastiques,	1 h
- Éducation musicale	1 h
Éducation physique et sportive	3 h
Langue vivante 2 (étrangère ou régionale)	3 h
Enseignements facultatifs	
Découverte professionnelle	3 h ou 6 h (1)
ou	
Langue vivante 2 (régionale ou étrangère) (2)	3 h
ou	
Langue ancienne (Latin, Grec) (3)	3 h
Heures de vie de classe 10 heures annuelles	

(1) Le module Découverte professionnelle peut être porté à 6 heures. Dans ce cas, les élèves ne suivent pas l'enseignement obligatoire de LV2.

(2) Langue vivante régionale ou étrangère :

- LV2 régionale pour les élèves ayant choisi une LV2 langue étrangère au titre des enseignements obligatoires ;

- LV2 étrangère pour les élèves ayant choisi une LV2 langue régionale au titre des enseignements obligatoires.

(3) Dans la mesure des possibilités des collèges (capacité d'accueil et organisation des emplois du temps), certains élèves peuvent suivre à la fois un enseignement de latin et de grec.

Une simple analyse de la semaine scolaire démontre donc **que loin de préparer au lycée général et technologique comme au lycée professionnel, le collège général est avant tout un « petit lycée général et technologique ».**

Il y a là une forme de vice de conception : si le collège unique n'a pas tenu les promesses qui étaient les siennes, ce n'est pas en raison de l'absurdité du projet qui le sous-tend, mais bien en raison de l'inachèvement de ce projet : **faute de préparer à toutes les poursuites d'études, le collège unique est devenu un collège général condamnant une partie des élèves à l'orientation par l'échec.**

2. Un parcours de découverte des métiers et des formations fort peu innovant

Conscient de cette difficulté, le ministère de l'éducation nationale a annoncé en 2007 **la création d'un « parcours de découverte des métiers et des formations » appelé à commencer au collège et à se poursuivre au lycée.**

L'intention originelle qui a présidé à la création de ce parcours était particulièrement remarquable : **il s'agissait de permettre aux élèves de s'ouvrir tout au long de leur scolarité à la diversité des métiers et des formations**, en procédant à des visites de terrain, et effectuant des stages ainsi qu'en découvrant lors de leur scolarité au collège un lycée général et technologique, un lycée professionnel et un CFA.

Les premiers textes concernant ce parcours ont toutefois marqué un très net retrait par rapport à cette intention initiale : loin de se saisir ainsi de la question de l'orientation et de l'ouverture au métier, le système éducatif utilisera désormais le vocable général de « parcours de découverte des métiers et des formations » pour désigner toutes les actions limitées qu'il engageait déjà, ces dernières n'étant plus enrichies et complétées que par exception.

« PARCOURS DE DÉCOUVERTE » : UN APPAUVRISSEMENT PROGRESSIF ?

Présentation du « parcours » sur le site du Gouvernement (octobre 2007)

« Mis en œuvre à la rentrée 2008 dans les collèges volontaires, ce parcours sera généralisé à tous les collèges à la rentrée 2010. Les collégiens de 4^e passeront une journée dans un lycée, un lycée professionnel et un centre de formation d'apprentis. A terme, aucun élève ne quittera le collège sans avoir passé 10 jours dans une entreprise et découvert plusieurs filières de métiers différents. »¹

¹ C'est votre rapporteure qui souligne.

Circulaire consacrée aux « parcours de découverte » (juillet 2007)

« (...) À partir de la classe de cinquième, débute la découverte d'une large palette de métiers, dans un parcours construit jalonné d'«étapes- métiers» qui se poursuivra jusqu'en classe de troisième et pourra utilement être poursuivi au lycée. Ces étapes-métiers peuvent prendre appui sur :

- les enseignements : la découverte des métiers peut s'inscrire dans l'activité pédagogique des enseignants. La contribution des différentes disciplines peut être coordonnée en tant que de besoin par le conseil pédagogique. L'option facultative de découverte professionnelle trois heures en classe de troisième sera offerte dans tous les collèges à la rentrée 2008 pour les élèves volontaires ;

- les heures de vie de classe : à tous les niveaux d'enseignement, les heures de vie de classe peuvent être utilisées pour la mise en œuvre des activités encadrées liées à ce parcours. Inscrites à l'emploi du temps des élèves, coordonnées par le professeur principal, elles peuvent éventuellement être annualisées pour plus d'efficacité ;

- les actions éducatives existantes mises en œuvre aux niveaux académique et départemental ou les actions spécifiques de l'établissement, en relayant, entre autres, les initiatives nationales (semaine École-Entreprise, semaines de la presse, de la science, actions d'éducation artistique et culturelle, contributions des branches professionnelles nationales, etc.)

- les modalités variées de contact avec le monde de l'entreprise et du travail : visites d'information in situ, rencontres avec des professionnels, carrefours métiers, etc. ;

- les séquences d'observation en milieu professionnel ;

- le temps de l'accompagnement éducatif qui peut également compléter ce dispositif.

La classe de quatrième est mise à profit pour la découverte des voies de formations. C'est aussi une activité en soi, visant à familiariser les élèves avec les cursus et les poursuites d'études tout en faisant le lien avec les métiers.

Dans cette perspective, la classe de quatrième représente le moment où l'élève doit commencer à comprendre l'éventail des formations qui peut lui être offert. À l'occasion de visites de différents établissements, de présentations ou de rencontres avec des élèves ou étudiants, l'élève peut être informé sur les cursus et les poursuites d'études, de façon à comprendre la diversité des parcours possibles dans une perspective de formation tout au long de la vie.

Les élèves sont invités à passer une journée dans un lycée, un lycée professionnel ou un CFA¹. Ce moment fort doit faire l'objet d'une préparation et d'une exploitation minutieuse. Ainsi seront favorisées toutes les occasions de connaître les différents établissements d'enseignement relevant autant de l'éducation nationale que d'autres ministères (...).

En classe de troisième, la séquence d'observation en milieu professionnel (définie par l'article 8 du décret du 24 août 2005) concourt à la réflexion et à l'approche positive de l'orientation. Elle peut être complétée par d'autres activités relatives à la connaissance des structures de formation, la participation à des salons, des forums et toute autre activité pédagogique permettant d'informer sur les métiers et les formations pour faciliter la démarche de choix qui s'opère à ce niveau. L'entretien personnalisé d'orientation mis en place depuis la rentrée 2006, contribue à la synthèse, pour chaque élève, de ces étapes de découverte. L'option facultative de "Découverte professionnelle" participe aussi de ce parcours.

Sur la totalité de sa scolarité en collège, **un élève aura passé au moins 10 jours dans une entreprise ou en relation avec des acteurs du monde professionnel (dont 5 jours pour la séquence d'observation de troisième).** »

¹ C'est votre rapporteure qui souligne.

D'un texte à l'autre, le « parcours » peut sembler se préciser. Il n'en est rien, car la circulaire du 11 juillet 2008 qui lui est explicitement consacrée se contente de renvoyer **à l'ensemble des dispositifs existants**, qui ont **pour la plupart fait la preuve de leur inefficacité en l'état**.

Par ailleurs, elle marque un recul très significatif sur deux des points majeurs qui faisaient l'intérêt du « parcours de découverte des métiers et des formations » et qui avaient conduit votre rapporteure à en saluer la création :

- ce qui en octobre 2007 devait être une visite de chacun des types d'établissements accessibles à l'issue de la 3^e est devenu une visite au choix de l'un de ces établissements : en conséquence, loin de tous découvrir un lycée professionnel ou un CFA, les élèves se contenteront de fréquenter l'établissement auxquels ils sont destinés par le système scolaire.

Ce recul conduit à perdre une occasion remarquable de dissiper les préjugés, y compris chez les élèves qui ne rejoindront pas la voie professionnelle, en constatant au moins une fois que les lycées professionnels ou les CFA ne ressemblent en rien à l'image qu'ils en ont le plus souvent.

- les 10 jours qui, en octobre 2007, devaient être passés dans une entreprise par tout collégien au cours de sa scolarité sont devenus 10 jours passés soit dans une entreprise soit en relation avec des professionnels.

Dès lors, il est aisé d'imaginer que le « parcours de découverte » ne sera plus qu'une formalité, puisqu'il suffira de faire rencontrer des professionnels sur 5 journées entre la 6^e et la 4^e pour, avec le stage de 3^e, avoir rempli les obligations prévues par la circulaire.

3. Un stage d'observation très largement formel

Cela est d'autant plus décevant que le stage de 3^e, baptisé « *séquence d'observation en milieu professionnel* », est à lui seul loin de permettre une véritable ouverture aux métiers et aux formations.

Pour l'heure, il est en effet marqué par les logiques de reproduction sociale qui conduisent les élèves à l'effectuer en compagnie d'un adulte proche de leur famille.

A cet égard, votre rapporteure souhaiterait que des études soient conduites par le ministère de l'éducation nationale sur les conditions d'organisation de ce stage ainsi que sur ses suites. **Il serait en effet particulièrement précieux de savoir :**

- **quelle proportion d'élèves ont trouvé ce stage par l'entremise de son milieu familial ;**

- **quelle proportion d'élèves ont pu, à cette occasion, découvrir un secteur professionnel dans lequel ils souhaiteraient exercer.**

Par ailleurs, le contenu pédagogique de cette séquence et ses modalités de préparation et de suivi restent relativement floues : à cet égard, l'on peut espérer que la création du « parcours de découverte » permettra à tout le moins d'inscrire cette séquence d'observation dans une continuité pédagogique minimale.

4. Un enseignement de découverte professionnelle qui joue trop souvent le rôle d'une présélection

Car pour l'heure, **les élèves ayant choisi l'option de découverte professionnelle en classe de 3^e sont les seuls à voir ce stage s'inscrire dans une véritable logique au long cours.**

L'OPTION DE DÉCOUVERTE PROFESSIONNELLE (3 OU 6 HEURES HEBDOMADAIRES)

« Depuis la rentrée 2005, un enseignement de découverte professionnelle est proposé aux élèves de 3^e : découvrir des métiers, des milieux professionnels, les formations et les diplômes qui préparent à ces métiers, ainsi que les lieux et les modalités de cette préparation.

Il prend deux formes :

- l'option 3 heures de découverte professionnelle. Cette option facultative de trois heures s'inscrit désormais dans un ensemble cohérent, à savoir le parcours de découverte des métiers (circulaire du 11 juillet 2008, publiée au BOEN du 17 juillet 2008) qui donnera aux élèves la possibilité de se familiariser avec le monde du travail depuis la classe de cinquième jusqu'au lycée d'enseignement général et technologique.

En 3^e, l'option facultative complète la séquence d'observation et l'entretien d'orientation, obligatoires tous les deux pour tous les élèves. Elle est prise en compte pour l'obtention du diplôme national du brevet au même titre que les autres options facultatives.

Les conventions et les accords-cadres signés entre le ministère de l'éducation nationale et les branches professionnelles et les grands organismes intègrent un volet relatif à la découverte professionnelle. Déclinés localement, ils constituent une offre de partenariat importante avec des établissements scolaires ;

- le module de 6 heures de découverte professionnelle. Ce module destiné à certains élèves volontaires qu'il convient de remobiliser vers une poursuite d'étude à la fin de la classe de 3^e, est pris en compte également dans le diplôme national du brevet. En accueillant un public scolairement fragile, ce module concourt à la réduction des sorties sans qualification du système éducatif. Il se substitue aux dispositifs en alternance, aux classes de troisième technologique, d'insertion ou préparatoires à la voie professionnelle. »

Source : Ministère de l'éducation nationale

Sous ces deux modalités (module de 3 ou 6 heures hebdomadaires), l'enseignement de découverte professionnelle permet aux élèves de découvrir réellement la diversité des métiers et des formations.

A cet égard, les interlocuteurs entendus par votre rapporteure ont très largement souligné **l'intérêt de ce dispositif**, tout en formulant **une réserve principale** : ces options, qu'il s'agisse du module de 3 heures, dit DP3, ou du module de 6 heures, dit DP6, servent trop souvent **d'outil de présélection pour la voie professionnelle.**

A l'évidence, telle était depuis le départ la vocation de la DP6, qui a pour vocation d'accueillir des élèves en très grande difficulté, se substituant ainsi notamment aux différents dispositifs antérieurs de ce type.

Mais il semble qu'à présent la DP3 elle-même, qui est par principe ouverte à tous les élèves, joue le rôle d'un enseignement réservé aux élèves susceptibles de rejoindre la voie professionnelle.

Votre rapporteure estime qu'il n'est pas possible de se satisfaire d'une telle situation, qui est par ailleurs confirmée par la stabilité des effectifs concernés par la DP3.

Pour mémoire, en 2006-2007, la DP3 avait été suivie par 68 000 collégiens dans 60 % des collèges. **Pour 2007-2008, les statistiques de fréquentation sont les suivantes :**

Métropole	2007-2008					
	Découverte professionnelle 3 H			Découverte professionnelle 6 H		
	Effectifs totaux 3ème	Elèves de 3ème concernés	%	Effectifs totaux 3ème	Elèves de 3ème concernés	%
Collège						
Public	534 355	61 727	11,55%	534 355	4 452	0,83%
Privé sous contrat	145 860	14 836	10,17%	145 860	819	0,56%
TOTAL	680 215	76 563	11,26%	680 215	5 271	0,77%
Lycée						
Public	3 303	0		3 303	2 464	74,60%
Privé sous contrat	3 998	22	0,55%	3 998	2 409	60,26%
TOTAL	7 301	22	0,30%	7 301	4 873	66,74%
Lycée professionnel						
Public	16 491	17	0,10%	16 491	14 164	85,89%
Privé sous contrat	7 608	92	1,21%	7 608	6 241	82,03%
TOTAL	24 099	109	0,45%	24 099	20 405	84,67%
Tous Etablissements						
Public	554 149	61 744	11,14%	554 149	21 080	3,80%
Privé sous contrat	157 466	14 950	9,49%	157 466	9 469	6,01%
TOTAL	711 615	76 694	10,78%	711 615	30 549	4,29%
Métropole et DOM						
Public	581 994	64 064	11,01%	581 994	22 402	3,85%
Privé sous contrat	159 898	15 273	9,55%	159 898	9 653	6,04%
TOTAL	741 892	79 337	10,69%	741 892	32 055	4,32%

Source : Ministère de l'éducation nationale

Les effectifs de la DP3 plafonnent donc désormais. Aux yeux de votre rapporteur, il convient par une politique volontariste de l'ouvrir à tous les élèves qui souhaitent la fréquenter, ce qui suppose de lever un biais majeur : en l'état de la formulation des textes officiels, un élève ne semble pas pouvoir suivre en même temps l'enseignement de découverte professionnelle et un enseignement de langue ancienne, ce qui conduit sans aucun doute à réserver l'option de DP3 à un public particulier.

L'ouverture de l'option professionnelle à tous les élèves est pourtant fondamentale : la sensibilisation aux métiers et aux formations ne doit pas en effet être réservée aux seuls élèves en difficulté. La raison en est simple : ce type de logique conduit à faire de la perspective de

l'insertion professionnelle une menace de court terme pour certains élèves.

Or cette stratégie est vouée à l'échec, une orientation réussie se construisant non sur le principe d'une injonction de court terme adressée à l'élève, mais bien sur celui d'une lente sensibilisation et ouverture à l'ensemble des métiers.

Aussi réserver la DP3 à un public particulier relève du contresens : elle aurait au contraire vocation à devenir un module obligatoire, afin de préparer tous les élèves à leur orientation future.

A cet égard, l'option de découverte professionnelle semble à présent imprégnée de l'esprit qui fait l'échec de l'orientation au collège : l'éducation à l'orientation y est réservée, de fait sinon de droit, aux élèves qui ne parviennent pas à suivre les enseignements généraux.

C'est avec cette logique qu'il conviendrait enfin de rompre, même si votre rapporteure mesure parfaitement la difficulté d'un tel exercice.

5. Un impératif d'orientation qui n'est de la compétence de personne

Pour y parvenir, il conviendrait en premier lieu de sortir de la situation présente, où personne n'est réellement responsable de l'orientation au collège.

L'article L. 313-1 du code de l'orientation dispose ainsi que « *le droit au conseil en orientation et à l'information sur les enseignements, sur l'obtention d'une qualification professionnelle sanctionnée dans les conditions définies à l'article L. 115-1 du code du travail, sur les professions ainsi que sur les débouchés et les perspectives professionnels fait partie du droit à l'éducation.*

L'orientation et les formations proposées aux élèves tiennent compte de leurs aspirations, de leurs aptitudes et des perspectives professionnelles liées aux besoins prévisibles de la société, de l'économie et de l'aménagement du territoire.

Dans ce cadre, les élèves élaborent leur projet d'orientation scolaire et professionnelle avec l'aide des parents, des enseignants, des personnels d'orientation et des autres professionnels compétents. Les administrations concernées, les collectivités territoriales, les organisations professionnelles, les entreprises et les associations y contribuent. »

Votre rapporteure juge nécessaire de le souligner, ce dernier paragraphe attribue à l'ensemble de la communauté éducative la responsabilité de l'aide à l'orientation.

Ce choix, bien que légitime, conduit à **ne responsabiliser personne** : la nécessité d'une aide à l'orientation, si elle est confusément ressentie par

tous, n'est prise à bras le corps par personne. Chacun y contribue ainsi, sans que nul n'en apprécie l'effectivité. Au total, **l'orientation reste ainsi un processus latent, qui trie les élèves en fonction de leurs capacités scolaires sans neutraliser pour autant l'effet de leurs origines sociales.**

Par ailleurs, nombreux sont les interlocuteurs qui ont indiqué à votre rapporteure que **l'objectif affiché de nombre de recteurs et, par contrecoup, de nombre de chefs d'établissements, était de faire progresser ou de maintenir leur taux de passage en seconde générale et technologique.**

Là encore, on ne saurait mieux dire que **l'objectif du collège est à l'heure actuelle de conduire le maximum d'élèves vers le lycée général et technologique** alors qu'il devrait être d'aider les élèves à choisir leur orientation en fonction de leurs seuls goûts et capacités.

B. FAIRE DE L'ORIENTATION L'OBJECTIF CENTRAL DE L'ORGANISATION DES ÉTUDES AU COLLÈGE

Aux yeux de votre rapporteure, l'orientation doit à présent devenir la préoccupation principale réelle et non plus seulement nominale du système éducatif au collège. Pour ce faire, elle a souhaité **formuler une nouvelle série de propositions**, désormais éclairées par deux années d'auditions et de rencontres avec l'ensemble des acteurs de la voie professionnelle.

1. Attribuer à un adulte référent la responsabilité première en matière d'orientation

En premier lieu, votre rapporteure estime nécessaire **d'attribuer à un adulte la responsabilité de l'orientation de chaque élève**. Pour l'heure, chacun participant à cette tâche, nul n'en est réellement responsable. Il est donc temps d'attribuer à chaque collégien **un adulte référent unique tout au long de ses années de collège** : c'est en le rencontrant régulièrement, en dialoguant avec lui, en préparant par plusieurs entretiens le stage en classe de 3^e que l'élève pourrait ainsi mûrir son choix d'orientation.

Cet adulte pourrait être un professeur, un conseiller d'orientation psychologue, un conseiller principal d'éducation, un personnel de direction ou un assistant d'éducation. En l'espèce, la fonction de la personne considérée n'est pas l'essentiel : ce qui compte réellement, c'est la permanence du lien ainsi noué entre un élève et un adulte, qui devrait bien entendu **recevoir une formation adaptée pour ce faire.**

Ce choix d'un **adulte référent sur l'ensemble de la scolarité en collège**, sous réserve, bien entendu, que l'élève ne change pas d'établissement, **offre l'avantage d'une stabilité relationnelle dont les collégiens ont besoin** : les personnes auditionnées par votre rapporteure ont en effet à de multiples reprises souligné les difficultés que rencontraient certains élèves à l'entrée en 6^e en perdant les relations stables et régulières qu'ils entretenaient

avec un seul enseignant. Cela est d'autant plus vrai que certains collégiens trouvent par ailleurs leur seul point de repère stable dans le milieu scolaire.

L'adulte référent pourrait donc être ce point de stabilité. Par ailleurs, cette stabilité garantit que cet adulte n'aura pas sur cet élève le seul point de vue de l'enseignant qui évalue et qui oriente, puisqu'il est extrêmement rare qu'un collégien ait un même enseignant tout au long de ses quatre années de scolarité.

L'existence d'un tel référent est au demeurant nécessaire : chacun connaît le poids, dans les premières décisions d'orientation, du milieu familial et des attitudes héritées de celui-ci. Aussi, si les choix d'orientation doivent se mûrir en accord avec les familles, ils ne doivent pas être laissés à la seule appréciation de ces dernières.

Enfin, cet adulte référent constituerait la personne *ad hoc* pour défendre les choix d'orientation de l'élève au sein même de la communauté éducative : il arrive en effet que certaines décisions d'orientation prises par les élèves, notamment en direction de la voie professionnelle, rencontrent l'hostilité de cette communauté. Nul ne pourra mieux qu'un membre de celle-ci lever les réserves que ces choix pourraient au premier abord susciter.

2. Pérenniser le corps des conseillers d'orientation-psychologues, à présent menacé de disparition

Pour autant, l'institution de cet adulte référent ne saurait en rien dispenser le système éducatif de véritables professionnels de l'orientation, ne serait-ce que pour pouvoir appuyer et conseiller ces adultes-référents.

Ces professionnels existent d'ores et déjà : il s'agit des conseillers d'orientation-psychologues (COP), qui disposent de l'ensemble des qualifications nécessaires pour accompagner les élèves dans leurs choix.

A cet égard, votre rapporteure s'interroge sur les critiques récurrentes qui sont formulées à leur endroit. **Si leur statut et, le cas échéant, leur formation pourraient sans doute être revus, leur nécessité et leur qualification ne font aucun doute.**

Aux yeux de votre rapporteure, le sentiment de leur relative inutilité qui semble à présent prévaloir est le fait de perceptions biaisées. Il est en effet certain que pour la majorité des élèves, qui rejoindra le lycée général et technologique à l'issue de la 3^e, de tels professionnels ne sont pas des interlocuteurs indispensables. Mais c'est précisément auprès des autres collégiens que les COP fournissent l'essentiel de leur travail.

Des études récentes le démontrent au demeurant. Ainsi la note du CEREQ de septembre 2008 intitulée *Orientation : la parole aux élèves* souligne-t-elle le rôle particulier que les COP tiennent, aux dires mêmes des

élèves, dans l'accompagnement des élèves qui se dirigent vers la voie professionnelle.

« C'est dans la voie professionnelle que les COP sont le plus souvent mentionnés comme ayant aidé aux choix dans le parcours de formation : pour plus d'un élève, mais surtout pour 44,1 % des filles, soit la seconde réponse, avant les parents et après les professeurs principaux. Pour les garçons, les COP sont retenus par 31,1 % d'entre eux, ce qui représente leur second choix après les parents et avant les professeurs principaux. Tous genres confondus, pour 44 % des élèves de BEP, les COP ont même été des aides dans leur parcours, c'est-à-dire à hauteur égale avec leurs parents. Par ailleurs lorsqu'on demande aux élèves des différentes catégories comment ils ont eu connaissance du métier qu'ils projettent, les COP représentent 26,6 % des réponses en voie professionnelle contre 16,5 % en voie générale. C'est même la deuxième réponse la plus fréquente après les médias à la maison (37,5 %). L'hypothèse de l'inutilité des COP apparaît donc clairement invalidée pour les élèves de la voie professionnelle. Concernant les élèves de la voie générale, si les réponses donnent aux COP un rôle de moindre importance, elles ne permettent aucunement de conclure à leur inutilité dans les représentations qu'en ont les élèves. Ainsi un élève sur quatre estime que le COP l'a aidé dans les choix de parcours. Au niveau national, même si la différence entre les voies de formation est moins marquée, les résultats sont eux aussi (et même plus) défavorables à cette hypothèse puisque 27,8 % des élèves enquêtés répondent que le COP les a aidés. »¹

Malgré cette utilité manifeste lorsqu'on s'adresse aux élèves, **le corps des COP semble avoir été mis en extinction**. Pour maintenir les effectifs, déjà très limités, de COP en activité, il faudrait en effet ouvrir 250 places au concours chaque année. Depuis deux ans, seuls 50 postes ont été ouverts au concours.

Le recrutement des conseillers d'orientation-psychologues depuis 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Concours externe	155	165	190	190	110	110	50	50
Concours interne	30	20	15	10	10	10	5	0
Concours réservé	55	40	47	40	15	10	0	0
Examen professionnel	0	45	35	19	15	6	0	0
Total	240	270	287	259	150	136	55	50

Source : Association des conseillers d'orientation-psychologues.

Quel que soit l'avenir réservé au corps des COP, votre rapporteure estime qu'il devrait être clairement affiché : il est en effet difficilement compréhensible de procéder ainsi à une extinction tacite.

¹ CEREQ, Note Emploi Formation n° 34, septembre 2008, Orientation : la parole aux élèves, (enquête menée par Thierry Berthet, Stéphanie Dechezelles, Rodolphe Guoin, Véronique Simon).

Sur le fond, votre rapporteure estime que cette extinction serait un **grave erreur** résultant essentiellement d'une **méconnaissance du fonctionnement actuel de l'orientation**.

Le rapport précité du Haut conseil de l'Éducation en témoigne, puisqu'il réitère sur ce point un ensemble de propositions qui constituent la *doxa* en la matière.

Ainsi ce rapport précise-t-il notamment que « *la priorité devrait être d'élaborer un référentiel de compétences qui, s'appuyant sur une vision claire des missions, définirait la fonction de conseil en orientation scolaire et professionnelle, et le ou les profils pour l'exercer. Cette fonction demande une spécialisation au moyen d'une formation adaptée, qui ne soit pas exclusivement ni même principalement axée sur la psychologie.*

Ces conseillers exerceraient dans les établissements scolaires, où se fait l'orientation. Ils seraient placés sous l'autorité du chef d'établissement ou d'un chef d'établissement auquel ils seraient rattachés. Ils pourraient, par exemple, intervenir prioritairement auprès des collégiens en grande difficulté scolaire que guettent les risques de "décrochage". Leur travail serait évalué. Quant aux conseillers d'orientation-psychologues actuels, dont le recrutement ne serait pas poursuivi, ils travailleraient également en établissement, le cas échéant après avoir reçu un complément de formation pour s'adapter à la nouvelle définition de l'emploi. Les directeurs des CIO relèveraient des régions.

La fonction de conseil en orientation pourrait être également exercée à temps partiel par des enseignants (c'est le cas dans plusieurs pays étrangers où leur formation dure de trois semaines à quelques mois) ; pour certains d'entre eux, ce pourrait être une seconde carrière. Des spécialistes déjà reconnus de l'insertion professionnelle, de l'emploi, de la formation continue, ainsi que des représentants des milieux professionnels, pourraient être employés. Les conseillers principaux d'éducation auraient aussi un rôle précieux d'orientation à jouer, moyennant la formation déjà évoquée, car ils sont au contact quotidien des élèves, qu'ils connaissent bien le plus souvent, surtout dans les collèges ou les lycées dont les effectifs ne sont pas trop importants. Les conseillers en orientation auraient ainsi des profils divers et des conditions de travail adaptées à ces profils. »

A cet égard, **votre rapporteure estime nécessaire de souligner deux contradictions majeures présentes dans le rapport du Haut conseil à l'éducation :**

- de ce que l'orientation n'est pas toujours et partout une question de psychologie, il ne découle en rien qu'elle n'est jamais et nulle part une question de psychologie. A cet égard, **une certaine naïveté hante la doxa en la matière** : l'échec scolaire a nécessairement des résonances psychologiques et seuls les élèves pour qui « tout va bien » peuvent quelquefois s'affranchir de cette dimension psychologique. Au demeurant, le HCE en a parfaitement

conscience, puisqu'il invite ces COP d'un nouveau genre à intervenir auprès des élèves en passe de « décrocher » ;

- il est **peu cohérent** de mettre en cause la formation des COP en soulignant ses insuffisances, par ailleurs peu discutable, en matière de connaissance fine des métiers et de proposer peu après de confier les fonctions de COP à des enseignants qui auraient reçu pour ce faire une formation qui, comme dans les autres pays, pourrait durer de trois semaines à quelques mois. **Au demeurant, si les COP n'ont pas toujours une connaissance parfaite du monde de l'entreprise, il est à peu près certain que le savoir des enseignants en la matière est plus réduit encore.**

Pour autant, votre rapporteure, qui ne remet pas en cause **la qualité du constat global établi dans le rapport du HCE**, retient des propositions de ce rapport trois idées majeures :

- **l'orientation pourrait être prise en charge par l'ensemble des adultes de l'établissement**, à la condition toutefois de les former et de maintenir la présence d'un COP qui deviendrait à son tour « le référent des référents » et qui prendrait en charge les élèves les plus en difficultés ;

- **chaque établissement devrait avoir un COP résident à plein temps**. L'une des sources principales des critiques adressées à ce corps vient en effet de sa dispersion liée aux faibles effectifs globaux de COP. Un recrutement massif pourrait donc être engagé à ce titre pour pourvoir les 7 917 établissements secondaires ;

- **la mise en place de ce recrutement pourrait être l'occasion d'une redéfinition des missions et du référentiel de formation des COP**. L'intégration de professionnels ou de spécialistes de la formation continue pourrait être envisagée, à la condition toutefois qu'elle soit préparée par une formation *ad hoc*, notamment en matière psychologique.

Enfin, votre rapporteure souhaite rappeler une nouvelle fois qu'aborder l'orientation en termes de pure adéquation entre l'offre de formation et l'offre d'emploi revient à nier l'existence d'un désajustement massif qui ne peut sans doute être réduit au-delà d'un certain point, puisqu'il tient pour une part au moins aux choix des individus.

3. Mutualiser les stages d'observation

Votre rapporteure souhaite également réitérer sa proposition, faite l'année dernière, de **créer des banques de stage au sein des collèges afin de limiter les logiques de reproduction sociale à l'œuvre dans l'organisation de la séquence d'observation en 3^e**.

Cette proposition, faut-il le rappeler, figurait dans le programme de l'actuel Président de la République. **Elle pourrait être mise en œuvre grâce aux COP, auxquels serait confiée la tâche de l'alimenter et de la gérer par la double entremise des adultes référents et des familles.**

Par ailleurs, la conception de ces stages devrait être transformée : ils sont pour l'heure un moment un peu formel pour bien des élèves ; ils devraient devenir l'occasion pour eux ou bien de s'immerger quelques jours dans un milieu professionnel qui les attire ou bien de découvrir des métiers auxquels ils ne pensaient spontanément pas.

Un point fondamental doit en effet être rappelé : l'orientation se construit par une ouverture progressive, qui suppose de découvrir des métiers sans nécessairement les lier à une décision d'orientation immédiate.

4. Élargir la découverte professionnelle « 3 heures » pour en faire l'outil d'une ouverture aux métiers tout au long du premier cycle secondaire

C'est pourquoi votre rapporteure souhaite que le modèle de la DP3 puisse être progressivement étendu aux classes de 5^e et de 4^e, afin de laisser le temps aux élèves de découvrir les professions indépendamment de toute décision d'orientation à venir.

Pour l'heure, le système éducatif fonctionne en effet de telle manière que la question de l'orientation et de l'insertion professionnelle est toujours posée au moment où des choix tranchés se profilent : il devrait en être tout autrement, ces décisions finales s'alimentant au fil d'un parcours long qui ne serait pas élaboré sous la pression du couperet de l'orientation de fin de 3^e.

Un parcours de découverte des métiers et des formations bien conçu pourrait au demeurant jouer ce rôle. A cet égard, votre rapporteure souhaite répondre par avance à une objection qui pourrait lui être faite : si les élèves de 5^e ou de 4^e ne sont pas assez mûrs pour prendre une décision d'orientation, ils le sont suffisamment pour découvrir progressivement la réalité des métiers et s'ouvrir à des choix futurs qu'ils n'auraient pas faits spontanément.

Nombreux sont en effet les jeunes femmes et hommes qui, à un moment ou à un autre de leur parcours scolaire, réalisent que les métiers auxquels ils se destinaient sont tout autres que ceux auxquels ils aspirent réellement.

Au cours des 9^e rencontres sénatoriales de l'apprentissage, qui ont lieu le 21 mai dernier, les membres de notre Haute assemblée ont ainsi pu entendre les témoignages d'étudiants engagés dans des études supérieures générales et ayant finalement décidé de se réorienter vers l'enseignement professionnel. **Ce type de parcours, bien qu'encore exceptionnel, témoigne des déficiences d'un système d'orientation qui n'ouvre pas assez les élèves à d'autres métiers que ceux auxquels donne accès l'enseignement général.**

C'est pourquoi, aux yeux de votre rapporteure, **le collège doit devenir le lieu où les élèves découvrent toutes les voies qu'ils pourront emprunter. Tel est bien au demeurant le véritable esprit du collège unique.**

* *
*

Au terme de son analyse, votre rapporteure souhaite enfin faire un constat fondamental : **les transformations profondes dont notre système éducatif a besoin ne pourront se faire dans un contexte de rigueur budgétaire croissante.** La souplesse et le pragmatisme ont en effet un coût, qu'il revient à la communauté nationale d'assumer.

Car qu'il s'agisse de la mise en place d'un véritable accompagnement pour les bacheliers professionnels ou du recrutement massif de COP dont notre École a besoin, des moyens supplémentaires sont nécessaires. **Ils peuvent sans doute pour une part se financer par des gains de productivité globale, mais cet apport ne pourra en tout état de cause qu'être partiel.**

Votre rapporteure ne peut qu'éprouver les plus grandes inquiétudes devant la réduction du nombre de postes de titulaires dans l'éducation nationale et ce d'autant plus que **la ventilation de ces suppressions entre les différentes formes d'enseignement secondaire n'est toujours pas connue.**

Sur ce point, votre rapporteure souhaite rappeler à nouveau que la spécialisation des crédits au niveau du programme a pour corollaire une obligation de justification des crédits au premier euro. **Une nouvelle fois, cette dernière n'est pas satisfaite par le projet annuel de performances présenté par le Gouvernement pour la mission « Enseignement scolaire ».**

De plus, la prise en compte de la performance au sein de la mission reste profondément insuffisante : **les indicateurs demeurent trop souvent non renseignés, faute d'avoir été construits suffisamment en amont.**

Enfin, malgré l'intérêt manifesté par le ministère de l'éducation nationale, **les réformes engagées ne semblent pas en mesure de satisfaire à l'obligation de revalorisation de l'enseignement professionnel** qui pèse depuis tant d'années sur la communauté éducative.

Pour toutes ces raisons, et au premier rang d'entre elles, du fait des orientations budgétaires retenues par le ministère de l'éducation nationale, votre rapporteure vous invite à donner un avis défavorable à l'adoption des crédits pour 2009 de la mission interministérielle « Enseignement scolaire ».

TROISIÈME PARTIE

LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE POUR 2009 : REFUSER LA PÉNURIE

Il y a un an, votre rapporteur qualifiait le budget de l'enseignement agricole pour 2008 de « budget d'attente » et lançait un appel au ministre de l'agriculture et de la pêche, en l'exhortant à ne pas décevoir les espoirs de la communauté éducative agricole.

Un an plus tard, force est de constater que ces espoirs sont sur le point d'être déçus.

Car quelles que soient les ambitions que formulera, pour l'enseignement agricole, le 5^e schéma en cours de préparation, celles-ci seront vaines si elles ne sont accompagnées des crédits suffisants pour les poursuivre.

L'enseignement agricole est donc à la croisée des chemins : sans doute survivrait-il encore quelques années à la pénurie budgétaire, mais celle-ci ne pourrait qu'achever d'épuiser les énergies et les enthousiasmes qui faisaient sa force. Il lui faut désormais ou s'affirmer à nouveau ou disparaître.

Votre rapporteur tient à le souligner, loin de toute rhétorique inutile : **pour la première fois depuis des années, elle sent ses interlocuteurs au bord de l'épuisement, si ce n'est du renoncement.**

Longtemps, ils ont œuvré sans grande reconnaissance, dans l'ombre de leurs voisins de l'éducation nationale. Cette discrétion n'enlevait rien à l'efficacité remarquable des formations agricoles, qui offraient de nouvelles perspectives à des jeunes hommes et femmes, qui souvent avaient perdu confiance en l'École et en leurs capacités.

En trois années, tout semble avoir changé : l'enseignement agricole est à présent sous la lumière et a fait l'objet de multiples rapports qui ont l'un après l'autre mis en évidence ses résultats remarquables et ont vu dans ses pratiques pédagogiques et humaines un véritable modèle.

Mais au moment même où s'esquissait cette reconnaissance nationale, l'enseignement agricole entrain en crise par le fait d'arbitrages et de pratiques budgétaires qui **ont instauré dans les établissements une véritable pénurie.**

Votre rapporteur tient à le souligner d'emblée, la **situation est désormais devenue insupportable.** Sans doute des réformes de structure peuvent-elles être menées dans l'enseignement agricole et nombreuses sont

celles qui ont déjà été engagées. Mais à l'évidence la question n'est plus, dans l'enseignement agricole, celle de la bonne gestion des deniers publics, mais celle de la **survie du service public de l'éducation** et de **l'égalité entre les élèves des différentes administrations mettant en œuvre ce service.**

Ces formules, votre rapporteur les emploie en toute conscience : loin de tout excès, elles transcrivent ainsi **l'extrême inquiétude qui règne parmi la communauté éducative agricole.**

Il est grand temps d'y répondre en apportant les garanties budgétaires nécessaires au bon fonctionnement de l'enseignement agricole. Votre rapporteur vous proposera donc d'abonder le programme 143 de la somme de **50 millions d'euros**, prélevés en crédits de paiement sur le budget du programme « Enseignement scolaire public du second degré », dont le budget s'élève, dans le projet de loi de finances, à **28,685 milliards d'euros.**

A l'évidence, un tel effort peut être consenti par l'éducation nationale. Il permettra de « remettre à flot » l'enseignement agricole et d'aborder dans des conditions normales les réformes qui l'attendent.

Votre rapporteur tient enfin à le souligner, l'intervention qu'elle vous propose sera la dernière et il reviendra à l'avenir au ministre de l'agriculture et de la pêche et à lui seul, en lien avec le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, de construire des budgets soutenables pour l'enseignement agricole.

A l'heure des choix, il revient en effet à chacun de prendre ses responsabilités : **votre rapporteur vous proposera donc d'affirmer la volonté du Sénat, à charge pour le Gouvernement d'en prendre acte et d'agir enfin.**

BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE 2007-2009

Demandés pour 2009

	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)	Titre 5 (investissement)	Titre 6 (intervention)	Total
Action 1: Enseignement public	600 750 734	1 730 000		37 973 000	640 453 734
Action 2: Enseignement privé	215 236 559			309 270 695	524 507 254
Action 3: Aide sociale aux élèves				81 250 000	81 250 000
Action 4: Autres missions				4 621 875	4 621 875
Action 5: Moyens communs à l'enseignement agricole		4 447 000			4 447 000
Total	81 598 7293	6 177 000		433 115 570	1 255 279 863

Votés pour 2008

	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)	Titre 5 (investissement)	Titre 6 (intervention)	Total
Action 1: Enseignement public	613 239 602	1 699 419		28 326 100	643 265 121
Action 2: Enseignement privé	211 943 030			303 024 933	514 967 963
Action 3: Aide sociale aux élèves				80 837 986	80 837 986
Action 4: Autres missions				3 949 472	3 949 472
Action 5: Moyens communs à l'enseignement agricole		4308 180			4 308 180
Total	825 182 632	6 007 599		416 138 491	1 247 328 722

Consommés en 2007

	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)	Titre 5 (investissement)	Titre 6 (intervention)	Total
Action 1: Enseignement public	639 144 054	2 556 447		38 316 674	680 017 175
Action 2: Enseignement privé	189 698 651	54 658		317 421 065	507 174 374
Action 3: Aide sociale aux élèves				78 995 910	78 995 910
Action 4: Autres missions				5 004 052	5 004 052
Action 5: Moyens communs à l'enseignement agricole		4 062 217	13 843	191 520	4 267 580
Total	828 842 705	6 673 322	13 843	439 929 221	1 275 459 091

VARIATION DES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE (2007-2009)

Variation 2008/2009

	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)		Titre 6 (intervention)	Total
Action 1: Enseignement public	-2,04%	1,80%		34,06%	-0,44%
Action 2: Enseignement privé	1,55%			2,06%	1,85%
Action 3: Aide sociale aux élèves				0,51%	0,51%
Action 4: Autres missions				17,03%	17,03%
Action 5: Moyens communs à l'enseignement agricole		3,22%			3,22%
Total	-1,11%	2,82%		4,08%	0,64%

Variation 2007/2009	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)		Titre 6 (intervention)	Total
Action 1: Enseignement public	-6,01%	-32,33%		-0,90%	-5,82%
Action 2: Enseignement privé	13,46%	NA		-2,57%	3,42%
Action 3: Aide sociale aux élèves				2,85%	2,85%
Action 4: Autres missions				-7,64%	-7,64%
Action 5: Moyens communs à l'enseignement agricole		9,47%	NA	NA	4,20%
Total	-1,55%	-7,44%	NA	-1,55%	-1,58%

Sources : Rapport annuel de performance 2007 ; Projet annuel de performance 2009

I. UN BUDGET EN TRÈS LÉGÈRE PROGRESSION QUI NE PERMETTRA PAS DE RÉPONDRE AUX BESOINS

A. UN BUDGET QUI N'EST À LA HAUTEUR NI DES ATTENTES NI DES BESOINS

1. Une très faible croissance budgétaire attendue en 2008 et un plafond d'emplois qui poursuit sa baisse

Le budget proposé par le ministre de l'agriculture et de la pêche pour 2009 est en très légère progression par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2008 : les **crédits de paiement augmentent de 0,64 %**.

Toutefois, cette augmentation n'est qu'apparente : si l'on compare en effet les crédits de paiement demandés pour 2009 aux crédits effectivement consommés en 2007, **le budget de l'enseignement agricole poursuit sa décroissance à hauteur de -1,58 %**.

Votre rapporteur tient à le souligner, le mode de calcul adopté pour dégager ce taux de croissance sur deux ans minore l'effet de baisse en loi de finances initiale : les crédits consommés étant toujours inférieurs aux crédits effectivement votés, particulièrement dans l'enseignement agricole où l'exécution est régulièrement marquée par des annulations importantes, le taux de décroissance sur deux ans est donc en réalité plus net encore : **elle s'élève en effet à -1,73 %**.

Cette baisse s'explique par la poursuite en 2009 des suppressions d'emploi engagées depuis 2007. Le plafond d'emplois du programme 143 diminuera ainsi, hors mesures de périmètre, de 170 ETPT en 2009, dont 83 ETPT correspondent à des suppressions nouvelles. **Au total, ce sont donc 223 postes qui seront supprimés en 2008, dont 159 postes au titre des nouvelles mesures. Ces suppressions d'emplois correspondent à 1,05 % des ETPT du programme 143 en 2008.**

Ramené au nombre de départs à la retraite par catégorie d'agents, **ces réductions de poste correspondent à un ratio d'un départ à la retraite sur deux d'enseignant non remplacé et de deux départs à la retraite sur trois de personnels administratifs non remplacés.**

Si rien n'est fait, le plafond d'emplois du programme 143 poursuivra donc en 2009 la nette décrue amorcée depuis 2005 : à l'époque, il était en effet de 19 164 ETPT, alors qu'il s'élève désormais à 15 809 ETPT, soit, en cinq années, une baisse de 3 355 ETPT, qui correspondent à 17 % des emplois du programme.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS SUR 3 ANS (2008-2010)
Programme 143

	2008 (1)		2009		2010	
	ETPT	EP (1)	ETPT	EP	ETPT	EP
Extension année pleine de n-1 : titulaires enseignants			- 64		- 108	
Extension année pleine de N-1 : titulaires non enseignants			- 23		- 32	
Extension année pleine de N-1 : transferts						
Variations au titre de l'année précédente			- 87		- 140	
Plafond en extension-pleine			16 154		15 669	
Évolution des titulaires enseignants (<i>tiers d'année</i>)	- 25	- 89	- 51	- 159		
Évolution des titulaires non enseignants (<i>demi-année</i>)	- 17	- 40	- 32	- 64		
Évolution des vacataires (<i>année pleine</i>)	- 64	- 64	+ 50	+ 50		
Variations au titre de l'année	- 106	- 193	- 33	- 173		
Lettre plafond (avant variation de périmètre)	17 862		16 121			
Décentralisation (<i>année pleine</i>)	- 1 489	- 1 531	- 312	- 312		
Autres transferts externes	- 97	- 97				
Mouvements internes	- 35	- 35				
Variations de périmètre	- 1 621	- 1 663	- 312	- 312		
Plafond	16 241	15 809				

(1) pour mémoire ; y compris rebasage de -21 au titre des retraites supplémentaires constatées

Détail des transferts : cf. infra, enseignement public

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche.

2. Des suppressions d'emplois qui se traduisent par une forte réduction de la masse salariale du programme

Ces suppressions d'emplois se traduisent, pour le programme 143, par une réduction très significative de la masse salariale : celle-ci passera en effet de 825,18 millions d'euros en 2008 à 815,99 millions d'euros en 2007.

Cette baisse de 1,11 % est encore plus nette si l'on neutralise l'effet lié à la hausse du taux de contribution au CAS pensions : **hors crédits destinés à ce dernier, la masse salariale régressera en 2009 de - 1,52 %, les crédits affectés au CAS pensions augmentant quant à eux de 0,44 %.**

ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE ENTRE 2008 ET 2009

Intitulé	LFI 2007		LFI 2008		PLF 2009		Variation 2008 à 2009	Variation hors CAS pensions	Variation CAS pensions
	Crédits	Dont CAS pensions	Crédits	Dont CAS pensions	Crédits	Dont CAS pensions			
Enseignement technique agricole (143)	859 332 960	177 615 779	825 182 632	172 266 812	815 987 293	173 027 505	- 1,11 %	- 1,52 %	+ 0,44 %

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

3. Des réductions d'emplois qui se poursuivent à un rythme insoutenable dans l'enseignement public

Les réductions d'emplois toucheront au premier chef l'enseignement agricole public, qui regroupe un peu moins des deux tiers des enseignants payés directement par l'État du programme 143 ainsi que les deux tiers de l'ensemble des personnels relevant du titre 2.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS SUR 3 ANS (2008-2010) Programme 143 – Enseignement public

	2008 (1)		2009		2010	
	ETPT	EP (1)	ETPT	EP	ETPT	EP
Extension année pleine de n-1 : titulaires enseignants			- 35		- 60	
Extension année pleine de N-1 : titulaires non enseignants			- 23		- 32	
Extension année pleine de N-1 : transferts						
Variations au titre de l'année précédente			- 58		- 92	
Plafond en extension-pleine			11 247		10 833	
Évolution des titulaires enseignants (<i>tiers d'année</i>)	- 15	- 50	- 28	- 88		
Évolution des titulaires non enseignants (<i>demi-année</i>)	- 17	- 40	- 32	- 64		
Évolution des vacataires (<i>année pleine</i>)	- 64	- 64	+ 50	+ 50		
Variations au titre de l'année	- 96	- 154	- 10	- 102		
Lettre plafond (avant variation de périmètre)	12 926		11 237			
Décentralisation (<i>année pleine</i>)	- 1489	- 1 531	- 312	- 312		
Autres transferts externes	- 97	- 97				
Mouvements internes	- 35	- 35				
Variations de périmètre	- 1 621	- 1 663	- 312	- 312		
Plafond	11 305		10 925			

(1) pour mémoire ; y compris rebasage de -11 (dont 5 enseignants) au titre des retraites supplémentaires constatées

TOS optants	- 202
TOS emplois vacants	- 45
TOS vacataires (chiffre en l'état du dossier)	- 12
TOS postes libérés retraites	- 53
Total	- 312

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

Ces nouvelles réductions conduiront quasi mécaniquement à des fermetures de classe : en quelques années, l'effort de maîtrise de la masse salariale a en effet été tel qu'il a conduit les établissements publics dans une situation extrêmement difficile.

A la rentrée 2009, la suppression d'un peu moins de 29 classes est pour l'heure envisagée.¹ Le projet de budget pour 2009 conduit ainsi non seulement à annihiler l'effort d'ouverture effectué à la rentrée 2008, mais à un solde net de plus de 14 classes fermées entre 2007 et 2009.

Par ailleurs, le non-renouvellement de deux personnels administratifs sur trois partant à la retraite risque de conduire à des situations dramatiques dans les établissements : ce constat est partagé par l'ensemble des interlocuteurs entendus par votre rapporteur, tous s'accordant à redouter les conséquences de ce qu'il faut bien appeler un **abandon administratif des établissements.**

Au total, l'ensemble des crédits de l'action n° 1 auront régressé entre 2007 et 2009 de 5,82 % et les restrictions accumulées font naître dans l'esprit de votre rapporteur de très grandes inquiétudes.

En effet, votre rapporteur ne perçoit pas la logique de telles suppressions d'emplois, qui conduisent à réduire l'offre d'enseignement dans les régions et à affaiblir de manière indiscutable l'enseignement public.

Aux yeux de votre rapporteur, la situation est à présent telle qu'elle exige que soient prises des mesures immédiates : elle vous propose donc de rétablir 100 postes d'enseignants dans l'enseignement public ainsi que d'annuler l'intégralité des suppressions de postes administratifs.

4. Des engagements à l'endroit de l'enseignement privé du temps plein qui ne sont toujours pas tenus

L'enseignement privé du temps plein est également concerné par les suppressions d'emplois prévues par le projet de loi de finances pour l'ensemble du programme 143. **En 2009, ce sont en effet 52 ETPT qui seront supprimés, dont 23 au titre des nouvelles réductions d'emplois.**

A la rentrée 2009, **71 nouveaux postes d'enseignants** seront donc supprimés. **Là encore, votre rapporteur s'étonne de la poursuite de suppressions d'emplois dont la logique lui échappe** alors même que les établissements agricoles, qu'ils soient publics ou privés, sont bien souvent confrontés à une croissance des demandes d'inscription formulées par les familles.

¹ *Le décomptage par classes prend en compte les sections, qui équivalent à ½ classe, et les domaines EIL, qui équivalent à 1/8 classe. Le nombre de classes supprimées n'est donc pas nécessairement un entier.*

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS SUR 3 ANS (2008-2010)
Programme 143 – Enseignement privé

	2008 (1)		2009		2010	
	ETPT	EP (1)	ETPT	EP	ETPT	EP
Extension année pleine de n-1 : titulaires enseignants			- 29		- 48	
Extension année pleine de N-1 : titulaires non enseignants						
Extension année pleine de N-1 : transferts						
Variations au titre de l'année précédente			- 29		- 48	
Plafond en extension-pleine			4 907		4 836	
Évolution des titulaires enseignants (<i>tiers d'année</i>)	- 10	- 39	- 23	-71		
Évolution des titulaires non enseignants (<i>demi-année</i>)						
Évolution des vacataires (<i>année pleine</i>)						
Variations au titre de l'année	- 10	- 39	- 23	-71		
Lettre plafond (avant variation de périmètre)	4 936	4 884				
Décentralisation (<i>année pleine</i>)						
Autres transferts externes						
Mouvements internes						
Variations de périmètre						
Plafond	4 936	4 884				

(1) pour mémoire ; y compris rebasage de -10 au titre des retraites supplémentaires constatées

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2009 est marqué une nouvelle fois par l'incapacité de l'État à tenir dans des délais raisonnables les engagements qu'il a pris.

Outre les dépenses de personnels enseignants, prises directement en charge par l'État, les établissements privés du temps plein sont également financés *via* une subvention de fonctionnement qui doit couvrir, à hauteur de 80 % de son montant, les rémunérations des personnels enseignants ainsi qu'à hauteur de 20 % les dépenses de fonctionnement proprement dites.

L'article R. 813-38 du code rural fixe les règles applicables au calcul de cette subvention. Il dispose ainsi que « *la subvention de fonctionnement par élève est constituée, selon le mode d'accueil, d'une part correspondant à l'externat simple et, lorsqu'il y a lieu, d'une deuxième part correspondant à la restauration et d'une troisième part correspondant à l'hébergement.*

Le montant de chaque part est fixé par référence au coût moyen par élève des dépenses correspondantes des établissements d'enseignement technique agricole publics, calculé à partir d'une enquête quinquennale effectuée par le ministère chargé de l'agriculture, sur la base d'un échantillon de référence d'établissements d'enseignement technique agricole publics dont la répartition des formations est comparable à celle qui existe dans les établissements mentionnés à l'article L. 813-8 du code rural.

Les dépenses mentionnées à l'alinéa précédent comportent les frais de personnel non enseignant et les dépenses de fonctionnement à la charge de l'État et des collectivités territoriales, selon les compétences qu'ils exercent à l'égard des établissements d'enseignement technique agricole publics.

Les parts représentatives des différents modes d'accueil sont fixées respectivement à 100 % pour l'externat simple, 60 % pour la restauration et 50 % pour l'hébergement des dépenses correspondantes des établissements publics constituant l'échantillon de référence.

Entre deux enquêtes quinquennales, la subvention est indexée dans des conditions déterminées par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé du budget.

Chaque année, un arrêté des mêmes ministres fixe, selon le mode d'accueil des élèves, un montant moyen de subvention à l'élève identique pour toutes les associations ou organismes responsables d'établissements d'enseignement agricole privés. »

Le 2^e et le 5^e alinéa de cet article font explicitement référence à une enquête quinquennale destinée à actualiser l'une des deux bases de calcul de la subvention de fonctionnement, à savoir le coût moyen par élève constaté dans le public.

Cette enquête doit en vertu du droit en vigueur avoir lieu tous les cinq ans. Pourtant, si le coût par élève a été fixé pour la première fois en 1994, il n'a pas été réévalué pendant huit années.

Dans l'intervalle, deux protocoles d'accord ont été signés :

- le premier, dit « Puech », devait couvrir les années 1995 à 1998 et prévoyait une enquête en 2007. Il n'a jamais été honoré ;

- le second, dit « Vasseur », devait couvrir les années 1998 à 2000 et prévoyait une enquête en 2000. A son tour, il n'a jamais été honoré : l'enquête conduite en 2001 n'a en effet pas été prise en compte.

Il a fallu un troisième protocole, dit « Gaymard », signé le 20 janvier 2003, pour que l'enquête, finalement effectuée en 2001, soit enfin prise en compte et permette la revalorisation de la subvention des établissements du temps plein.

Ce protocole prévoyait la prise en compte échelonnée sur trois ans de cette revalorisation : **en 2005, le protocole « Gaymard » est donc arrivé à**

son terme : il a donc fallu 11 ans à l'État pour honorer pour la première fois ses engagements qui supposaient une revalorisation tous les 5 ans.

La conséquence de cette incurie est des plus simples : à peine le protocole « Gaymard » arrivé à son terme, il a fallu prévoir une nouvelle enquête afin de respecter la périodicité de 5 ans fixée par la loi. Au demeurant, cette nouvelle enquête était prévue par le protocole, dont elle constituait l'un des éléments.

Là encore, il a fallu du temps à l'État pour agir : ce n'est qu'en 2007 que cette nouvelle enquête a été menée à partir des coûts constatés en 2006. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, ses résultats étaient connus, mais n'avaient toujours pas été pris en compte.

**ÉVOLUTION DU COÛT PAR ÉLÈVE
DANS L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE PUBLIC
(2001-2006)**

	2001	2006	Evolution 2001-2006 (en %)	Inscrit au PLF 2008	Inscrit au PLF 2009
Externe	1 324	1 411	6,57	1 340	1 351
Demi-pensionnaire	1 807	1 954	8,13	1 655	1 668
Interne	3 341	3 539	5,96	2 435	2 454

A cette occasion, votre rapporteur avait déjà souligné la nécessité pour l'État de tenir au plus vite ses engagements. Tel ne sera pas le cas en 2009, puisque la revalorisation effective du coût par élève, qui devait commencer l'année prochaine, est repoussée à 2010.

En 2009, seules les autorisations d'engagement (AE) correspondant à la première tranche de la revalorisation du coût par élève seront ouvertes.

Les établissements devront donc attendre 2010 pour bénéficier des premiers crédits de paiement (CP) liés à une revalorisation à un niveau constaté en 2006. Celle-ci ne sera pleinement effective qu'en 2012.

Le calendrier d'apurement des dettes ainsi contractées par l'État envers les établissements du temps plein est en effet le suivant :

- **9 millions d'euros** d'AE seront ouverts en 2009 et convertis en CP en 2010 ;
- **10 millions d'euros** d'AE seront ouverts en 2010 et convertis en CP en 2011 ;
- **10 millions d'euros** d'AE seront ouverts en 2011 et convertis en CP en 2012.

Au total, **29 millions d'euros** seront ainsi dégagés sur 4 ans.

Votre rapporteur se félicite de l'existence d'un calendrier et d'un chiffrage, mais ne comprend pas que le versement effectif de la première tranche de la revalorisation ait été différé jusqu'en 2010.

A cet égard, elle tient à rappeler que la prise en compte de l'enquête de 2006 n'a rien d'une concession bienveillante que le Gouvernement ferait à l'enseignement privé du temps plein. Les différents protocoles signés par les ministres successifs en charge de l'agriculture ne sont en effet que des modalités d'application, acceptées par les établissements, des obligations posées par le code rural. Ces dernières sont de niveau réglementaire, elles s'imposent au Gouvernement et, le cas échéant, l'inaction de ce dernier ne pourra qu'être sanctionnée par les juridictions compétentes.

Tel sera au demeurant très vraisemblablement le cas, puisque les établissements du temps plein ont engagé la procédure précontentieuse qui conduira inévitablement à la condamnation de l'État.

Votre rapporteur tient à le souligner, le fait même d'être arrivé à une action juridictionnelle des établissements démontre **la légèreté** avec laquelle les Gouvernements successifs ont analysé leurs obligations réglementaires.

Cette légèreté est d'autant plus insatisfaisante que les protocoles marquaient eux-mêmes un recul au regard des engagements gravés dans le code rural et n'avaient été acceptés par les établissements qu'afin de surmonter dans des conditions satisfaisantes l'inertie fautive dont faisaient preuve les Gouvernements.

En 2009, la troisième enquête quinquennale d'évaluation des coûts devrait être menée : si le projet de loi de finances reste en l'état, les pouvoirs publics, loin de mener cette nouvelle enquête en 2009, n'auront pas même commencé à prendre en compte les conséquences de la seconde.

Aux yeux de votre rapporteur, cette situation n'est pas acceptable : **aussi vous proposera-t-elle d'entamer dès 2009 la revalorisation effective de la subvention**, afin d'éviter que ne se développe un contentieux qui prospérera sans aucun doute.

5. Un enseignement privé du rythme approprié qui continue à supporter l'essentiel des mesures d'économie en exécution

S'agissant de l'enseignement privé du rythme approprié, **vos rapporteur se félicite du fait que les engagements pris par le ministère de l'agriculture en 2004 aient été tenus.**

En effet, ces établissements sont uniquement financés par le biais **d'une subvention unique couvrant l'ensemble de leurs dépenses prises en charge par l'État**, qui inclut notamment les rémunérations des formateurs qui y interviennent. Le mode de calcul de cette subvention est défini **aux articles R. 813-46 et suivants du code rural.**

Elle est assise sur le **coût du formateur** multiplié par un **taux d'encadrement** variant selon le niveau de formation des élèves accueillis. Par ailleurs, le coût du poste de formateur est défini **par référence au coût moyen des formateurs intervenant dans des filières analogues des établissements privés du temps plein.**

Là encore, la question de la revalorisation de ce coût s'est posée. Après deux années de blocage, **elle est intervenue en 2003 et a été suivie en 2004 d'un protocole d'accord** signé par le ministère de l'agriculture et les deux fédérations réunissant ces établissements.

Ce protocole organisait le rattrapage de subvention sur deux principes :

- **un rattrapage formel au titre de l'année 2002, représentant 14 millions d'euros, versé en 4 années** (2 millions d'euros en 2005, 3 millions d'euros en 2006, 4 millions d'euros en 2007 et 5 millions d'euros en 2008) ;

- **une revalorisation effective dès 2004, représentant 4 millions d'euros.**

Toutefois, la conclusion de ce rattrapage n'a été rendue possible que par l'introduction d'un plafond d'effectifs finançables qui vient désormais s'intercaler entre les effectifs réels et les effectifs contractualisés.

De fait, ce dispositif, en actant le découplage des effectifs réels et des effectifs financés, est venu limiter la croissance du nombre d'élèves accueillis dans l'enseignement privé du rythme approprié.

En tout état de cause, les **engagements pris en 2004 par le ministère de l'agriculture et de la pêche ont été, dans leur ensemble, tenus.**

Il y aurait tout lieu de s'en réjouir si la subvention versée aux établissements privés du temps plein ne faisait l'objet de reports de charge extrêmement significatifs.

Pour l'essentiel, ces reports de charge s'expliquent par l'intervention de mouvements inopportuns en exécution, le plus souvent justifiés par la nécessité de financer, au sein du ministère de l'agriculture et de la pêche, des plans d'urgence liés à des catastrophes ou calamités naturelles.

Les subventions versées aux établissements privés supportent régulièrement l'essentiel des conséquences de ces annulations. S'agissant en effet des crédits hors titre 2, **ils se voient appliquer un taux de mise en réserve particulièrement important, transformant ainsi ces lignes budgétaires en un véritable vivier pour les annulations futures.**

**MISE À DISPOSITION DES CRÉDITS
PAR PRINCIPALE CATÉGORIE DE DÉPENSES**

Titres	Intitulés	LFI 2008 (en CP et en M€)	Dotation 2008 (en CP et en M€)	Taux en %
	Action 01 : mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	643,314	639,864	99,50%
<i>Personnel</i>	<i>Personnel de l'enseignement public (dont crédits de vacances et TOS déventralisés)</i>	605,440	602,412	99,90%
<i>Hors personnel</i>	<i>Assistants d'éducation (subventions aux établissements)</i>	22,443	22,420	97,44%
	<i>Autres subventions aux établissements publics nationaux ou locaux d'enseignement</i>	15,431	15,036	93,69%
	Action 02 : mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements privés	514,966	482,494	96,08%
<i>Personnel</i>	<i>Personnel de l'enseignement technique privé</i>	199,175	198,131	99,48%
<i>Hors personnel</i>	<i>Subventions de fonctionnement aux établissements du rythme approprié</i>	193,397	181,241	93,71%
	<i>Subventions de fonctionnement aux établissements du temps plein(1)</i>	119,203	99,931	83,83%
	<i>Subventions de fonctionnement aux organisations fédératives ou aux organismes de formation des personnels</i>	3,191	3,191	100,00%
<i>Hors personnel</i>	Action 03 : aide sociale aux élèves du public et du privé	80,838	79,689	98,58%
<i>Hors personnel</i>	Action 04 : évolution des compétences et dynamique territoriale	3,949	3,808	96,43%
<i>Hors personnel</i>	Action 05 : moyens communs à l'enseignement technique agricole (public et privé)	4,308	4,302	99,86%
Total Programme		1 247,375	1 210,157	98,02%

(1) y compris la subvention dite de « l'article 44 » soit 12,768 M€.

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

Ainsi se constituent, année après année, des reports de charge de plus en plus importants qui conduisent le ministère de l'agriculture et de la pêche à commencer l'exécution budgétaire avec une dotation inférieure aux besoins réels.

Pour sortir de ce cercle vicieux, il convient donc d'opérer une remise à niveau significative des crédits concernés, afin d'apurer une part substantielle du report de charge accumulé.

Aux yeux de votre rapporteur, cette remise à niveau est d'autant plus nécessaire que les reports de charges sont devenus tels que leur existence même annule l'effet des protocoles passés entre le ministère et ses partenaires.

ÉVOLUTION DES REPORTS DE CHARGES DEPUIS 2006 (RYTHME APPROPRIÉ)

LFI 2006	181,231 M€	Solde des engagements antérieurs à 2006	19,304 M€
Mouvements budgétaires	- 3,292 M€	Subvention due année scolaire 2005-2006	183,861 M€
Dotation nette	177,939 M€	Besoin sur année civile 2006	203,165 M€

LFI 2007	191,195 M€	Solde des engagements antérieurs à 2007	25,226 M€
Mouvements budgétaires	+ 3,377 M€	Subvention due année scolaire 2006-2007	189,390 M€
Dotation nette	194,572 M€	Besoin sur année civile 2007	214,616 M€

LFI 2008	193,398 M€	Solde des engagements antérieurs à 2008	20,044 M€
Mouvements budgétaires	- 12,437 M€	Subvention due année scolaire 2007-2008	196,920 M€
Dotation nette	180,961 M€	Besoin sur année civile 2008	216,964 M€

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

Au total, le **ratrapage obtenu, après des mois de négociations, par l'enseignement privé du rythme approprié s'élevait en effet à 14 millions d'euros. Fin 2008, le seul décalage entre la dotation nette et le besoin sur année civile sera de 36 millions d'euros.**

Les reports de charge **réduisent donc à néant les accords passés par l'enseignement du rythme approprié.**

Dans une moindre mesure, l'exécution budgétaire a un même effet sur la subvention allouée à l'enseignement privé du temps plein : si une partie du financement de ces établissements échappe à une mise en réserve excessive, les crédits concernés relevant du titre 2, **la subvention versée au temps plein est également affectée par les mouvements d'exécution, ce qui conduit là encore à la constitution de reports de charge significatifs.**

ÉVOLUTION DES REPORTS DE CHARGES DEPUIS 2006 (TEMPS PLEIN)

LFI 2006	111,017 M€	Solde des engagements antérieurs à 2006	8,020 M€
Mouvements budgétaires	- 2,285 M€	Subvention due année scolaire 2005-2006	104,47 M€
Dotation nette	108,732 M€	Besoin sur année civile 2006	112,489 M€

LFI 2007	105,050 M€	Solde des engagements antérieurs à 2007	3,757 M€
Mouvements budgétaires	- 2,776 M€	Subvention due année scolaire 2006-2007	106,6 M€
Dotation nette	102,274 M€	Besoin sur année civile 2007	110,357 M€

LFI 2008	106,435 M€	Solde des engagements antérieurs à 2008	8,083 M€
Mouvements budgétaires	- 6,654 M€	Subvention due année scolaire 2007-2008	106,6 M€
Dotation nette	99,781 M€	Besoin sur année civile 2008	114,683 M€

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

Sur l'ensemble des actions du programme, les reports de charge atteindront **une somme globale de 58,52 millions d'euros en 2009. Une telle stratégie budgétaire ne peut donc plus être poursuivie indéfiniment.**

**LES REPORTS DE CHARGES
DU PROGRAMME « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »**

(en euros)

Programme	Libellé	Reports de charges 2007		Reports de charges 2008		Report de charges 2009	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
14322	Accident du travail	1.052.240	1.052.240	2.060.890	2.060.890	2.210.890	2.210.890
14332	Privé du rythme approprié	32.632.647	20.044.022	7.971.147	24.399.079	20.520.452	36.768.384
14335	Privé temps plein	13.218.269	8.082.884	2.593.932	4.516.121	9.607.932	10.966.121
14340	Bourses sur critères sociaux	2.525	2.525	3.627.759	3.627.759	8.597.759	8.597.759
Programme 143		46,9	29,18	41,15	56,57	40,83	58,52

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche (octobre 2008)

Votre rapporteur vous proposera, en conséquence, d'engager l'apurement des reports de charge pesant sur les trois lignes budgétaires où leur croissance est exponentielle :

- la sous-action « Enseignement privé du rythme approprié », à hauteur de 25 millions d'euros ;

- la sous-action « Enseignement privé du temps plein », à hauteur de 4,6 millions d'euros ;

- la sous-action « Accidents du travail », à hauteur de 2 millions d'euros.

S'agissant de la sous-action « Bourses sur critères sociaux », le report de charge potentiel a, semble-t-il, été apuré.

6. Une gestion budgétaire qui doit être revue en profondeur

Votre rapporteur s'interroge également sur les pratiques qui peuvent conduire à aggraver ainsi en exécution des sous-dotations prévisibles dès le stade de l'autorisation.

Au demeurant, cette sous-dotation est indiscutable et était déjà soulignée par la Cour des comptes dans ses rapports successifs sur l'exécution de la loi de finances pour 2007 : « *par ailleurs, certaines des annulations effectuées dans les décrets d'avance n'ont pas porté sur des crédits devenus sans objet, contrairement à ce que prévoit l'article 14 de la LOLF. Dans*

certain cas, l'annulation a créé une situation d'insuffisance de crédits : ainsi des programmes Rayonnement culturel et scientifique (pour la subvention à l'agence pour l'enseignement français à l'étranger), Enseignement technique agricole ou Audiovisuel extérieur (contributions à RFI et à TV5 Monde). »¹

En conséquence, votre rapporteur souhaite que l'approche budgétaire retenue pour le programme 143 soit profondément transformée :

- un **rebasage des crédits doit être effectué au niveau des besoins réels pour 2009** et être pris intégralement en compte dans la préparation de la loi de finances pour 2010 ;

- l'enseignement technique agricole doit **cesser d'être la variable d'ajustement principale choisie par le ministère de l'agriculture et de la pêche en autorisation comme en prévision**. A cet égard, votre rapporteur souhaite que des engagements extrêmement clairs soient pris par le ministre concerné ;

- afin de rendre impossible les annulations massives de crédits hors titre 2 destinés à l'enseignement privé, **les différents taux de mise en réserve doivent être portés à un niveau soutenable, qui prennent en compte le fait, au moins pour le rythme approprié, que ces crédits servent essentiellement à la rémunération de personnels ;**

- enfin, le ministère de l'éducation nationale étant, en vertu des principes de la LOLF, mis à contribution dès lors que la sous-dotation de l'enseignement agricole devient particulièrement criante, **des réunions de suivi budgétaire communes aux deux ministères doivent être organisées régulièrement tout au long de l'année.**

Votre rapporteur a eu l'occasion de participer à la première du genre et souhaite que l'expérience se renouvelle aussi fréquemment que nécessaire.

B. UN PROJET DE LOI DE FINANCES OÙ PRÉVALENT DES DÉSÉQUILIBRES ENTRE ENSEIGNEMENT AGRICOLE ET ÉDUCATION NATIONALE

Votre rapporteur le souhaite d'autant plus que les budgets de l'enseignement agricole et de l'éducation nationale ne semblent pas pour l'heure traités de la même manière.

Aux yeux de votre rapporteur, il faut le préciser d'emblée : il ne s'agit en rien de remettre en cause le traitement budgétaire dont fait l'objet l'éducation nationale, mais d'inviter le ministère de l'agriculture et de la pêche ainsi que le ministère du budget et des comptes publics à ne pas traiter différemment l'un et l'autre lorsque rien ne le justifie.

¹ Cour des comptes, Rapport sur la gestion et les résultats budgétaires de l'État pour 2007.

1. Un budget en nette progression dans l'éducation nationale

De ce point de vue, **votre rapporteur ne peut regretter de voir progresser les budgets de l'enseignement agricole et de l'éducation nationale à des rythmes bien différents.**

Une première analyse sommaire en témoigne, puisqu'en dehors de la convergence prévue à partir de 2010-2011, les taux de croissance des budgets de l'enseignement agricole et de l'éducation nationale sont nettement divergents.

Pour mémoire

	2009	2010	2011	2009-2011	Variation 2007-2008 (à périmètre constant)
Enseignement agricole	1,255	1,288	1,315	0,060	
Variation	<i>0,64%</i>	<i>2,63%</i>	<i>2,10%</i>	<i>4,78%</i>	-1,08%
Éducation nationale	58,736	60,36	61,61	2,874	
Variation	<i>1,61%</i>	<i>2,76%</i>	<i>2,07%</i>	<i>4,89%</i>	1,70%
Total Enseignement scolaire	59,991	61,648	62,925	2,934	
Variation	<i>1,59%</i>	<i>2,76%</i>	<i>2,07%</i>	<i>4,89%</i>	

En milliards d'euros

A un niveau plus fin, il en va de même : si l'on exclut la contribution au CAS pensions, qui explique la croissance des deux budgets, pour se concentrer sur la seule masse salariale réellement mobilisée par les deux ministères, **les taux de variation des deux budgets sont là encore bien différents :** la masse salariale hors CAS de l'enseignement agricole régresse de plus de - **1,52 %**, alors que celle de l'éducation nationale ne diminue que de - **0,64 %**.

2. Un taux de remplacement des départs à la retraite de personnels administratifs plus favorable dans l'éducation nationale

De la même manière, les taux de remplacement des **départs à la retraite** sont très nettement divergents.

Si, s'agissant des personnels enseignants, chacun des deux ministères applique un taux de non-renouvellement proche de un sur deux, **l'enseignement agricole prévoit également de ne pas remplacer 2 départs à la retraite de personnels administratifs sur 3.**

Or, **le schéma d'emplois du ministère de l'éducation nationale ne prévoit aucune suppression de postes de personnels administratifs**, les 500 postes supprimés dans le programme 214 étant intégralement compensés par la provision constituée dans le programme 140.

3. Des gisements de productivité déjà largement exploités dans l'enseignement agricole

S'agissant des personnels enseignants, votre rapporteur estime nécessaire de souligner que **l'essentiel des réductions de poste d'enseignants est rendu possible par l'amélioration de la productivité**. Le non-renouvellement d'un poste d'enseignant partant à la retraite sur deux passe en effet dans l'éducation nationale notamment par :

- la révision des mises à disposition (1 000 postes) ;
- l'amélioration de l'efficience du remplacement (3 000 postes).

Au total, 4 000 des 6 500 postes supprimés dans le second degré le sont au titre de mesures de rationalisation.

Or celles-ci sont difficilement transposables dans l'enseignement agricole :

- le ministère de l'agriculture et de la pêche n'a pas eu, comme le ministère de l'éducation nationale, une **politique de mise à disposition massive** ;

- le remplacement est assuré dans des conditions relativement normales et **n'a pas conduit à la constitution d'un potentiel de remplaçants de la même ampleur** que celui qui a cours dans l'éducation nationale.

Là où le ministère de l'éducation nationale peut donc supprimer des postes sans toucher aux classes, **le ministère de l'agriculture et de la pêche est contraint de faire disparaître des emplois correspondant à des professeurs affectés devant élève.**

A cet égard, il est impossible de dire que dans les faits, le principe du non remplacement d'un enseignant sur deux partant à la retraite frappe avec la même rigueur l'éducation nationale et l'enseignement agricole : **du côté de l'enseignement agricole, c'est l'offre d'enseignement qui est directement touchée par ces suppressions.**

4. Une logique de rigueur budgétaire qui contient le développement de l'enseignement agricole

Votre rapporteur juge en effet nécessaire de rappeler que, contrairement à ce qui se passe dans l'éducation nationale, le nombre d'élèves effectivement accueillis est directement affecté par les décisions budgétaires.

En effet, par un effet de masse, l'éducation nationale est contrainte, en tout état de cause, d'accueillir l'immense majorité des élèves en âge scolaire, cette obligation légale venant par définition sécuriser une part de son budget.

Ce n'est pas le cas de l'enseignement agricole, qu'il soit public ou privé, puisqu'il n'a en un sens qu'une place résiduelle directement déterminée par le niveau de son budget : toute restriction budgétaire se traduit donc par une baisse de l'offre d'enseignement dans les établissements agricoles et partant, par une réduction des effectifs globaux scolarisés.

D'ores et déjà, les établissements agricoles sont contraints de refuser un nombre significatif d'élèves, alors même que la démographie scolaire leur est globalement défavorable.

Aussi votre rapporteur souhaite-t-elle que la place complémentaire de l'enseignement agricole soit enfin reconnue et qu'elle reçoive enfin une traduction sur le plan budgétaire : **le développement de l'enseignement agricole doit être rendu possible par un budget adapté.**

Les performances de ce système d'enseignement sont en effet remarquables : **à ce titre, la bonne gestion des deniers publics passe par une augmentation de la part d'élèves scolarisés dans l'enseignement agricole et donc par un budget adéquat.**

II. L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, UNE EXCEPTION REMARQUABLE QUI MÉRITE D'ÊTRE RENFORCÉE

Aux yeux de votre rapporteur, l'enseignement agricole mérite une attention budgétaire particulière non seulement au nom du principe d'égalité entre les élèves fréquentant les diverses structures éducatives, mais aussi et surtout en raison des singularités qui font de lui une **exception remarquable dans le paysage éducatif français**.

Longtemps ses performances singulières sont restées inaperçues faute d'une publicité suffisante. Si chacun savait au niveau local le rôle essentiel que jouaient les établissements agricoles, cela n'était ni assez dit ni assez écrit.

Désormais, ces qualités sont connues de tous : une série de rapports récents a en effet mis l'accent sur les performances qui sont les siennes ainsi que sur le rôle bien particulier que cette forme d'enseignement joue dans les territoires ruraux.

Celles-ci s'expliquent en premier lieu par l'engagement exceptionnel de l'ensemble de la communauté éducative agricole : quiconque a rencontré les enseignants, les formateurs et l'ensemble des personnels des établissements, mais aussi les services déconcentrés et centraux du ministère de l'agriculture et de la pêche a pu prendre la mesure de l'investissement passionné et sans réserve qui est le leur.

Une nouvelle fois, votre rapporteur souhaite saluer leur travail remarquable et forme le vœu que les moyens qui leur sont donnés soient enfin à la hauteur de cet engagement.

A. L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, UN RENFORT BIENVENU DANS LES ZONES RURALES

La place singulière qu'occupe l'enseignement agricole dans le paysage éducatif français tient en premier lieu à **l'ancrage local qui est le sien**. C'est en effet au cœur des territoires ruraux que sont le plus souvent implantés les établissements agricoles, **qui assurent ainsi l'avenir de régions souvent malmenées par ailleurs**.

Car ni l'agriculture ni la ruralité ne sauraient subsister bien longtemps si n'étaient formés chaque année des jeunes hommes et des jeunes femmes capables de prendre la relève de leurs aînés dans les filières de production ou de transformation. De même, ces territoires ne sauraient se développer sans les nouveaux métiers de service auxquels prépare l'enseignement agricole.

1. Un enseignement à la vocation sociale nettement affirmée

Les établissements agricoles ont une autre singularité particulièrement remarquable : **ils accueillent 36 % de boursiers, contre**

26 % en moyenne nationale dans les collèges et lycées de l'éducation nationale.

Là encore, cette singularité tient à leur ancrage local : les établissements agricoles sont en effet **à l'image des territoires où ils se trouvent, avec les handicaps et les atouts de la ruralité.**

Fermer des classes dans l'enseignement agricole, c'est priver cette jeunesse venue des milieux ruraux **d'une voie de réussite aux performances particulièrement remarquables.**

2. Des classes de 4^e et de 3^e qui réussissent souvent là où l'enseignement classique a échoué

Le maintien des classes de 4^e et de 3^e de l'enseignement agricole le prouve. La logique administrative voudrait en effet que ces classes, qui au premier abord ne relèvent pas d'un enseignement essentiellement technique, soient d'une manière ou une autre rapprochées des structures classiques existantes.

Mais sur ce point, la logique d'un découpage clair et net des compétences ne serait pas de bon conseil : le maintien de ces classes de 4^e et de 3^e s'explique en effet par leurs **excellents résultats en matière de remédiation**. Elles accueillent des élèves qui, le plus souvent, se sont lentement enfoncés dans l'échec scolaire et ne sont pas parvenus, dans les établissements scolaires classiques, à s'épanouir et à réussir. Dans l'enseignement agricole, ils retrouvent souvent pied.

Nombreux sont chaque année les jeunes qui **retrouvent ainsi confiance non seulement en eux, mais aussi dans l'École à l'issue de leurs deux années de scolarité.**

Sur tout le territoire, les classes de 4^e et de 3^e de l'enseignement agricole forment ainsi **un maillage de proximité au service des élèves les plus en difficulté.**

C'est pourquoi votre rapporteur se réjouit que le ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Michel Barnier, ait pris l'engagement de maintenir ces classes et de les préserver de tout ajustement budgétaire.

Cet engagement figurera au cœur du 5^e schéma prévisionnel des formations de l'enseignement agricole, qui pourrait consacrer la **mission de remédiation propre à l'enseignement agricole.**

REGION	PRIVE																	
	Public			CNEAP			Sans affiliation			UNMFREO			UNREP			Total Public + Privé		
	3ème	4ème	Total	3ème	4ème	Total	3ème	4ème	Total	3ème	4ème	Total	3ème	4ème	Total	3ème	4ème	Total
Alsace													21	20	41	21	20	41
Aquitaine	159	50	209	290	177	467				734	471	1205	85	39	124	1268	737	2005
Auvergne	103	61	164	107	65	172				204	146	350				414	272	686
Basse-Normandie	64	45	109	110	93	203				746	453	1199	46	42	88	966	633	1599
Bourgogne	137	92	229	231	150	381				376	239	615	22	7	29	766	488	1254
Bretagne	131	81	212	987	640	1627				773	554	1327				1891	1275	3166
Centre	145	140	285	298	208	506	25	16	41	399	289	688	37	30	67	904	683	1587
Champagne-Ardenne	139	57	196	137	114	251				135	100	235	40	32	72	451	303	754
Franche-Comté	61	24	85	116	95	211				415	244	659				592	363	955
Guadeloupe										103	80	183				103	80	183
Guyane										23	15	38				23	15	38
Haute-Normandie	75	45	120	55	53	108				211	203	414				341	301	642
Île-de-France	21		21	120	88	208				64	66	130	136	114	250	341	268	609
La Réunion				28	12	40				117	94	211				145	106	251
Languedoc-Roussillon	60	51	111	449	312	761				141	99	240	215	155	370	865	617	1482
Limousin	103	50	153							101	63	164				204	113	317
Lorraine	90	29	119	14	13	27				297	198	495	27	16	43	428	256	684
Martinique										28	28	56				28	28	56
Mayotte	30	24	54													30	24	54
Midi-Pyrénées	315	131	446	302	223	525				314	215	529	4	23	27	935	592	1527
Nord-Pas-de-Calais	16		16	411	346	757				237	175	412	19	23	42	683	544	1227
Pays de la Loire	79	28	107	754	443	1197				1472	966	2438	86	44	130	2391	1481	3872
Picardie	51	25	76	131	99	230				376	259	635	91	60	151	649	443	1092
Poitou-Charentes	128	37	165	70	46	116				681	503	1184				879	586	1465
Polynésie Française	15		15							147	117	264				162	117	279
Provence-Alpes-Côte d'Azur	115	52	167	178	111	289				322	282	604	89	45	134	704	490	1194
Rhône-Alpes	229	106	335	809	554	1363				1481	1063	2544	86	39	125	2605	1762	4367
Total	2266	1128	3394	5597	3842	9439	25	16	41	9897	6922	16819	1004	689	1693	18789	12597	31386

3. Des diplômes qui ouvrent la voie de l'insertion professionnelle

L'enseignement agricole assume d'autant mieux cette mission de remédiation que **cohabitent dans ses établissements des filières de nature bien différente** : on y trouve en effet l'équivalent de classes de collège, mais aussi des sections professionnelles et des formations générales classiques, avec notamment des sections scientifiques dont les résultats sont souvent excellents. **Au sein des établissements agricoles, la mixité des publics est donc une réalité.**

Elle explique au moins partiellement les très bons résultats de l'enseignement agricole tant aux examens qu'en matière d'insertion professionnelle.

Sur ce point, il est difficile de comparer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement agricole et celle des lauréats de l'enseignement professionnel, les deux ministères construisant leurs statistiques sur des bases différentes : l'éducation nationale retient un taux à 7 mois là où l'enseignement agricole suit ses élèves quatre années après leur sortie du système éducatif.

Toutefois, une enquête commune vient d'être menée en Basse-Normandie. Ses résultats sont les suivants :

TAUX D'INSERTION À 7 MOIS

Taux d'insertion	Enseignement agricole public	Éducation nationale
À niveau V	56,3 %	52,6 %
A niveau IV	73,9 %	64,8 %
A niveau II	73,8 %	73,5 %
Taux global d'insertion	71,4 %	63,1 %

Source : Ministère de l'éducation nationale – Ministère de l'agriculture et de la pêche

B. UN LABORATOIRE D'INNOVATIONS PÉDAGOGIQUES

Ces résultats s'expliquent par la **capacité d'innovation propre à l'enseignement agricole**. Celle-ci trouve à son tour son ancrage dans la **tradition propre à cette forme d'enseignement** ainsi que dans la **mobilisation sans faille des personnels qui la font vivre**.

1. Un enseignement qui n'a rien d'un coût à maîtriser, mais tout d'un modèle à imiter

Pour que cette tradition demeure vivante, **l'enseignement agricole a en effet besoin de disposer des moyens nécessaires.** Depuis plusieurs années, tel n'est pas le cas et les conséquences commencent à s'en faire sentir : la réduction de la dotation globale horaire de 2 % nets pendant 5 ans va en effet directement peser sur les marges de manœuvre dont disposaient les établissements pour organiser des actions pédagogiques innovantes, qui se développent souvent en marge du temps scolaire pris au sens strict.

Ces marges de manœuvre sont pourtant celles qui avaient permis à l'enseignement agricole de développer une véritable culture du suivi individualisé des élèves, clef de tout travail de remédiation.

Votre rapporteur observe au demeurant que la fécondité de ce travail d'accompagnement a été parfaitement comprise par le ministère de l'éducation nationale, qui a entrepris avec résolution de le proposer à ses propres élèves.

Aussi une approche strictement budgétaire qui conduirait à réduire les crédits pédagogiques au profit d'une définition resserrée des besoins ne peut-elle que se révéler erronée.

Votre rapporteur tient néanmoins à souligner que l'excellence de l'enseignement agricole ne l'exonère pas de tout effort de réforme. Mais cet effort ne saurait conduire à affaiblir **ce qui fait sa singularité et son succès.**

Tel est au demeurant l'esprit dans lequel elle a, avec l'ensemble des membres du groupe consultatif en charge du rapport préparatoire au 5^e schéma, travaillé pour mieux cerner les conditions du **nouvel élan dont l'enseignement agricole a besoin et qui passe par une restauration de sa capacité d'innovation, mise à mal par un pilotage purement financier.**

2. Une référence dans le débat pédagogique

Cette capacité d'innovation est désormais relevée par tous et fait désormais de l'enseignement agricole l'une des références dans le débat pédagogique.

Votre rapporteur ne prendra qu'un seul exemple : le rapport dit « Pochard », remis il y a quelques mois au ministre de l'éducation nationale, faisait ainsi référence à l'enseignement agricole au sujet :

- de l'autonomie et la responsabilité des équipes pédagogiques ;
- de l'ancrage territorial des établissements ;
- de la coexistence des différents types de formation au sein des établissements ;
- du profil et du rôle des directeurs d'établissement ;

- du profil et du rôle des présidents de conseil d'administration ;
- de la prise en compte des objectifs d'insertion ;
- de l'organisation souple de l'année scolaire, *via* une part substantielle de la dotation globale horaire consacrée au projet d'établissement.

Sur tous ces points, l'enseignement agricole fait figure de référence et il serait regrettable que cet exemple remarquable soit mis à mal par la récurrence des sous-budgétisations.

Ce sont pourtant ces singularités qui sont mises en cause et votre rapporteur souhaite le montrer par deux dernières illustrations concrètes :

- l'une des forces de l'enseignement agricole tient à sa capacité à réunir formation initiale et formation continue au sein des mêmes structures. Mais la sous-estimation des crédits dus par les établissements au titre des **charges de pensions dues pour les « emplois gagés »** conduira ces derniers à devoir puiser sur leurs fonds propres. Les établissements agricoles étant le plus souvent à taille humaine, leur trésorerie est loin de pouvoir toujours supporter une telle ponction ;

- la mixité des publics dont l'enseignement agricole a fait l'une de ses caractéristiques suppose d'accueillir les élèves handicapés qui le souhaitent dans les établissements. Des crédits destinés aux assistants d'éducation sont donc prévus par le présent projet de loi de finances, mais ils ont été sous-évalués à hauteur de 1,2 million d'euros. Ce point témoigne donc encore une fois de la manière dont les réductions budgétaires insidieuses conduisent à fragiliser la singularité de cet enseignement.

* *
*

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre rapporteur émet donc un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » si le budget du programme 143 « Enseignement technique agricole » n'était pas remis à niveau.

Comme le souligne le rapporteur spécial de la commission des finances, M. Gérard Longuet dans son rapport sur le présent projet de loi de finances, des « mises en garde » ont été adressées au ministère de l'agriculture et de la pêche. Pourtant, nombreuses sont les « interrogations qui persistent » au seuil du débat budgétaire pour 2009.

Votre rapporteur vous propose donc d'adopter un amendement en ce sens, qui permettra de **rebaser pour solde de tout compte les crédits de ce programme régulièrement sous-budgété.**

Pour l'année 2009, 6 points sont ainsi particulièrement discutables :

- l'enseignement agricole n'est pas en mesure de supporter les suppressions d'emploi prévues sans multiplier les fermetures de classe dans les territoires ruraux ; en conséquence, il convient de rétablir 100 postes d'enseignants, soit 33,3 ETPT, pour un montant de 1 833 333 euros et de 64 postes de personnels administratifs, soit 32 ETPT, pour un montant de 960 000 euros dans l'enseignement public (action n° 1, titre 2) ainsi que 45 postes d'enseignants, soit 15 ETPT, pour un montant de 660 000 euros dans l'enseignement public du temps plein (action n° 2, titre 2) ;

- les charges de pension ayant été sous-évaluées pour les emplois gagés des CFA et CFPPA, il convient de prévoir un abondement complémentaire de 5 200 000 euros destiné à garantir la pérennité de ces structures et des établissements qui les accueillent (action n° 1, hors titre 2) ;

- la prise en compte effective des données de l'enquête sur les coûts, base de calcul de la subvention de fonctionnement des établissements du temps plein, ayant été différée à 2010, il paraît nécessaire de prévoir que cette revalorisation commencera dès 2009, à hauteur de 10 000 000 euros de crédits de paiement, 9 000 000 euros d'autorisations d'engagement ayant été par ailleurs d'ores et déjà ouvertes à ce titre par le présent projet de loi de finances (action n° 2, hors titre 2) ;

- l'exécution budgétaire du programme 143 étant particulièrement chaotique et conduisant à des annulations récurrentes de crédits provoquant l'accumulation de reports de charge, il convient d'engager leur apurement à hauteur de 4 600 000 d'euros pour le temps plein et de 25 000 000 euros pour le rythme approprié (action n° 2, hors titre 2), le projet de loi de finances prévoyant d'ores et déjà par ailleurs des autorisations d'engagement à hauteur de 2 000 000 euros pour le temps plein et de 16 300 000 euros pour le rythme approprié ;

- de même, il convient d'apurer totalement le report de charges portant sur les accidents de travail des élèves à hauteur de 2 000 000 euros (action n° 1, hors titre 2) ;

-enfin, le coût réel du recrutement des assistants d'éducation à hauteur des effectifs inscrits dans le projet de loi ayant été sous-évalué à hauteur de 1 200 000 euros, il convient d'abonder l'action n° 1 d'une somme équivalente (action n° 1, hors titre 2).

En application de l'article 40 de la Constitution, l'initiative parlementaire ne peut aller au-delà d'une reventilation de crédits entre programmes d'une même mission. Seul le Gouvernement peut disposer d'un autre gage.

En conséquence, l'amendement proposé par votre rapporteur tend à tirer toutes les conséquences de la solidarité budgétaire existant entre programmes concourant à la mise en œuvre des politiques scolaires au sein

d'une même mission, en réduisant de 51 453 333 euros le montant des crédits de paiement et de 24 153 333 euros le montant des autorisations d'engagement ouverts sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré ».

Cette réduction serait intégralement opérée sur le titre 2 du programme « Enseignement scolaire public du second degré » et ventilée sur chacune des actions du programme à hauteur de son poids relatif dans le programme.

Elle tire les leçons de l'examen de la loi de règlement pour 2007, votre commission des finances ayant observé à cette occasion que la gestion des crédits de titre 2 du programme était « non contrainte », l'excédent constaté ayant permis de couvrir le déficit de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » ainsi que celui de deux autres programmes de la mission « Enseignement scolaire ».

Pour mémoire, le ministre de l'éducation nationale avait affirmé devant votre commission des finances à cette occasion que cet excédent dégagé en 2007 « n'était pas problématique, dans la mesure où [il] représentait moins de 0,6 % des crédits du programme ». ¹

La réduction proposée par l'amendement de votre rapporteur représente quant à elle 0,08 % de l'ensemble des crédits de paiement demandés en loi de finances pour les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale et 0,17 % des crédits du programme « Enseignement public du second degré ».

Votre rapporteur souhaite toutefois le souligner, ce gage est le seul qu'il lui soit donné de proposer. L'essentiel ne tient donc pas aux crédits supprimés, mais aux crédits ouverts par l'amendement. Il reviendra au Gouvernement, s'il en manifeste la volonté, d'opérer les ajustements qu'il juge nécessaire sur la nature des suppressions de crédits proposées.

¹ *Bulletin des commissions du Sénat, semaine du 30 juin 2008.*

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 25 novembre 2008, la commission a tout d'abord procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Jean-Claude Carle sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2009.**

Un large débat a suivi l'exposé des rapporteurs.

Mme Françoise Laborde a souhaité savoir si les maîtres spécialisés des RASED devaient être sédentarisés dans des écoles ou être affectés dans des classes à l'instar des autres professeurs des écoles. Elle a par ailleurs relevé que le traitement du public et du privé semblait pour l'heure fort peu paritaire.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin a exprimé sa préoccupation devant l'absence d'évaluation des politiques éducatives, en s'interrogeant notamment sur le nombre important d'indicateurs non renseignés. Elle a également formulé ses inquiétudes devant les suppressions de postes dans le premier degré au moment même où la démographie se redresse. Elle a, de plus, souligné la qualité du travail de remédiation accompli dans les RASED et s'est interrogée sur les conséquences de leur disparition pour des élèves qui cumulent souvent de très lourds handicaps. Enfin, elle a souhaité savoir pourquoi le nombre de personnels médico-sociaux ne cessait de diminuer.

M. Jean-Pierre Placade a souligné qu'outre les médecins et les infirmières, les psychologues scolaires étaient particulièrement nécessaires et pourtant souvent oubliés.

M. Philippe Richert a rappelé que le Sénat avait, lors de l'examen de la loi de 2004 sur les libertés et responsabilités locales, souhaité confier aux collectivités territoriales la gestion des personnels médico-sociaux. L'Assemblée nationale ne l'avait pas suivi sur ce point. La situation ne s'étant pas améliorée, ce transfert devrait être à nouveau envisagé, les élèves souffrant de cette situation. Il a également souhaité que les conséquences de la suppression de 3.000 emplois dans les RASED soient évaluées, les écoliers ne devant en aucun cas s'en trouver pénalisés. Enfin, il s'est interrogé sur les conséquences de la réforme du recrutement des enseignants, s'agissant tout à la fois du devenir des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) et des étudiants qui préparent les concours sans savoir quel sort leur sera finalement réservé.

Mme Colette Mélot a observé que la question des personnels médico-sociaux pourrait être abordée dans le cadre des travaux de la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales.

M. Jacques Legendre, président, a insisté sur la nécessité de ne plus désespérer les étudiants de langues rares, en n'ouvrant pas de postes aux différents concours de recrutement.

M. Pierre Martin a mis l'accent sur les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales en matière d'organisation des transports scolaires. Outre les problèmes de la double tournée de ramassage supposée par l'accompagnement éducatif et les heures de soutien, se pose également celui de la non concordance des emplois du temps des différents niveaux d'enseignement. Il conviendrait de les aligner, au moins au niveau du collège, sur le rythme adopté à l'école.

M. Claude Bérit-Débat a alors regretté que le ministère de l'éducation nationale n'ait pas jugé opportun d'associer les collectivités territoriales aux décisions qu'il a prises, puisque c'est à elles qu'il revient d'en assumer par la suite les conséquences. Il s'est également interrogé sur l'avenir des RASED, la sédentarisation revenant à nier la compétence même des maîtres spécialisés.

En réponse aux intervenants, **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- les 3.000 maîtres spécialisés concernés seront affectés dans des classes, mais ils pourront faire bénéficier leurs élèves et leurs établissements de leur expérience que nul ne conteste ;

- les collectivités territoriales devraient être associées bien plus tôt à des décisions qui les concernent ;

- l'inaction ne cesse de rendre plus préoccupante la pénurie des personnels médico-sociaux. Une solution doit maintenant être trouvée afin de sortir de l'immobilisme. Il faudrait donc passer des accords avec le secteur libéral ;

- l'absence d'évaluation est une évidence et les documents budgétaires en témoignent. Un effort significatif devra être fait sur ce point ;

- une période de transition devrait être prévue pour les concours de recrutement d'enseignants, mais, à ce stade, les détails du dispositif restent encore bien flous.

Puis la commission a entendu **Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis**, sur les **crédits du programme « Enseignement technique agricole » de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2009**.

Un large débat a suivi l'intervention de l'orateur.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin a indiqué qu'à l'instar du rapporteur pour avis, elle voyait dans l'enseignement agricole une exception remarquable dont les résultats en matière d'insertion professionnelle méritaient d'être salués. Elle a également souligné les inquiétudes que faisaient naître non seulement les suppressions d'emploi, mais encore la généralisation du baccalauréat professionnel en trois ans dans l'enseignement agricole, qui sera particulièrement difficile à mettre en place dans les petites structures qui n'auront pas les moyens de conserver des filières en quatre ans aux côtés des nouveaux cursus en trois ans.

Se déclarant favorable à la proposition du rapporteur pour avis, **M. Jean Claude Carle** a appelé le ministère de l'agriculture et de la pêche à prendre des engagements afin de ne pas réitérer indéfiniment les mêmes arbitrages peu pertinents. Il serait en effet inconcevable que le secteur agricole hypothèque son avenir en malmenant des établissements dont il a profondément besoin.

M. Pierre Martin a souligné que le problème de budgétisation de l'enseignement agricole était récurrent et qu'il fallait lui apporter une réponse. Il s'est également interrogé sur le devenir professionnel des diplômés des établissements concernés.

M. Ivan Renar a fait part de son accord avec le principe même de l'amendement, tout en regrettant que l'article 40 de la Constitution ne laisse pas d'autre solution au législateur que de transférer vers l'enseignement agricole des crédits en provenance du budget de l'éducation nationale.

M. Ambroise Dupont a apporté son soutien à la proposition du rapporteur pour avis, en invitant le ministère de l'agriculture et de la pêche à attribuer enfin à l'enseignement agricole les moyens dont il a besoin pour exister.

M. Jacques Legendre, président, a fait état de son étonnement devant le traitement budgétaire que réservait, chaque année, le ministère de l'agriculture et de la pêche à l'enseignement agricole. Il a également souligné le fait que l'amendement tendait avant toute chose à abonder de 51 millions d'euros les crédits du programme 143 et qu'en l'état actuel du droit parlementaire, il n'était pas possible de les prélever sur d'autres programmes que ceux relevant de l'éducation nationale. Seul le Gouvernement pourrait, s'il le souhaitait, lever ou transformer ce gage et il lui reviendra, le cas échéant, de le faire en séance. Quant au ministère de l'agriculture et de la pêche, il conviendrait qu'il adopte désormais d'autres méthodes de travail et il serait bon de le lui signifier très clairement.

En réponse aux intervenants, **Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- cet amendement est présenté pour solde de tout compte et il est accompagné de l'engagement de ne plus intervenir à l'avenir. Il est en effet

temps pour le ministère de l'agriculture et de la pêche de prendre enfin ses responsabilités ;

- les deux ministères concernés ont commencé à travailler en commun afin d'éviter que de telles difficultés ne se reproduisent.

La commission a ensuite **adopté à l'unanimité l'amendement présenté par Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis, et tendant à majorer de 51.453.333 euros les crédits de paiement pour 2009 du programme 143 « Enseignement technique agricole ».**

Enfin, la commission a entendu le **rapport pour avis de Mme Brigitte Gonthier-Maurin sur les crédits consacrés à l'enseignement professionnel au sein de la mission « Enseignement scolaire » dans le projet de loi de finances pour 2009.**

Un large débat a suivi l'intervention du rapporteur pour avis.

Mme Françoise Laborde s'est interrogée sur les raisons pour lesquelles l'éducation nationale ne développait pas un système de modules dans l'enseignement professionnel afin de constituer de vraies passerelles entre les cursus. Elle a également indiqué que le stage effectué en classe de 3^e devait permettre d'ouvrir les élèves à la diversité des métiers et non s'opérer, comme tel est le cas actuellement, auprès des proches des familles. Enfin, elle s'est étonnée du fait que les élèves qui désirent faire leur stage dans une école primaire n'y soient pas autorisés.

Mme Marie-Thérèse Bruguière a souligné que cette situation n'était pas isolée et que les stages en milieu scolaire étaient le plus souvent impossibles.

M. Jacques Legendre, président, a rappelé que le groupe de travail de la commission sur le baccalauréat s'était intéressé aux diplômes professionnels et qu'il avait constaté que le BEP et le CAP n'avaient jamais cessé d'être en concurrence, alors même que le premier devait à terme remplacer le deuxième. Quant aux cursus en trois ans, ils permettront de surmonter la lassitude qu'éprouvent certains élèves au bout de la quatrième année. Pour autant, les avis des syndicats d'enseignants sur ce sujet sont particulièrement contrastés et il apparaît difficile de parvenir à une position tranchée. En tout état de cause, il serait bon que, comme l'avait proposé le groupe de travail, les élèves ayant obtenu leur baccalauréat professionnel puissent se voir garantir un temps de poursuite d'études. Enfin, les collégiens et les lycées devraient sans nul doute découvrir plus tôt et de manière plus approfondie les différents métiers.

En réponse aux questions des intervenants, **Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteur pour avis,** a apporté les précisions suivantes :

- la création d'une banque de stages permettrait de les mutualiser et de garantir ainsi à chaque élève qu'il pourra effectuer une séquence d'observation profitable ;

- le baccalauréat professionnel en trois ans sera, à n'en pas douter, une opportunité pour certains élèves, mais sa généralisation risque de conduire de nombreux lycéens à l'échec.

A l'issue de ces échanges de vues, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009, sous réserve de l'adoption d'un amendement augmentant de 51.453.333 euros les crédits du programme 143 « Enseignement technique agricole ».**

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

**Auditions de M. Jean-Claude CARLE,
rapporteur pour avis sur les crédits
de la mission « Enseignement scolaire »**

- **Mme Béatrice Barraud**, présidente, et **M. Christophe Abraham**, Union nationale des parents d'élèves de l'enseignement libre (UNAPEL)
- **Mme Fabienne Bellin**, Syndicat national de l'enseignement secondaire (SNES)
- **MM. Thierry Cadart, Bruno Jaouen et Didier Ruffié** des syndicats généraux de l'éducation nationale (SGEN-CFDT)
- **M. Bernard Falck**, directeur de l'éducation et de la formation, et **Mme Anne-Florence Fages**, chef de service éducation et formation initiale, du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)
- **M. Fernand Girard**, délégué général, et **M. Eric de Labarre**, secrétaire général de l'enseignement catholique
- **MM. Jean Milesi**, vice-président du Conseil général de l'Aveyron, **Henri Nayrou**, président, et **Pierre Bretel**, délégué général de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM)
- **Mme Catherine Perret et M. Patrick Désiré**, Confédération générale du travail (CGT) éducation
- **MM. François Portzer**, vice-président, membre du Bureau national, et **Frédéric Eleuche**, secrétaire national à la vie scolaire, membre du Bureau national, du Syndicat national des lycées et collèges (SNALC)
- **Mme Danièle Pourtier et M. Jean-Luc Brun**, Association des conseillers-psychologues d'orientation de France (ACOP France)
- **Mme Valérie Marty**, Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)

**Auditions de Mme FÉRAT,
rapporteur pour avis sur les crédits du programme
« Enseignement technique agricole »**

- **Mme Annabelle Archien** et **M. Laurent Machaureau**, ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique
- **M. Jean-Louis Buër**, directeur général de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'agriculture
- **Mme Annick Merrien**, **M. Serge Pagnier** et **M. Jean-Marie Le Boiteux**, Syndicat national de l'enseignement technique agricole public (SNETAP)
- **M. Yvon Le Norcy**, secrétaire général du Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP)
- **M. Brice Pourchet**, président, et **M. Patrick Bourgueil**, vice-président de l'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP)
- **M. François Subrin**, président, et **M. Jean-Claude Daigney**, directeur de l'Union nationale des maisons familiales et rurales (UNMFR)

**Auditions de Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN,
rapporteuse pour avis sur les crédits consacrés à
l'enseignement professionnel**

- **MM. René Bagorski et Djamel Teskouk**, secrétaires confédéraux CGT formation initiale et continue
- **M. Philippe Baudouin**, Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE)
- **M. Bertrand Dupuis**, professeur de lycée professionnel
- **Mmes Hélène Facy**, secrétaire générale, et **Sylvie Amici**, du CA, de l'Association des conseillers d'orientation – psychologues de France (ACOP France)
- **MM. Alain Gautheron et Alain Vrignaud**, Confédération générale du travail (CGT) éducation
- **M. Jean-Marc Huart**, conseiller technique au cabinet du ministre de l'éducation nationale
- **MM. Frédéric de Jouagny et Christophe Abraham**, Union nationale des parents d'élèves de l'enseignement libre (UNAPEL)
- **M. Jean-Claude Lafay**, Syndicat National des Personnels de Direction de l'Éducation (SNPDEN)
- **MM. René Pasini et Jérôme Dammerey**, Syndicat national unitaire de l'enseignement professionnel (SNUEP FSU)
- **M. Didier Prat**, inspecteur général de l'éducation nationale à la retraite
- **M. Pascal Vivier**, syndicat des professeurs de lycée professionnel et des personnels d'éducation (SNETAA)