

N° 348

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 31 mai 1991.

Dépôt publié au Journal officiel du 1^{er} juin 1991.

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 juin 1991.

RAPPORT

de la commission de contrôle (1) chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement du second cycle de l'enseignement public du second degré, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 13 décembre 1990.

Président

M. Maurice BLIN,

Rapporteur

M. Joël BOURDIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Maurice Blin, président; Mme Maryse Berge-Lavigne, M. Jean Simonin, vice-présidents, M. Pierre Laffitte, Mme Danielle Bidard-Reydet, secrétaires; M. Joël Bourdin, rapporteur; MM. Jean-Paul Bataille, Jean-Pierre Bayle, Mme Paulette Brisepierre, MM. Jean-Pierre Camoin, Gérard Delfau, Jacques Delong, Henri Goetschy, André Jourdain, Mme Hélène Missoffe, MM. Henri Revol, Pierre Schiélé, Paul Séramy, Franck Sérusclat, Raymond Soucaret, Albert Vecten.

Voir les numéros :

Sénat : 137, 151, 156 et T.A. 62 (1990-1991).

Enseignement secondaire - Apprentissage - Enseignement technique - Enseignement professionnel - Lycées.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION : LA FIN D'UN "MODÈLE"	9
PREMIÈRE PARTIE : LES VOIES DE FORMATION	19
I. LES INCONVÉNIENTS D'UNE HIÉRARCHISATION EXCESSIVE	19
A. DE GRAVES DÉSÉQUILIBRES	19
1. La voie professionnelle	19
2. La voie technologique	21
3. La voie générale	21
B. DES CONSÉQUENCES NÉFASTES	22
II . POUR UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE LES SÉRIES GÉNÉRALES ET TECHNOLOGIQUES	27
A. LE "PROJET JOSPIN"	27
1. Les principes	27
2. La réorganisation des filières	28
3. Le maintien de la "seconde de détermination"	29
B. LES LIMITES ET LES RISQUES DU "PROJET JOSPIN"	30
1. Les incertitudes de la "seconde de détermination"	30
2. Les nouvelles filières : des choix contestables	31
C. PROPOSITIONS	34
1. Une diversité accrue des séries générales	34
2. Les débouchés post-baccalauréat des séries technologiques	35
3. L'organisation de la classe de seconde	35
III . UNE PRIORITÉ : LA REVALORISATION DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL	37
A. UNE ADAPTATION INSUFFISANTE AUX BESOINS	41
1. Les objectifs de la loi du 23 décembre 1985 en matière d'enseignement professionnel	42
2. Des résultats encourageants	43

	<u>Pages</u>
3.... mais encore insuffisants	44
B. DES CONDITIONS D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT TROP FIGÉES	61
1. Des moyens importants	61
2. mais une grande inertie face aux adaptations nécessaires	62
C. PROPOSITIONS	70
1. La revalorisation de la filière professionnelle	70
2. L'intervention des entreprises dans la formation initiale	73
3. Un nouveau partenariat pour la formation	75
DEUXIÈME PARTIE : UN SYSTÈME À DÉCONGESTIONNER	77
I. LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE	78
DES LYCÉES	
A. CENTRALISME ET ÉLOIGNEMENT DE LA RÉALITÉ LYCÉENNE	79
1. Une réputation de Dinosauré	79
2. La "confusion entre gouverner et administrer"	80
3. Sur le terrain : des capacités d'innovation peu valorisées	82
B. LES VOIES DE LA DÉCONGESTION . DÉCONCENTRATION ET DÉCENTRALISATION	83
1. Les ambiguïtés de la déconcentration	83
2. Les effets bénéfiques de la décentralisation	84
3. L'établissement, échelon optimal de gestion	86
C. LA RIGIDITÉ BUDGÉTAIRE ET LE TRANSFERT DE CHARGE AUX RÉGIONS	89
1. La faible efficacité du gonflement des dépenses de l'Etat	89
2. Des marges de manoeuvre mal exploitées	91
3. Les entraves à l'effort des régions	92
D. L'INSUFFISANTE MAÎTRISE DES ÉVOLUTIONS	97
1. Le rôle de la Direction de l'Évaluation et de la Prospective	97
2. Les prévisions d'effectifs et les réalisations	98
3. L'impératif d'une gestion prévisionnelle des recrutements	101
II. LA RESSOURCE HUMAINE NEGLIGÉE	105

A. UNE GESTION INADAPTÉE DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS	106
1. Une politique restrictive dans un cadre hybride	106
2. Les voies d'une amélioration	109
B. UNE GESTION IMPERSONNELLE DES ENSEIGNANTS	112
1. Les défauts du système actuel de recrutement et de gestion	112
2. L'insuffisante valorisation du mérite	115
3. La mise en place des I.U.F.M. ; confusion et inquiétudes	120
4. Pour un recrutement et une gestion déconcentrés des enseignants	121
C. POUR UN RENFORCEMENT DU RÔLE DES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT	125
1. Une mission fondamentale	125
2. mais difficile	125
3. Les évolutions souhaitables	127
TROISIÈME PARTIE : LES CONDITIONS DE SCOLARITÉ	129
I. LA VIE SCOLAIRE	130
A. LES CONDITIONS MATÉRIELLES	131
B. LE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS	135
1. Les carences de l'orientation scolaire et professionnelle	135
2. Les lycées ne sont pas des lieux de vie	139
3. La présence insuffisante et le malaise des adultes	140
C. LE BILAN DES MESURES RÉCENTES	143
1. La rénovation matérielle des lycées	143
2. La participation et les droits et devoirs des lycéens	144
II. LES ETUDES	146
A. LES PROGRAMMES ET L'AIDE AUX ÉLÈVES	147
1. Des programmes indigestes	147
2. Les assouplissements envisageables	148
3. Les propositions de "rénovation"	149
B. LES METHIODES PEDAGOGIQUES	151
1. Des carences source d'inégalités	151
2. Une expérience significative	153
C. L'INFORMATIQUE AU LYCÉE	157

1. Rappel historique	157
2. L'option informatique	158
D. LE RECOURS A L'AUDIOVISUEL	161
1. La télévision éducative	161
2. Les mesures récentes	165
3. La télématique et l'enseignement à distance	166
E. LES RYTHMES SCOLAIRES	170
1. Une situation de déséquilibre	170
2. Les orientations récentes	172
CONCLUSION : POUR UNE DIVERSITÉ MAITRISEE	175
RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS	179
LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES ET DES ÉTABLISSEMENTS VISITÉS	183
ADOPTION DU RAPPORT	187
Déclaration des commissaires appartenant au groupe socialiste	188
Déclaration de Mme Bidard-Reydet, commissaire appartenant au groupe communiste	190

AVANT-PROPOS

En octobre-novembre 1990 a eu lieu la deuxième grande mobilisation lycéenne en un peu moins de quatre ans. En effet, les manifestations contre le projet Devaquet, en novembre-décembre 1986, étaient déjà constituées en majorité de lycéens et les établissements secondaires avaient été proportionnellement plus désertés que les universités.

Les analogies entre les deux mouvements sont d'ailleurs multiples : même extension par contagion d'un mouvement né dans la banlieue parisienne ; même rôle déterminant de "coordinations" dont la représentativité paraît aussi incertaine que l'apolitisme ; même caractère "consommériste" d'un mouvement qui, soit qu'il s'oppose à un changement, soit qu'il fasse état principalement de revendications matérielles, ne s'en prend pas aux caractéristiques du système scolaire mais exprime au contraire des "revendications d'usagers"(1) ; même unité artificielle autour de buts limités, qui rend possible un retour rapide au calme, dès que les objectifs semblent atteints ; mêmes difficultés, mises à profit par les "casseurs", pour maintenir l'ordre face à de vastes rassemblements, peu encadrés, se déroulant dans un périmètre particulièrement "sensible" ; même impact politique des mobilisations de jeunes qui ont obtenu, en 1986, le retrait d'un projet de loi en cours de "navette" et, en 1990, après que les manifestants eurent été reçus par le Président de la République, un substantiel engagement financier supplémentaire, quelques jours après la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale.

Ces nombreuses similitudes n'avaient pas échappé aux auteurs de la proposition de résolution qui est à l'origine du présent rapport : celle-ci prévoyait en effet la création d'une commission d'enquête sur les manifestations lycéennes dans des termes largement calqués sur ceux de la proposition qu'avait adoptée le Sénat à la suite des événements de novembre-décembre 1986, et qui avait donné lieu au rapport complet et détaillé de notre collègue Paul Masson (2).

Dans sa séance du 13 décembre 1990, le Sénat, tout en reprenant les préoccupations des auteurs de la proposition de

1. Frédéric Gaussen, "Des lycéens consommateurs", *Le Monde*, 21.11.90.

2. Ce rapport, distribué sous le n° 270 (1986-87) a été publié aux éditions Hachette sous le titre Étudiants, police, presse, pouvoir, (1987).

résolution, a cependant estimé que la création d'une commission d'enquête - qui a pour objectif principal de recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés - ne serait pas en l'occurrence la formule la plus appropriée.

Pour les raisons qui viennent d'être évoquées, une analyse précise du mouvement de 1990 - qu'il s'agisse des difficultés du maintien de l'ordre, des problèmes posés par l'apparition des "coordinations", ou encore de l'attitude des grands médias face à de tels événements - aurait sans doute largement recoupé le travail déjà effectué sur le mouvement de 1986 et n'aurait donc, quant à ses conclusions générales, vraisemblablement pas apporté d'éléments réellement nouveaux.

Mieux valait s'efforcer, par une démarche en quelque sorte complémentaire de celle adoptée précédemment, d'analyser le contexte scolaire qui, dans les deux cas, rendait possible les mobilisations lycéennes, expressions d'un malaise durable.

C'est pourquoi le Sénat a préféré, à la formule de la commission d'enquête, celle de la commission de contrôle - dont l'objet est d'examiner la gestion administrative, financière ou technique de services publics - et a décidé la création d'une "commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement du second cycle de l'enseignement public du second degré".

Les commissions d'enquête ou de contrôle sont limitées dans le temps : elles disposent de six mois pour déposer leur rapport ; compte tenu en outre d'un calendrier parlementaire chargé, puisqu'ayant comporté deux sessions extraordinaires, il ne pouvait être question pour la commission d'aborder tous les aspects d'un sujet aussi vaste et sur lequel, comme le soulignait déjà Aristote (1), les opinions les plus diverses ont leurs partisans.

La commission a entendu plus de trente personnalités qualifiées ; elle a envoyé une délégation visiter des lycées des différentes catégories, en région parisienne et en province (à fin de comparaison, un lycée technique et professionnel allemand a été également visité). A l'occasion de ces déplacements, votre rapporteur a eu des entretiens avec des chefs d'établissement, des professeurs des différentes disciplines, des personnels non enseignants et des élèves de toutes les filières. Plusieurs membres de la commission ont, à titre personnel, rencontré des chefs d'établissement et des délégués d'élèves, et ont fait part à la commission de la teneur de ces entretiens. Enfin, la commission a pu appuyer ses travaux sur les rapports des Inspections générales qui lui ont été transmis par le

Ministère ; elle s'est également efforcée de tenir compte d'une partie au moins des travaux des organes de réflexion créés au cours des dernières années au sein de celui-ci.

Face à une institution aussi imposante que l'Education nationale, dont les évolutions d'ensemble s'effectuent dans la douleur, mais où les expérimentations foisonnent ; dont les mécanismes concrets de fonctionnement sont parfois difficiles à saisir, mais qui est l'objet de quantité d'études menées par d'éminents spécialistes ; qui est animée d'une passion de "l'égalité des chances" et de l'unité du système scolaire, mais où l'on trouve une gamme d'établissements d'une étonnante variété, la commission n'a pas cherché à faire oeuvre originale ni exhaustive. Elle a seulement tenté de discerner quels sont les problèmes les plus pressants des lycées, et quels pourraient être les moyens de les atténuer, sinon de les résoudre.

Encore faut-il noter que l'objet, clairement délimité, des investigations de la commission ne lui permettait pas d'aborder, sinon allusivement, un certain nombre de questions qui, bien qu'ayant un lien avec les difficultés des lycées, concernent principalement d'autres secteurs du système éducatif.

Ainsi, les problèmes rencontrés par l'enseignement primaire pour assurer complètement les apprentissages fondamentaux, ainsi que ceux des collèges pour maîtriser l'hétérogénéité des élèves, étaient à l'évidence exclus de cet objet, bien qu'ayant un retentissement indéniable sur la vie des lycées. De même, la question capitale de l'articulation entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur -qui se pose pour les bacheliers mais aussi pour les non-bacheliers- n'a pu être traitée que très partiellement et indirectement. Enfin l'enseignement privé -qui accueille plus d'un lycéen sur cinq- se trouvait explicitement placé en dehors du domaine couvert par la commission.

INTRODUCTION

LA FIN D'UN "MODÈLE"

L'enseignement secondaire français, quelle que soit la spécificité de certaines de ses caractéristiques, est confronté à des problèmes communs aux institutions éducatives de la plupart des pays développés. Celles-ci doivent en effet concilier un effort d'expansion quantitative, entraînant l'élargissement de l'accès aux études à de nouveaux groupes de population, et les impératifs de qualité et d'efficacité de l'enseignement, que les difficultés éprouvées par de nombreux jeunes pour s'insérer sur le marché du travail ou pour suivre utilement une formation supérieure ont mis au premier plan⁽¹⁾.

Les tensions semblent moins fortes lorsque les entreprises -comme c'est, par exemple, le cas en Allemagne et en Suède- assurent elles-mêmes une partie importante de la formation des jeunes ; mais partout où l'institution scolaire proprement dite a en charge l'essentiel de la tâche d'augmentation générale du niveau de formation, la poursuite simultanée des objectifs de croissance des effectifs, de qualité de l'enseignement et d'égalité des chances suscite des interrogations et des inquiétudes analogues : la situation de l'enseignement français ne semble d'ailleurs pas la plus critique, si l'on en croit certains jugements portés sur ses homologues anglo-saxons⁽²⁾.

Si subsiste dans ce domaine une "exception française"⁽³⁾, c'est donc surtout dans la forme et l'acuité spécifiques que prennent dans notre pays les crises de l'enseignement : que l'on considère les manifestations de 1984 pour la défense du pluralisme scolaire, de 1986 contre le projet Devaquet, ou de 1990 pour protester contre la situation des lycées, on est à chaque fois en présence de vastes mobilisations nationales qui seraient difficilement envisageables, sur des thèmes similaires, dans des pays comparables au nôtre.

Les raisons principales en sont bien connues : d'une part, un héritage historique qui tend à faire considérer les questions d'enseignement comme un enjeu politique majeur ; d'autre part, et surtout, le degré de centralisation toujours très élevé de l'appareil

1. Voir *Les écoles et la qualité. Un rapport international*, OCDE, 1989 et J.M. Leclercq, *Les systèmes éducatifs en Europe*, "Notes et études documentaires" n° 4899 (1989).

2. Voir par exemple *Le Point*, 10 décembre 1990, *Le Figaro*, 4 novembre 1989 et *Le Monde*, 29 septembre 1989.

3. *Le Monde*, 14 novembre 1990.

éducatif français, qui conduit les revendications sur les thèmes scolaires à prendre une forme elle-même nationale.

Certes, les mesures relativement importantes de déconcentration et de décentralisation prises au cours des années quatre-vingts ont commencé à faire évoluer quelque peu la perception des problèmes de l'enseignement. Mais d'autres facteurs ont, au contraire, renforcé à certains égards la portée de la centralisation traditionnelle. Sous la Vème République, les politiques successives ont eu pour point commun de chercher à **unifier** toujours davantage le système éducatif : de ce fait, les décisions du ministère s'appliquent désormais uniformément, pour un niveau d'enseignement donné, à un très grand nombre d'établissements à la fois ; même assouplie, la centralisation continue ainsi à marquer très profondément le caractère de l'Education nationale.

On doit rappeler en effet qu'en 1959 coexistaient divers types d'établissements secondaires :

- les lycées, avec deux filières : classique et moderne, cette dernière ayant intégré les anciennes écoles primaires supérieures ;
- les lycées techniques,
- les collèges d'enseignement général (C.E.G.), héritiers des cours complémentaires,
- les classes de fin d'études primaires,
- les collèges d'enseignement technique (C.E.T.), héritiers des centres d'apprentissage.

La "réforme Fouchet" (1963) a remplacé les premiers cycles des lycées, les C.E.G. et les classes de fin d'études par un seul type d'établissement, le collège d'enseignement secondaire (C.E.S.), qui comprenait trois filières : I (secondaire long), II (secondaire court), III (classes de transition et classes pratiques) ; peu après (1965), les lycées techniques (ancêtre des actuelles voies technologiques) ont été assimilés aux lycées traditionnels, dans la mesure où leurs formations conduisaient désormais au "baccalauréat de technicien", donnant les mêmes droits que le baccalauréat général.

La "réforme Haby" (1975) a, pour l'essentiel, supprimé les filières des C.E.S. et institué le "collège unique", destiné en principe à accueillir jusqu'à la troisième tous les élèves, appelés ensuite à entrer soit dans un lycée d'enseignement général ou technologique, soit dans un lycée professionnel (héritier des C.E.T.).

La création des baccalauréats professionnels, à partir de 1985, a rapproché les lycées professionnels des lycées généraux et technologiques, poursuivant une évolution vers l'unité qui pourrait s'accroître encore avec l'éventuelle multiplication des lycées polyvalents, mêlant sections générales, technologiques et professionnelles.

Au-delà des multiples et profondes différences qui subsistent d'un établissement à l'autre, on est donc en présence d'une situation où les élèves se retrouvent, à mesure du déroulement de leur scolarité, dans des établissements relevant d'une même catégorie générale : d'où le sentiment que leurs problèmes sont très largement communs et appellent des solutions à l'échelon national, d'autant que le ministère continue à détenir l'essentiel des leviers de commande.

*

* *

Une conséquence capitale de cette situation est que, désormais, l'ensemble constitué par les différents niveaux d'enseignement forme système (1) ; l'achèvement des études dans une catégorie d'établissements entraîne l'accès à un établissement de la catégorie suivante ; cela est vrai non seulement de l'école vers le collège et du collège vers le lycée, mais encore du lycée vers l'université, puisque tout bachelier a de droit accès à celle-ci. L'"explosion scolaire" entraînée par la démocratisation de l'enseignement fait ainsi sentir ses effets, à mesure de sa progression, sur toute une catégorie d'établissements en même temps ; les lycées sont le segment où ce processus prend aujourd'hui toute son ampleur, avant de gagner complètement l'enseignement supérieur.

Or, ce segment, "issu d'une longue tradition qui privilégiait les humanités classiques"(2), a longtemps été (et reste encore à certains égards) en France le "centre de l'institution scolaire"(3), imprimant sa marque à l'enseignement supérieur par le biais des classes préparatoires aux grandes écoles -qui, encadrées par des professeurs de l'enseignement secondaire, attirent les meilleurs étudiants, y compris une bonne partie des futurs universitaires- et par le biais de l'agrégation, concours théoriquement destiné, dans les

1. Voir Antoine Prost, *Eloge des pédagogues*, Seuil, 1985, p. 64.

2. Philippe Raynaud et Paul Thibaud, *La fin de l'école républicaine*, Calmann-Lévy, 1990, p. 30.

3. *ibid.*, p. 64.

disciplines littéraires et scientifiques, au recrutement des professeurs de l'enseignement secondaire, mais aussi, en réalité, point de passage des carrières orientées vers l'enseignement supérieur(1).

Les lycées ont conservé plus d'une trace de cette situation privilégiée. Pour cette raison, ils se trouvent aujourd'hui soumis à des poussées de sens contraire qui en font un maillon fragile de la chaîne éducative. D'un côté, ils continuent à dégager une "élite" d'élèves qu'ils retiennent dans le réseau des classes préparatoires, à valoriser l'abstraction, la science théorique et la culture générale, à concevoir les études à partir d'exigences propres à des champs disciplinaires cloisonnés ; d'un autre côté, le processus de "démocratisation" de l'enseignement (particulièrement orienté, dans notre pays, vers les études générales), ainsi que le caractère tardif des orientations décisives, les conduisent à accueillir un public toujours plus nombreux et plus hétérogène, avec une organisation largement inchangée et des moyens qui suivent à peine l'évolution des effectifs.

Il convient d'ajouter qu'au sein du système éducatif, les lycées se trouvent désormais "pris en tenaille" entre des collèges qui n'ont toujours pas retrouvé leur équilibre après le bouleversement entraîné par la réforme Haby (d'où des incertitudes considérables sur le niveau des élèves à l'entrée en seconde) et un enseignement supérieur qui, bien que relié à l'enseignement secondaire par le baccalauréat, ne lui correspond pas véritablement (puisque, pour des raisons que l'on verra plus loin, les filières de l'enseignement supérieur sont peu ou mal articulées à celles de l'enseignement secondaire, et que le style de l'enseignement est souvent différent) ; ainsi, la continuité grandissante des flux d'élèves n'a pas de traduction suffisante dans les structures de l'enseignement ; l'articulation entre les niveaux d'enseignement n'est pas maîtrisée.

Ces facteurs de tension, source d'un malaise permanent car ils brouillent l'identité des lycées, s'inscrivent dans un contexte social qui -on l'a souvent et à juste titre souligné- rend la tâche des établissements singulièrement difficile.

L'évolution des relations familiales fait que les parents ont très souvent cessé d'être des alliés du professeur, au service d'un même principe d'autorité ; la prédominance d'une culture d'origine audiovisuelle relativise la culture scolaire et réduit son espace ; l'accès au lycée d'un nouveau public, d'une origine moins favorisée et parfois très défavorisée, fait naître de redoutables problèmes non seulement pédagogiques, mais aussi sociaux et humains ; les enseignants, qui ont généralement le sentiment d'être insuffisamment considérés et soutenus, mais qui restent fréquemment attachés à une conception individualiste de leur travail,

se trouvent face à des élèves inégalement intégrés à l'institution scolaire, et dont un certain nombre se montrent passifs, voire indifférents, et parfois désinvoltes ou même agressifs : la "démotivation" qui peut en résulter suscite ici et là un climat général de découragement qu'il n'est pas facile de combattre.

*

*

*

Le "second cycle de l'enseignement public du second degré", objet de la commission de contrôle, rassemble aussi bien les établissements prestigieux du Quartier Latin que ceux, pudiquement dits "à problème", des "zones d'éducation prioritaires" : il n'est pas besoin d'insister sur l'ampleur des disparités au sein d'un tel regroupement, ni, par voie de conséquence, sur l'extrême difficulté d'un jugement d'ensemble sur sa situation.

Malgré cela, certaines données générales ressortent ; elles conduisent à penser que le **"modèle français" de lycée, fondé sur une large centralisation et une tendance permanente à l'unification, a trouvé ses limites.**

Cela est vrai en matière de **gestion** : du point de vue des conditions matérielles de l'enseignement, la croissance des effectifs d'élèves n'a été ni suffisamment prévue, ni convenablement accompagnée ; quant à la gestion des personnels -qu'il s'agisse des enseignants ou, pour des raisons différentes, des "non-enseignants"-ses modalités entretiennent un profond malaise, empêchent la constitution d'équipes cohérentes, creusent les inégalités entre les établissements et entre les académies.

Cela est également vrai en matière de **organisation de l'enseignement** : car on ne peut se satisfaire d'une situation où près d'un jeune sur sept quitte le système scolaire sans aucune qualification, où les filières professionnelles et technologiques sont dévalorisées, où le chômage des jeunes a une ampleur considérable alors que parallèlement certains emplois industriels ne peuvent être pourvus, faute de candidats ayant la formation requise. Peut-on admettre, de même, que les redoublements soient si nombreux qu'une scolarité "normale" (obtention du baccalauréat en trois ans) est désormais le fait de la moitié seulement des élèves des lycées d'enseignement général ?

Cela est vrai, enfin, en matière de la **qualité de la formation** : comment ne pas craindre que, faute de savoir s'adapter à la diversité accrue des élèves, l'enseignement secondaire n'en vienne à ne pouvoir gérer l'explosion des effectifs qu'en abaissant sans cesse les exigences ? Une telle tendance -semble-t-il déjà bien amorcée- conduirait les lycées français vers une situation "à l'américaine", où l'achèvement des études secondaires n'offre aucune garantie précise de niveau ; mais l'enseignement supérieur américain, fondé sur la "sélection-orientation" et l'extrême diversité des établissements, est adapté à cette situation et parvient généralement à offrir une voie de formation à chacun, même si la valeur n'en est pas toujours remarquable. Il n'en est pas de même de son homologue français ; celui-ci est relativement peu diversifié et son secteur numériquement essentiel, les universités, ne pratique en principe aucune "sélection-orientation" à l'entrée du premier cycle ; de ce fait, il n'est pas réellement prêt à accueillir utilement une population hétérogène - ainsi qu'en atteste, d'ores et déjà, l'ampleur des échecs en premier cycle universitaire, en particulier dans le cas des étudiants titulaires d'un baccalauréat technologique (F ou G).

Dans ces conditions, il est clair que certaines évolutions ne pourront être indéfiniment retardées, quel que soit le conservatisme de l'Education nationale derrière l'apparence de réformes incessantes .

*

* *

Encore faut-il que le débat sur le système éducatif ne soit pas entravé par une des mauvaises querelles qui ont eu, jusqu'à présent, pour principale conséquence d'empêcher d'indispensables adaptations.

Certes, le temps n'est plus où le dualisme public/privé était présenté comme un "obstacle à la rénovation" de l'Education nationale -même si la menace d'une lente asphyxie financière de l'enseignement privé n'est malheureusement toujours pas écartée. De même, l'idée de liens plus étroits entre le système éducatif et les entreprises, autrefois radicalement rejetée, est aujourd'hui largement acceptée, à défaut d'avoir une application pratique suffisante. Mais certaines polémiques inutiles subsistent.

Il en est ainsi de l'opposition entre les défenseurs de la "pédagogie" et du rôle "éducatif" de l'école d'un côté, ceux du "savoir"

et de la priorité à "l'instruction" de l'autre. On imagine mal débat plus byzantin, au moment même où les lycées doivent faire face sans préparation à un important afflux d'élèves. Que cette controverse soit surdéterminée par des antagonismes syndicaux et politiques, des conflits d'intérêts corporatifs, un affrontement entre les traditions respectives des enseignements primaire et secondaire, cela doit-il conduire à la juger plus pertinente ?

Il est vain de se demander si l'institution scolaire doit avoir un rôle d'éducation et de socialisation : elle a inéluctablement, qu'on le souhaite ou non, un tel rôle ; sans quoi elle ne pourrait fonctionner, tout particulièrement à une époque où les familles se préoccupent moins qu'autrefois d'inculquer aux enfants les normes et contraintes sociales⁽¹⁾. Mieux vaut se demander comment faire pour que l'école assume le moins mal possible sa responsabilité éducative de fait.

A quoi bon, au demeurant, opposer cette dernière à l'effort de transmission des savoirs ? Une meilleure prise en compte du rôle éducatif du système scolaire n'a de sens que si elle permet de rendre les élèves plus réceptifs à l'enseignement ; inversement, en rassemblant des élèves pour l'acquisition de connaissances et de méthodes, l'effort d'instruction proprement dit n'a-t-il pas une valeur d'éducation et de socialisation éminente ? En réalité, "on ne peut instruire sans éduquer, ni éduquer sans instruire"⁽²⁾.

Il est tout aussi vain de mettre en conflit les deux aspects - également nécessaires et difficilement dissociables - de la formation des enseignants que sont la formation pédagogique et la formation disciplinaire. Cette nouvelle querelle sur l'emplacement du Lutrin ne mériterait pas d'être mentionnée si elle n'avait un effet paralysant dans un domaine où des progrès sont manifestement nécessaires.

Que, dans les conditions actuelles de formation et de recrutement, les professeurs soient insuffisamment préparés à l'exercice de leur métier, devenu plus difficile, est hors de doute. Inversement, on discerne mal pourquoi la mise en place d'une véritable formation professionnelle des enseignants devrait entraîner un abaissement de leur niveau de recrutement, à moins de considérer que l'ignorance soit un atout pour bien enseigner. Or, en pratique, les cinq années de formation d'un certifié, ou les six années de formation d'un agrégé, sont assez pour concilier les exigences en présence : pourquoi disputer du sacrifice de l'une ou de l'autre ?

1. Voir Antoine Prost, *op. cit.*, pp. 32-49.

2. *Ibid.*, p. 41.

La querelle récurrente sur la "baisse du niveau" des élèves n'est pas moins stérile, du moins si l'on s'en tient au cas précis des lycées. La poursuite des études jusqu'au baccalauréat, qui était le fait d'une minorité, est en train de devenir une norme (1) : dans ces conditions, on peut affirmer tout aussi bien que "le niveau baisse" -car les lycées accueillent des élèves dont ils auraient jugé autrefois le niveau insuffisant- et que "le niveau monte", précisément parce qu'en moyenne les élèves atteignent un niveau scolaire plus élevé, poursuivent plus longtemps des études. Ces deux points de vue -celui du professeur dans sa classe, celui du sociologue- ont chacun leur part de vérité : à vrai dire, ils ne décrivent pas la même réalité.

Au surplus, les contenus d'enseignement ont évolué, de même que les exigences, ce qui relativise d'avance tout jugement général sur l'évolution du "niveau". L'histoire ne s'enseigne pas aujourd'hui comme il y a trente ans : quel que soit le jugement que l'on porte sur le passage d'une histoire plus "événementielle" à une histoire plus attentive aux évolutions économiques et sociales, il faut convenir qu'il ne serait pas probant de comparer les niveaux d'hier et d'aujourd'hui à partir des questions d'il y a trente ans.

La situation est la même lorsque la place des disciplines dans l'ensemble de la formation a profondément changé : quel sens y aurait-il à comparer les performances des élèves d'il y a trente ans et d'aujourd'hui dans l'étude des langues anciennes et des mathématiques ? Or il est clair qu'en l'absence d'un critère général d'appréciation, on ne peut guère additionner les hausses et les baisses des exigences et des résultats dans les différentes disciplines, pour arriver à cerner une évolution générale du "niveau".

Au demeurant, comme le souligne François Bayrou(2), juger du niveau scolaire par rapport au passé est se tromper de perspective : c'est par rapport aux exigences de l'avenir proche qu'il faut évaluer le système d'enseignement. Celui-ci n'est pas un empire dans un empire, qui pourrait définir à partir d'idéaux et de nostalgies le "niveau" qu'il doit atteindre : ses objectifs doivent d'abord être conçus à partir des réalités et des perspectives de la société où les élèves sont appelés à s'intégrer. Ce qui revient à dire qu'il faut être ambitieux pour les élèves et modeste pour l'institution : celle-ci doit renoncer à s'inspirer des utopies qui lui confient régulièrement des rôles démesurés(3), cesser de rêver aux vastes réformes qui la rendraient enfin pleinement autonome et parfaitement égalitaire.

1. En 1950, 32.300 élèves avaient obtenu le baccalauréat, ce qui représentait un peu plus de 4 % d'une classe d'âge ; en 1990, 383.700 élèves ont été reçus à cet examen, soit près de la moitié d'une classe d'âge.

2. *La décennie des mal-appris*, Flammarion, 1990, p. 19.

3. Voir I. Cornu, J.C.Pompougnac, J. Roman, *Le barbare et l'écolier*, Calmann-Lévy, 1990, pp. 58-66.

L'école hérite peu ou prou de tous les problèmes de la société ; c'est trop lui demander que de vouloir qu'elle en soit la solution universelle.

Mais ce qui vaut pour l'ensemble du système de formation s'applique plus encore aux lycées, qui en sont l'élément le moins autonome, étant tributaire de l'état des collèges d'un côté, de l'organisation de l'enseignement supérieur et de la situation du marché du travail de l'autre. Leur tâche résulte de leur position : ils ont à répondre utilement, c'est-à-dire de manière bien articulée avec ce qui leur fait suite, à une demande massive et croissante de poursuite de la scolarité. Or leur réponse n'est pas suffisante, à preuve notamment l'importance des échecs dans l'enseignement supérieur et l'ampleur du chômage des jeunes, ce qui alimente une inquiétude permanente. C'est donc avant tout la question d'un **surcroît d'efficacité** de la part des lycées qui est posée.

Cette plus grande efficacité ne peut être attendue d'un retour à des attitudes plus restrictives : cela reviendrait, dans les conditions actuelles, à laisser plus encore de jeunes au bord de la route. Par ailleurs, une augmentation rapide et massive des moyens à disposition des établissements est manifestement inenvisageable, dans une situation budgétaire déjà tendue. La seule voie qui subsiste est donc celle d'une meilleure organisation, permettant un rapport coût/efficacité plus favorable qu'aujourd'hui.

Il ressort des travaux de la Commission que trois principaux domaines sont à examiner sous cet angle :

- les voies de formation,
- le système de gestion,
- les conditions de scolarité.

Votre rapporteur abordera donc successivement ces trois thèmes.

PREMIÈRE PARTIE

LES VOIES DE FORMATION

I. LES INCONVENIENTS D'UNE HIÉRARCHISATION EXCESSIVE

A. DE GRAVES DESEQUILIBRES

Accueillir utilement l'immense majorité d'une classe d'âge suppose, de la part des lycées, la capacité d'offrir une gamme de formations suffisamment variée pour prendre en compte la diversité des aptitudes et des souhaits des élèves, et pour s'adapter aux perspectives qui s'ouvrent à eux dans l'enseignement supérieur ou sur le marché du travail.

Les lycées semblent assurer aujourd'hui cette variété de l'offre de formation, en proposant trois grandes voies de formation : générale, technologique, professionnelle, elles-mêmes subdivisées en diverses filières incluant à leur tour, dans plusieurs cas, des séries assez nettement différentes.

Mais une véritable diversité nécessite un certain équilibre entre les différentes possibilités offertes : chaque voie doit apparaître comme un moyen de "réussir" dans un domaine, même si une petite minorité seulement parvient à atteindre les derniers échelons de cette "réussite". Or tel n'est pas le cas dans l'organisation actuelle des lycées : les différentes filières de formation, dans les faits, y sont fortement hiérarchisées par ordre croissant de généralité et d'abstraction, et l'éventail des possibilités se réduit sans cesse à mesure que l'on descend la hiérarchie ; ainsi les lycées ne permettent qu'en apparence une orientation des élèves : en réalité, ils les classent.

1. La voie professionnelle

Une filière étant d'autant plus valorisée qu'elle est plus éloignée de ce qui paraît "pratique", "matériel", voire "manuel", l'enseignement professionnel est la première victime du processus

d'écramage ; y accéder paraît un échec. Cette vision est si profondément enracinée que les élèves, et les familles, semblent se comporter parfois comme s'ils préféreraient une mauvaise scolarité (voire un échec complet à terme) dans une filière générale à une scolarité réussie dans l'enseignement professionnel.

L'objectif officiel d'amener "80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat" a eu à cet égard des effets pervers : dans les prévisions du ministère, l'élargissement de l'accès au "niveau du baccalauréat" devait profiter notamment aux séries préparant au baccalauréat professionnel ; or l'objectif des "80 %" a été au contraire très largement perçu comme un appel vers les filières générales. Ainsi, depuis 1985, le nombre d'élèves des lycées professionnels a baissé de près de 12%, tandis que celui des lycées d'enseignement général et technologique a crû de plus de 30%.

La signification de ces chiffres est claire mais inquiétante : tout élève semblant peu ou prou capable d'entrer en seconde, même si ses chances d'obtenir à terme le baccalauréat paraissent très aléatoires, est désormais "aspiré" par l'enseignement général et technologique, tandis que l'enseignement professionnel est plus que jamais le réceptacle des élèves en difficulté.

Ce phénomène est la source d'un gâchis préoccupant : d'une part, l'insuffisance de la formation proprement professionnelle de nombreux jeunes les conduit au chômage ou à la précarité de l'emploi alors même qu'une main-d'oeuvre qualifiée fait défaut dans certains secteurs industriels ; d'autre part, l'enseignement général ou technologique, accueillant de plus en plus d'élèves mal préparés à le suivre, devient de moins en moins efficace : les redoublements et même les abandons de scolarité s'y multiplient (1).

Le déséquilibre entre l'enseignement professionnel, d'un côté, l'enseignement général ou technologique, de l'autre, est ainsi un obstacle à une meilleure adaptation du système éducatif aux réalités économiques et sociales ; ses conséquences en termes sociaux - que l'on songe au coût des politiques destinées à favoriser l'emploi des jeunes - et en termes de compétitivité industrielle sont lourdes (2).

1. Voir sur ce point les Propositions du Conseil national des programmes sur l'évolution des lycées, premier rapport, ministère de l'Éducation nationale, novembre 1990.

2. La fuite devant les formations les plus liées à la "production" est si forte qu'au sein de l'enseignement professionnel les formations tertiaires sont plus recherchées que les formations industrielles, alors que les débouchés de ces dernières sont nettement mieux assurés.

2. La voie technologique

Les filières technologiques -qu'elles soient tertiaires (G) ou industrielles (F)- occupent une place inconfortable : placées, dans la hiérarchie implicite, plus bas que les filières générales, elles sont cependant orientées de manière dominante vers la poursuite d'études supérieures (alors qu'au moment de leur création, elles avaient été conçues comme des filières polyvalentes, capables de déboucher directement sur un emploi). Or les bacheliers technologiques disposent d'un éventail relativement réduit de possibilités d'accéder utilement à l'enseignement supérieur.

Certes, des classes préparatoires aux grandes écoles leur sont réservées (les classes dites TA, TB', TC) ; par ailleurs, les sections de techniciens supérieurs leur fournissent un débouché adapté, après toutefois une procédure de sélection ; enfin, les instituts universitaires de technologie leur sont accessibles, mais bien plus difficilement, car ils subissent davantage, pour ces établissements, la concurrence des bacheliers généraux.

Il reste qu'une partie relativement importante des bacheliers technologiques -notamment parmi les bacheliers G, mais aussi, dans une proportion non négligeable, parmi les bacheliers F- sont amenés à s'orienter vers l'université, celle-ci n'étant pas sélective (1) : or ils n'ont alors que des chances réduites d'obtenir un diplôme universitaire, quel qu'il soit.

3. La voie générale

Les filières générales (A,B,C,D,E) sont elles-mêmes fortement hiérarchisées : la série C, réputée (à juste titre) "ouvrir toutes les portes", occupe le sommet suivie immédiatement de la section E qui lui est largement apparentée ; la série D accueille les élèves dont le niveau en mathématiques ne leur permet pas d'accéder à la série C, mais leur permet d'éviter les sections B et A. Celles-ci occupent le bas de la hiérarchie des filières générales, suivant un ordre variable selon la politique de l'établissement (2) : la série B est dans l'ensemble plus valorisée que la série A, mais certains lycées adoptent une attitude assez sélective pour une partie des classes littéraires, qui s'en trouvent revalorisées ; à cette exception près, les séries littéraires ferment de plus en plus souvent la marche.

1. *Suivant les séries, de 80 à 95 % des bacheliers technologiques poursuivent des études supérieures ; la proportion de ceux qui s'inscrivent à l'université peut atteindre le tiers dans certaines séries.*

2. *Voir par exemple François Dubet Les lycéens, Seuil, 1991, pp. 36-41.*

Dans ce type de rapport entre les filières générales, l'orientation des élèves est indépendante des caractéristiques de la filière où ils vont se retrouver : elle est uniquement fonction de leur niveau général et de leur niveau en mathématiques.

L'orientation vers la série D n'exprime pas un attrait pour la biologie, mais seulement un déficit en mathématiques, puisque les élèves de la série C ont les meilleures chances de réussite dans l'enseignement supérieur dans l'ensemble du secteur "sciences de la vie" ; de même l'orientation en section B ne peut traduire principalement un intérêt particulier pour les disciplines économiques, puisque là encore les élèves de la section C sont de très loin les mieux placés pour réussir dans les secteurs les plus prestigieux de l'enseignement supérieur économique et commercial ; on constate même que la série C accueille également une partie des élèves se destinant aux études juridiques et politiques ou aux classes préparatoires littéraires.

B. DES CONSÉQUENCES NÉFASTES

L'existence d'une "voie privilégiée unique" a des effets néfastes nombreux (1). Elle aboutit, tout d'abord, à restreindre paradoxalement le "vivier" des formations scientifiques. En raison de ses exigences, la série C repousse en effet un certain nombre d'élèves qui auraient souhaité poursuivre des études scientifiques, alors qu'elle attire au contraire bon nombre d'élèves qui ne souhaitent pas poursuivre des études scientifiques après le baccalauréat. Ce phénomène est une des causes du déficit en diplômés scientifiques actuellement observé dans divers secteurs (les difficultés de recrutement de professeurs de mathématiques ou de physique étant à cet égard caractéristiques).

Plus généralement, la correspondance entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur se trouve brouillée : les bacheliers C s'emparant de l'ensemble des débouchés les plus recherchés, quel que soit le domaine d'études, les élèves des autres séries ont tendance à se rabattre sur les domaines qui leur laissent les meilleures chances, mais qui ne correspondent pas nécessairement à leur "profil". Ce phénomène d'éviction étant cumulatif -un bachelier D, dissuadé de s'inscrire dans tel secteur en raison de la concurrence des bacheliers C, va lui-même évincer un

1. Voir Laurent Schwartz, *La France en mai 1981*, "L'enseignement et le développement scientifique" (annexe), *La Documentation française*, 1981, pp. 192-194.

bachelier B ou F dans tel autre secteur de l'enseignement supérieur- l'orientation post-baccalauréat s'effectue sur des bases faussées, ce qui constitue un des facteurs du taux d'échec et d'abandon très élevé constaté dans le premier cycle de l'enseignement supérieur (1).

Les inconvénients pédagogiques, psychologiques, sociaux de la hiérarchisation excessive des filières ont été souvent soulignés (2). En 1983, le rapport du "groupe de travail national sur les seconds cycles" présidé par Antoine Prost en a donné un tableau saisissant, qui reste valable aujourd'hui :

"Une sélection est certes, nécessaire, car tous les lycéens ne peuvent faire les mêmes études, mais la façon dont elle s'exerce est particulièrement critiquable. Elle constitue une sorte de vaste distillation fractionnée qui répartit les élèves entre des filières fortement cloisonnées et hiérarchisées en fonction des modèles sociaux dominants. Mais le système s'intéresse avant tout au petit nombre qu'il sélectionne, et non à ceux qu'il rejette dans d'autres filières moins prestigieuses (. . .). La sélection retentit durement sur les attitudes des lycéens. Elle introduit entre les sections d'un lycée et entre les lycées des inégalités parfaitement perçues, et inévitablement intériorisées. Ce qui est grave, à la fois pour l'équilibre de la société et pour les études. Pour l'équilibre de la société, car il n'est pas bon que les élus du système développent, du fait de leur sélection, un sentiment de supériorité qui (. . .) les rend parfois méprisants ou arrogants (. . .), tandis que les autres intériorisent leur échec (. . .) et perdent esprit d'initiative et confiance en eux. (. . .) Mais ces inégalités ne sont pas meilleures pour les études. Ceux qui sont "victimes" de l'orientation ne travaillent pas de bon cœur à des études qu'on leur a imposées, tandis que les bénéficiaires de la sélection sont soumis à une pression plus intense qui, à la limite -on le voit chez certains élèves des classes préparatoires- peut détruire la personnalité en érigeant la réussite scolaire en absolu. Sur tout ceci pèse une angoisse énorme, qui étreint les lycéens comme leur famille : celle de tomber dans la case inférieure du classement" (3).

On ajoutera que l'analyse d'Antoine Prost est antérieure à l'afflux d'élèves dans les séries générales constaté depuis 1985 dans le cadre de l'objectif d'amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat. Or la croissance des effectifs a plutôt aggravé les inconvénients soulignés. La base de recrutement des lycées

1. Plus de la moitié des étudiants en premier cycle soit quittent l'enseignement supérieur sans avoir obtenu aucun diplôme, soit n'obtiennent un diplôme qu'après une réorientation consécutive à un échec. Voir sur ce point P. Masson, *op.cit.*, p. 62.

2. Voir par exemple Ph. Raynaud et P. Thibaud, *op. cit.*, pp. 151-165, et F. Dubet, *op. cit.*, pp. 187-197.

3. Les lycées et leurs études au seuil du XXIème siècle, ministère de l'Éducation nationale, pp. 41-45.

s'élargissant fortement alors que le sommet, en termes absolus, reste étroit, **des élèves de plus en plus nombreux se retrouvent dans des filières plus ou moins dévalorisées, aux perspectives incertaines.**

Les lycées ont, tant bien que mal, fait face quantitativement à la demande croissante de scolarité liée notamment au désir de promotion sociale et à la croissance du chômage, mais ils n'ont pas fourni qualitativement la réponse espérée : dans des structures inchangées, il est apparu que la prolongation de la scolarité était loin d'apporter, dans de nombreux cas, les avantages attendus. Le malaise lycéen est donc devenu plus aigu.

L'orientation par l'échec touchant numériquement toujours davantage d'élèves, **une attitude passive devant les études est de plus en plus répandue.** Privés par avance des débouchés les plus attractifs, retenus dans des filières qu'ils n'ont pas véritablement choisies, de nombreux élèves limitent leur engagement dans les études ; l'écart entre eux et les "élus" du système tend à s'accroître.

Le très large écho rencontré par l'objectif des "80 %" a également renforcé d'une autre manière cette tendance à la passivité. La prolongation de la scolarité apparaît désormais aux yeux de beaucoup moins comme une chance à saisir, comme un appel à l'effort, que comme un droit ou même comme la simple acceptation d'une exigence sociale.

Ayant plus ou moins confusément le sentiment que l'allongement des études résulte d'une volonté supérieure, nombre de lycéens en déduisent que cette même volonté supérieure serait incohérente si elle ne leur accordait pas au bout du compte un diplôme : il sera temps, alors, d'envisager plus précisément l'avenir.

La hiérarchisation excessive des filières a également des effets néfastes sur le fonctionnement des lycées.

En empêchant une orientation rationnelle, elle favorise la **multiplication des redoublements.** Certains de ceux-ci sont d'ailleurs volontaires : nombre d'élèves redoublent leur seconde dans l'espoir d'entrer en première scientifique S ; d'autres redoublent la première S pour pouvoir entrer en terminale C ; on voit des bacheliers D faire une nouvelle terminale afin d'essayer d'obtenir le baccalauréat C.

Ces redoublements, tout en nuisant à l'efficacité de l'enseignement (dans la mesure où ils accentuent les problèmes liés à la surcharge et à l'hétérogénéité des classes) sont d'ailleurs loin de

remplir leur fonction théorique de "rattrapage" : le Conseil national des programmes (1) relève ainsi qu'un tiers des redoublants de seconde n'arrive jamais en terminale et que près de la moitié des redoublants en première S n'obtiennent pas de baccalauréat scientifique.

Par ailleurs, l'importance que revêt pour l'avenir des élèves l'accès à la filière C a fait naître une pression sur le système scolaire pour reporter le plus tard possible cette orientation décisive. La mise en place des "secondes de détermination", en 1981, a permis de reporter d'un an la répartition des élèves entre les séries générales ; puis la création des "premières S" a permis un nouveau report d'un an pour l'orientation en terminale C. Or cette tendance à différer l'orientation est la source d'évidentes difficultés pédagogiques : elle favorise l'extension aux lycées des problèmes rencontrés par les collèges pour faire face à l'hétérogénéité des classes.

Le fonctionnement actuel des "secondes de détermination" n'est en effet manifestement pas satisfaisant. La volonté de maintenir l'indifférenciation des élèves aboutit à des horaires trop lourds puisque la seconde doit pouvoir correspondre à un large éventail de premières. Elle entraîne une faible efficacité pédagogique (un élève sur cinq redouble) et par voie de conséquence d'importantes inégalités (les familles plus favorisées aidant plus facilement les élèves et leur offrant, le cas échéant, des cours particuliers, parviennent mieux à compenser cette faible efficacité) ; elle organise la "sélection par l'échec", puisque, en pratique, c'est le niveau en mathématiques qui détermine pour l'essentiel l'orientation ; enfin, elle favorise une certaine opacité, pour ne pas dire une certaine hypocrisie, dans les modalités de regroupement des élèves, puisque dans nombre d'établissements le jeu des options est utilisé - sans que les intéressés le sachent toujours - pour "préorienter" les élèves.

Ainsi les lycées sont-ils tiraillés entre deux principes d'organisation : une sélection mal conçue et très forte d'un côté, et un maintien tardif de l'indifférenciation des élèves, de l'autre. L'excès de hiérarchie entre les filières produit à la fois trop et trop peu de sélection.

La solution, dès lors, s'impose d'elle-même : des filières plus diverses et mieux équilibrées, un plus grand nombre de passerelles à l'intérieur du lycée et après lui, paraissent indispensables pour faire naître une situation où l'orientation, étant dédramatisée, pourrait être plus précoce, et l'enseignement, plus efficace.

1. *op. cit.*, p. 11-12.

*

* *

Or, il semble que l'action du Ministère commence à s'engager en partie dans une telle direction.

Le 22 avril dernier, M. Jospin a présenté un ensemble de "propositions pour la rénovation des lycées" et annoncé une concertation autour de celles-ci.

Le premier volet de la réforme projetée porte sur la réduction des horaires hebdomadaires, la redéfinition des programmes, et l'introduction de "modules" d'aide aux élèves ; ces points seront examinés dans la troisième partie du rapport.

Le second volet traite de l'organisation des filières et de l'orientation. Il s'appuie sur une analyse qui reconnaît la gravité du déséquilibre actuel entre les voies de formation et souligne les inconvénients majeurs qui en résultent. Votre rapporteur se félicite de voir le ministre d'Etat faire du rapport entre les filières un de ses domaines d'action prioritaires : il ressort de ce qui précède qu'il s'agit bien là d'une des principales clés dans la recherche d'une plus grande efficacité des lycées.

On peut se demander, cependant, si la réforme proposée est à la mesure des problèmes qu'elle entend résoudre.

Il est permis, tout d'abord, de s'interroger sur certains aspects des solutions retenues pour **l'enseignement général et technologique**, qui ne semblent pas réellement de nature à produire le rééquilibrage recherché.

Ensuite, alors que la revalorisation et le développement de **l'enseignement professionnel** constituent manifestement une condition nécessaire à la mise en place d'un meilleur équilibre des voies de formation, cette filière ne paraît pas obtenir la priorité que justifierait sa situation.

Votre rapporteur abordera successivement ces deux points.

II. POUR UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE LES SÉRIES GÉNÉRALES ET TECHNOLOGIQUES

A. LE "PROJET JOSPIN"

1. Les principes

Si, en ce qui concerne les programmes et les méthodes pédagogiques, les propositions présentées par M. Jospin s'écartent assez sensiblement de celles publiées quelques mois plus tôt par le Conseil national des programmes, il n'en est pas de même en ce qui concerne la réorganisation des filières générales et technologiques : dans ce domaine, le Ministre a en grande partie adopté les suggestions du C.N.P.

Les principes retenus sont nettement définis dans la note de présentation diffusée par le Ministère, intitulée "L'esprit général de la rénovation des lycées". Constatant que la hiérarchisation trop poussée des filières empêche l'orientation d'être l'expression d'un choix, ce document en tire deux conséquences :

- un meilleur équilibre suppose une "caractérisation" plus forte des séries ; en clair, il s'agit notamment de renforcer le contenu en sciences expérimentales de la filière scientifique. En effet, à l'heure actuelle, les exigences de la série C sont plus élevées que celles des autres séries dans l'ensemble des disciplines, et pas seulement dans les disciplines scientifiques ; en outre, les coefficients des matières scientifiques représentent seulement 52 % du baccalauréat C. De ce fait, la série C attire des élèves qui n'ont pas l'intention de poursuivre des études scientifiques, et simultanément repousse des élèves de niveau général moyen, qui auraient souhaité s'orienter vers les disciplines scientifiques. Une "caractérisation" plus forte -se traduisant par des coefficients au baccalauréat plus importants pour les disciplines fondamentales de la série, qui devront représenter désormais 60 % du total- doit permettre, selon le Ministre, d'atténuer ce phénomène.

- La hiérarchisation doit s'effectuer à l'intérieur des séries et non entre les séries ; les déséquilibres actuels naissent en effet de ce que les différences de niveau entre les élèves s'expriment sous la forme d'une différence de niveau entre les filières : un rééquilibrage suppose donc au contraire que ces différences entre élèves s'expriment davantage au sein même des voies de formation, ce qui requiert que chacune de celles-ci soit en mesure d'attirer de très

bons éléments ; la contrepartie étant d'accepter un "accroissement de l'hétérogénéité du niveau général des bacheliers scientifiques".

2. La réorganisation des filières

Selon le Ministre, ces deux principes doivent conduire dans le cas de l'enseignement général, au choix de "séries larges".

Le projet prévoit ainsi :

- de remplacer par une série littéraire unique, la série L, les trois séries actuelles : A₁ (lettres-sciences), A₂ (lettres-langues), A₃ (lettres-arts).

- de substituer une seule série scientifique, la série S, aux séries C (à dominante mathématique et physique), D (à dominante biologique) et E (à dominante mathématique et technologique).

Par ailleurs, l'actuelle série B devient la série ES (économique et sociale) : ce changement de dénomination ne correspond à aucune transformation importante de cette série qui était déjà, il est vrai, une "série large".

La démarche adoptée dans le cas des filières technologiques va beaucoup moins dans le sens d'un regroupement.

Dans le domaine tertiaire, les séries G₁ (techniques administratives), G₂ (techniques quantitatives de gestion) et G₃ (techniques commerciales) sont remplacées par une voie "sciences et techniques tertiaires" (STT), mais celle-ci est subdivisée en deux séries (l'une orientée vers la gestion, l'autre vers la communication et l'action commerciale) entre lesquelles la spécialisation s'effectue dès la classe de première. Cette restructuration est destinée à mieux articuler les formations technologiques tertiaires avec les filières correspondantes de l'enseignement supérieur ; il s'agit ici plus d'une rationalisation que de la mise en place de "séries larges".

Il en est de même dans le domaine technologique industriel : la voie "sciences et techniques industrielles" (STI) est en effet subdivisée en huit "spécialités" (génie mécanique, génie électronique, génie électrotechnique, génie civil, génie énergétique, génie physique, génie chimique, génie biologique), ce qui préserve, pour l'essentiel, la diversité actuelle ; la "rénovation" proposée apparaît en réalité comme une adaptation à l'évolution des champs technologiques (1).

Enfin la voie technologique "sciences médico-sociales" (SMS) constitue une nouvelle présentation de l'actuelle série F₈, et les séries technologiques très spécialisées récemment mises en place ne sont pas remises en question (2).

3. Le maintien de la "seconde de détermination"

La réorganisation des filières s'accompagne de l'affirmation d'une volonté d'assouplir les conditions d'orientation entre celles-ci. La note de présentation déjà citée déplore que "les séries actuelles soient perçues comme irréversibles" et qu'"elles engagent les élèves sans droit à révision de leur choix et sans que les règles de celui-ci soient toujours claires" ; ce même texte relève que "la classe de seconde actuelle des voies générales et technologiques n'est pas, dans la réalité, une classe de détermination, beaucoup d'élèves étant déjà préengagés dans des séries par le choix des options".

Loin de tirer de cette situation la conclusion que la formule même de la seconde de détermination n'est pas véritablement applicable et devrait être remise en question, le projet Jospin entend au contraire faire entrer pleinement cette formule dans la réalité.

Dans ce but, il est prévu de donner **priorité à la classe de seconde pour la mise en oeuvre des "modules d'aide"**, afin de limiter les inconvénients de l'hétérogénéité des classes, et de permettre aux élèves de "construire raisonnablement leurs choix" ; parallèlement, les programmes de la seconde de détermination seront redéfinis et ses horaires hebdomadaires allégés.

1. Le nombre des séries technologiques industrielles passe de dix à huit. Les séries actuelles sont : F₁ (construction mécanique), F₂ (électronique), F₃ (électrotechnique), F₄ (génie civil), F₅ (physique), F₆ (chimie), F₇ (biologie et biochimie), F_{7'} (biologie), F₉ (énergie et équipement), F₁₀ (microtechniques).

2. Il s'agit des séries F₁₁ (musique option instrument), F_{11'} (musique option danse), F₁₂ (arts appliqués), F₁₃ (hôtellerie).

Par ailleurs, conformément aux recommandations du C.N.P., le choix des options en classe de seconde ne doit en aucun cas créer une situation difficilement réversible, déterminant de fait l'orientation en première : **"aucune option ne pourra être un pré-requis à une voie quelconque de formation"**. En d'autres termes, aucun lien nécessaire, de droit ou de fait, ne pourra exister entre les options de seconde et les filières redéfinies.

Toujours dans le but d'assouplir les rapports entre les filières, d'éviter que les choix ne soient perçus comme irréversibles, le projet réaffirme le rôle des **"passerelles"** entre les voies de formation. On notera toutefois qu'aucune initiative n'est présentée dans ce domaine. Les seules "passerelles" mentionnées sont celles entre la voie professionnelle et la voie technologique : le rôle des premières d'adaptation (permettant le passage de l'enseignement professionnel à l'enseignement technologique) est confirmé ; l'installation de "passerelles" de sens inverse (organisant le passage de la seconde de détermination vers la deuxième année de préparation du brevet d'études professionnelles) est annoncée, mais l'on ne peut voir là une innovation spectaculaire, puisque le principe de ce deuxième type de passerelles a déjà été posé par la loi du 23 décembre 1985, sans avoir jusqu'à présent reçu d'application.

B. LES LIMITES ET LES RISQUES DU "PROJET JOSPIN"

1. Les incertitudes de la "seconde de détermination"

Les mesures annoncées sont-elles de nature à résoudre les difficultés de la "seconde de détermination" ? Certes, l'annonce d'une réduction des horaires hebdomadaires accompagnée de la mise en place de "modules d'aides" constitue une direction intéressante : mais suffit-elle à définir une formule viable et cohérente ?

L'expérience du "collège unique" conduit à douter que la "pédagogie différenciée" et le "soutien" -solutions qui ne sont pas complètement neuves- soient un remède pleinement efficace à l'hétérogénéité des classes, d'autant que celle-ci a tendance à s'accroître d'année en année. A supposer même que ces solutions aient toutes les vertus qu'on leur prête, elles demandent un engagement très fort du corps enseignant : or les conditions d'un tel engagement ne semblent pas réunies, d'une part parce que les enseignants ne disposent généralement pas de la formation

pédagogique nécessaire, d'autre part parce que le mode actuel de la gestion des personnels empêche la constitution d'équipes stables et motivées.

Au surplus, la cohérence du dispositif proposé ne semble pas entièrement assurée. Peut-on concilier la volonté -assurément justifiée- d'alléger les horaires hebdomadaires, avec le souhait de voir la seconde jouer pleinement un rôle de "détermination" ? Car ce dernier souhait justifierait que les enseignements caractéristiques des diverses voies de formation de la classe de première soient tous présents, sous une forme plus ou moins approfondie, en classe de seconde, afin que les élèves puissent s'orienter en toute connaissance de cause -ce qui ne serait possible qu'en transformant la seconde en une sorte d'année de collège supplémentaire.

Cette ambiguïté se manifeste notamment dans la situation des enseignements technologiques en classe de seconde. La logique de la "seconde de détermination" voudrait du moins que les options technologiques soient plus largement proposées qu'aujourd'hui, ce qui ne semble d'ailleurs pas prévu ; mais en même temps la volonté de faire en sorte qu'aucune option ne puisse lier les élèves pour leur orientation doit avoir pour conséquence -la note de présentation du projet le reconnaît très clairement- un réaménagement des classes de première technologique pour qu'elles puissent accueillir des élèves qui n'auraient pas suivi l'option technologique correspondante en classe de seconde. Le statut des options technologiques, dans un tel cadre, apparaît bien incertain : quelle valeur leur sera-t-elle accordée, quel intérêt aura-t-on à les suivre ? Il est à craindre, si les principes posés sont effectivement respectés, qu'elles ne soient délaissées et qu'en conséquence, l'orientation vers les séries technologiques n'apparaisse, plus encore qu'aujourd'hui, comme principalement négative, résultant d'un niveau dans les disciplines générales.

2. Les nouvelles filières : des choix contestables

La réorganisation des séries présentée par le projet est-elle réellement susceptible de limiter les tendances à la hiérarchisation entre celles-ci, et donc les "effets pervers" liés à ces tendances ? Là également, l'examen du projet laisse subsister interrogations et inquiétudes.

En ce qui concerne les filières générales, on peut craindre, tout d'abord, que la nouvelle série scientifique S n'hérite, en les aggravant, des défauts de l'ancienne organisation.

Le remplacement des trois séries C, D, E par une seule série signifie inéluctablement une réduction de la diversité des contenus et des formes d'enseignement, et donc une moindre capacité d'adaptation à la diversité des élèves. Dès lors, la création de la nouvelle série risque d'entraîner une **déperdition d'élèves pour les études scientifiques**, alors que le "vivier" actuel d'ores et déjà notoirement insuffisant. C'est cette raison qui avait d'ailleurs conduit le Haut Comité Education-Economie, se fondant sur l'expérience plutôt négative du regroupement des premières C et D en une seule première S, à déconseiller une telle formule (1). On notera également que le Conseil national des programmes, favorable au regroupement des séries C et D, en avait exclu au moins provisoirement la série E, "filiale d'excellence du technologique industriel", en observant que cette filière "fournit au pays un certain nombre d'ingénieurs et de professeurs de technologie" (2).

En pratique, le niveau d'ensemble de la série S, nécessairement intermédiaire entre ceux des séries C et D, ne pourra s'éloigner très fortement de celui actuellement atteint par la série C, en raison principalement du pouvoir d'attraction des classes préparatoires aux grandes écoles dont les exigences élevées sont bien connues. Plus accessible que l'actuelle série C, la série S continuera vraisemblablement à drainer les bons éléments qui ne se destinent pas à des études supérieures scientifiques (ces élèves relativement peu attirés par les matières scientifiques ne seront pas rebutés par une augmentation malgré tout limitée des coefficients de ces matières au baccalauréat, dès lors que le niveau général d'exigence en sciences sera moins élevé) ; en même temps, moins accessible que l'actuelle série D, la nouvelle série exclura probablement des élèves qui, dans le cadre actuel, ne seraient pas rejetés de toute filière scientifique. En d'autres termes, la nouvelle filière scientifique risque d'accueillir tout autant qu'aujourd'hui les bons élèves peu intéressés par les sciences, tout en refusant plus qu'aujourd'hui les élèves intéressés par celles-ci, mais dont le niveau est moyen.

Outre le danger, déjà signalé, d'une réduction des effectifs disponibles pour les études supérieures scientifiques, cette perspective contient en elle le maintien d'une hiérarchisation des filières : en fonction de leur niveau d'ensemble et de leur niveau en mathématiques, les élèves de la voie générale se retrouveront dans la filière S, à défaut dans la filière ES, et à défaut dans la filière L.

Cette dernière risque d'être encore plus marginalisée que ne l'est aujourd'hui la filière A dont les trois séries laissent aux chefs d'établissement une latitude non négligeable pour composer des

1. Voir le rapport : *2001, d'autres temps, d'autres enjeux : de nouveaux parcours en formation initiale et continue*, La Documentation française, 1990, p. 58.

2. Voir le premier rapport du CNP, p. 89

classes reposant sur certaines exigences. La nouvelle filière L n'aura aucun atout : n'offrant que des débouchés très mesurés à l'exception de l'enseignement, elle accueillera avant tout un public d'élèves dont le faible niveau en mathématiques leur interdira l'accès à la filière ES, puisqu'elle ne pourra présenter aucune dimension spécifique valorisante (l'ouverture à la "culture européenne", préconisée par le CNP pour la série littéraire, constituant, on veut du moins l'espérer, une spécificité toute relative).

La réorganisation des **filières technologiques** n'appelle pas les mêmes remarques, dans la mesure où le projet maintient leur diversité. On observera néanmoins qu'elle ne contient aucun élément de nature à les revaloriser : comme on l'a vu, les solutions retenues pour la seconde de détermination ne semblent pas en mesure de donner un contenu plus positif à l'orientation vers les séries technologiques ; l'intéressante suggestion du CNP de mettre en place des terminales intermédiaires entre la voie scientifique et la voie technologique industrielle n'est pas reprise, malgré l'accent mis sur les "passerelles" ; surtout, la difficulté principale des filières technologiques - à savoir leurs débouchés post-baccalauréat trop restreints, alors qu'il s'agit de filières orientées vers la poursuite d'études- ne reçoit pas de réponse suffisamment claire.

C. PROPOSITIONS

1. Une diversité accrue des séries générales

Partageant les objectifs énoncés par le "projet Jospin" d'une atténuation de la hiérarchie des filières et d'une réduction des rigidités du mécanisme d'orientation, votre rapporteur estime qu'il serait plus opportun d'en rechercher la réalisation par la voie d'une **diversité progressivement accrue des séries générales.**

Les "séries larges" préconisées par le Ministre ne constituent pas, comme on vient de le voir, une solution aux difficultés actuelles : elles risquent de limiter l'accès aux études scientifiques, de maintenir une hiérarchisation poussée, et la volonté de les "caractériser" davantage n'est pas de nature à assouplir les conditions d'orientation.

Une plus grande variété des filières générales présenterait trois principaux avantages. En premier lieu, elle **permettrait aux lycées de mieux s'adapter à la diversité et à l'hétérogénéité des élèves**, contrairement au lit de Procuste des "séries larges" ; de ce fait, elle permettrait d'accueillir sous une forme adaptée tous les élèves se destinant à des études scientifiques, et donc de créer le "vivier" plus large de scientifiques dont la nécessité est souvent soulignée. En second lieu, elle **donnerait plus d'autonomie aux établissements**, qui disposeraient d'un cadre pour mettre en oeuvre leur politique de regroupement des élèves ; chaque établissement pourrait ainsi mieux tenir compte des caractéristiques de son recrutement. Enfin, elle **améliorerait la correspondance entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur**, actuellement brouillée par les écarts de niveau entre des séries trop cloisonnées.

Sur le modèle et dans la logique de la proposition du CNP d'une voie intermédiaire entre la voie technologique industrielle et la voie scientifique, votre rapporteur estime donc que la meilleure formule serait d'introduire progressivement, à côté des séries existantes, des séries intermédiaires combinant des éléments de deux séries.

On pourrait concevoir ainsi la mise en place, en fonction de la situation des établissements, et à partir de larges troncs communs entre les séries voisines :

- d'une terminale intermédiaire entre A et B, faisant une part importante à l'initiation au droit,

- d'une terminale intermédiaire entre B et C, alliant un enseignement économique et social à des exigences mathématiques élevées,

- d'une terminale intermédiaire entre C et D, orientée particulièrement vers les sciences physiques.

La série E serait conservée et pourrait coexister avec la voie mixte sciences-technologies industrielles proposée par le CNP, plus orientée vers la technologie.

Résultant de subdivisions progressives, ces terminales pourraient être mises en place sans solution de continuité et sans empêcher le contact, au cours de la scolarité au lycée, avec des disciplines variées.

2. Les débouchés post-baccalauréat des séries technologiques

Dans le cas des **séries technologiques**, l'amélioration des débouchés dans l'enseignement supérieur passe certes notamment, comme le souligne le Ministère, par des possibilités accrues d'accès aux classes préparatoires et aux sections de techniciens supérieurs ; mais il paraît avant tout nécessaire, d'une part, que les conditions d'accès aux IUT - sur le plan quantitatif comme sur le plan qualitatif - fassent de ceux-ci une filière pleinement cohérente avec les séries technologiques des lycées et, d'autre part, que soit mieux prise en compte l'**orientation de fait d'une partie des bacheliers technologiques vers les universités**. Pour que cette dernière orientation ne soit pas synonyme d'échec, votre rapporteur suggère que soient développées des classes passerelles post-baccalauréat, destinées à compléter la formation des élèves et à permettre ainsi leur réorientation vers des études plus abstraites dans de meilleures conditions.

3. L'organisation de la classe de seconde

Enfin, en ce qui concerne la "**seconde de détermination**", votre rapporteur doute qu'il soit judicieux de vouloir à toute force faire entrer pleinement dans la réalité une formule qui, au bout de dix années, a largement fait la preuve de son inefficacité et de son irréalisme. Ce ne peut être par hasard que tant d'établissements s'ingénient à la contourner de manière plus ou moins systématique.

Ne serait-il pas raisonnable de considérer que, dans un tel domaine, une direction ministérielle - quel que soit le talent de ses membres- n'a pas forcément à trancher de manière uniforme pour quelque 1.200 lycées généraux et technologiques, dont les responsables sont malgré tout mieux à même de connaître la réalité du "terrain" ?

Toujours dans l'optique d'une plus grande autonomie des établissements, **votre rapporteur souhaite donc qu'un choix soit ouvert, pour chaque lycée, entre plusieurs formules :**

- soit le maintien de la seconde de détermination pour tous les élèves,

- soit la coexistence de secondes de détermination et de secondes à dominante, la seconde de détermination pouvant être alors soit une seconde plus orientée vers le soutien aux élèves et la remédiation aux lacunes, soit une seconde destinée aux élèves souhaitant retarder leurs choix,

- soit la répartition de tous les élèves entre des séries à dominante.

De cette manière, là encore, les établissements seraient mieux à même d'assumer l'hétérogénéité de leur public, en menant la politique qu'ils jugeraient eux-mêmes la mieux adaptée.

* *
*

Plus grande variété des voies de formation, autonomie accrue des établissements, amélioration de la correspondance entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur : telles pourraient être, pour votre rapporteur, les éléments d'un meilleur équilibre au sein des voies générales et technologiques.

Mais un équilibre d'ensemble du second cycle du secondaire suppose avant tout un redressement de la situation de l'enseignement professionnel, secteur qui connaît les difficultés les plus aiguës : c'est ce point qui sera abordé maintenant.

III. UNE PRIORITE : LA REVALORISATION DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

L'objectif de mener 80 % d'une classe d'âge au niveau du bac à l'horizon de l'an 2000, annoncé en 1985 par M. Jean-Pierre Chevènement et repris avec des variantes par ses successeurs, ne pouvait se concevoir que si l'on y incluait les filières technologiques et professionnelles ; c'est à cet objectif que répondait la création en 1985 du baccalauréat professionnel.

Cet objectif était le point d'aboutissement d'une réflexion économique. Les exemples étrangers, notamment japonais, analysés dans les études prospectives du Bureau d'informations et de prévisions économiques (BIPE) pour le Haut comité éducation-économie (alors dénommée Mission éducation-entreprises) montraient en effet que les mutations technologiques et économiques entraîneraient, à l'horizon 2000, un déclin important des emplois industriels de faible qualification (CAP) au profit d'emplois plus qualifiés.

Une interprétation erronée de l'objectif des 80 % . . .

Malheureusement, l'opinion publique dans sa majorité et une partie importante du monde enseignant, ont interprété cet objectif, devenu une véritable revendication sociale, comme s'appliquant à la seule filière générale. Cette interprétation trouvait sa justification dans la thèse abondamment répandue selon laquelle l'élévation du niveau de formation générale favorisait l'adaptation aux évolutions constantes et de plus en plus rapides du monde économique, des entreprises et des métiers. Elle flattait également l'idée que l'allongement de la scolarité et l'expansion de l'enseignement général, grâce à l'instauration d'un tronc commun pour tous les élèves, étaient des facteurs de démocratisation de l'enseignement, et donc de justice sociale. Ainsi, disposant d'un temps d'adaptation plus long, l'enfant pourrait mieux combler ses lacunes (ses handicaps sociaux) et serait plus à même de choisir une formation conforme à ses goûts et à ses aptitudes.

En outre, les chiffres montraient que plus les jeunes avaient un diplôme élevé, plus facile était leur insertion professionnelle. Le fort taux de chômage parmi ceux qui sortent tôt du système éducatif ne faisait, *a contrario*, que conforter cette thèse. La conséquence la plus immédiate d'une telle analyse a été le renforcement des formations sans liens directs avec le marché de

l'emploi. Ce processus a eu des conséquences qualitatives extrêmement préjudiciables à l'enseignement professionnel.

En effet, anticipant la demande sociale d'un niveau de formation généraliste élevée, les autorités scolaires ont désormais tendance à regrouper dans la filière générale tous les élèves jugés capables de suivre les enseignements, quels que soient par ailleurs leurs goûts ou leurs aspirations. En 1988, 62,2 % d'une classe d'âge étaient admis dans une classe de seconde contre 48,6 % en 1984, et sur les jeunes admis en seconde, 85 % l'étaient dans l'enseignement général, soit 52,7 % de la classe d'âge.

Ainsi tente-t-on de progresser vers l'objectif des 80 % (au niveau du baccalauréat général, ou à la rigueur technologique).

... avec pour conséquence la dévalorisation de l'enseignement professionnel

Cette politique se fait au détriment de la filière professionnelle qui voit ainsi fondre ses effectifs et surtout disparaître une grande partie des éléments qui auraient pu y poursuivre avec succès leur formation et en démontrer l'excellence en matière d'insertion professionnelle.

On en arrive donc au paradoxe que l'augmentation du nombre des élèves dans les filières générales entraîne une baisse du niveau moyen dans la filière professionnelle, à qui échoient tous les cas les plus difficiles. Certes, cette image dévalorisée de l'enseignement professionnel, considéré comme une voie d'échec et de relégation, n'est pas nouvelle mais elle s'accroît dramatiquement avec l'interprétation erronée de l'objectif des 80 % au niveau du bac. L'entreprise de rénovation, initiée depuis quelques années, notamment avec la création du baccalauréat professionnel en 1985 et qui, avec un corps enseignant et un personnel d'encadrement motivés, avait enregistré d'indéniables succès en s'adaptant aux besoins des entreprises, se trouve donc particulièrement handicapée et freinée, alors même que son utilité n'est jamais apparue avec autant d'évidence.

Conçu pour être l'instrument privilégié de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes et pour répondre aux besoins de main-d'oeuvre qualifiée que l'on a estimé à 100 000 bacheliers professionnels par an en l'an 2000, l'enseignement professionnel, en héritant de la gestion des difficultés et des échecs des autres filières, pérennise, au lieu de les combattre, les inégalités sociales et culturelles.

Déjà, les chiffres semblent traduire l'échec de la revalorisation de l'enseignement professionnel "vampirisé" par les

filières d'enseignement général : diminution (- 2 %) du nombre d'élèves orientés vers un BEP (brevet d'enseignement professionnel) à la fin de la troisième, chute des effectifs préparant un diplôme de niveau V (ouvriers ou employés qualifiés) qui passent en année terminale de 322 100 en 1985 à 297 000 en 1988-1989, net ralentissement, d'après les prévisions de la Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Education nationale, de la progression des baccalauréats professionnels : + 19 000 en 1991, + 14 000 en 1992, ce qui s'est déjà traduit par un manque de candidats dans certaines sections. Comment dès lors atteindre à ce rythme les 14 ou 15 % d'élèves au niveau du bac professionnel en l'an 2 000, inclus dans les 80 % escomptés, alors qu'on en est tout juste à 4,5 % aujourd'hui ? (1)

Même si l'objectif des 80% est réalisé, ses conditions de réalisation ne seront pas satisfaisantes car, d'une part, elles conduiront vers la voie des études supérieures des élèves qui n'en auront ni le goût ni les capacités, les abandonnant sans diplôme susceptible de faciliter leur insertion avant ou après le bac et les dépossédant d'une réussite possible dans une filière qui leur serait mieux adaptée ; d'autre part, elles priveront le tissu économique de la main d'oeuvre qualifiée dont il aurait besoin, allant même jusqu'à dévoyer la filière professionnelle en lui confiant une fonction de gardiennage de jeunes en situation d'échec patent que l'on retrouvera quelque temps après dans le cadre des politiques de l'emploi mises en oeuvre chaque année par le ministère du travail.

Parallèlement à cette dégradation accélérée de l'enseignement professionnel, on assiste à un double changement dans les rapports de l'entreprise à la formation professionnelle concernant, d'une part, les modalités d'acquisition du savoir, d'autre part le rôle des entreprises en matière de formation.

L'entreprise formatrice

On le sait depuis de nombreuses années, le renouvellement rapide des technologies, l'apparition régulière de nouveaux processus industriels ou tertiaires, nécessitent une bonne adaptabilité des personnels et une initiation quasi permanente aux nouveautés. La politique de la formation a tenté de répondre à ce défi de deux façons : d'abord en cherchant à améliorer la formation générale des élèves, donc en homogénéisant et en allongeant le cursus scolaire, ensuite en dispensant une formation continue à finalité de qualification au sein de l'entreprise (finalité qui s'est peu à peu imposée au détriment de la formation continue à finalité de promotion sociale, celle-ci passant en période de crise après le maintien de

1. Source : ministère de l'Education nationale, Bilan de la loi de programme du 23 décembre 1985 sur l'enseignement technologique et professionnel.

l'emploi). La relation formation-emploi était donc consécutive : formation initiale - emploi ou formation continue (requalification ou reconversion) - emploi.

Or, cette relation formation-emploi est en train de changer (1) : de consécutive, elle devient concomitante ; ce n'est plus seulement un savoir ou un savoir-faire qui s'acquiert ainsi, comme c'était le cas pour nombre de métiers manuels, mais bien une capacité à s'adapter au nouvel environnement technologique ou aux nouvelles méthodes d'organisation ou de gestion. Cet apprentissage, au sens premier du terme, qui relevait jusqu'à présent de la formation initiale, se fait désormais "dans et par" l'entreprise, dans le cadre de l'exercice quotidien de l'activité professionnelle. On parle alors d'"organisation qualifiante" et d'"entreprise formatrice".

Plusieurs causes peuvent expliquer cette évolution : la première est évidemment l'environnement technologique et méthodologique en évolution permanente qui rend les connaissances initiales très rapidement obsolètes et contraint à constamment s'adapter hors période scolaire.

A ces contraintes extérieures s'ajoute un changement de mentalité, voire de comportement social. Les directives ou les consignes venues d'en haut, qu'elles soient d'ordre technique ou administratif, sont moins bien acceptées ; on parle de gestion des ressources humaines et non plus de direction du personnel. Les impératifs de concurrence obligent à davantage faire confiance, à rechercher la motivation tout autant que les connaissances. Une majorité d'emplois, à quelque niveau qu'ils se situent, confèrent à ceux qui les exercent de larges plages de liberté laissant place aux décisions individuelles et à l'esprit d'initiative.

Or, toutes ces qualités, que chacun possède à des degrés divers, ne peuvent se développer que dans la pratique quotidienne du métier. Mise en évidence par de nombreuses études, notamment du Centre d'étude et de recherche sur les enseignements et les qualifications (CEREQ), expérimentée lors de la reconversion de populations à faible formation initiale, cette conception de l'entreprise-formatrice fait désormais l'objet d'un large débat dans les milieux économiques qui devrait déboucher sur l'instauration de nouveaux rapports entre le système éducatif et le monde du travail et, plus spécifiquement, entre formation initiale et continue. Une redéfinition des tâches, moins figées, semble désormais possible, voire nécessaire.

1. Voir C. Vimont, "Le système éducatif face aux transformations de la relation formation-emploi dans les entreprises", Chroniques de la SEDEIS, 15.03.1991.

C'est cette voie que souhaite explorer votre rapporteur, après avoir analysé plus en détail les dysfonctionnements du marché de l'emploi, révélateurs des inadaptations et des difficultés actuelles et prévisibles de l'enseignement professionnel.

A. UNE ADAPTATION INSUFFISANTE AUX BESOINS

Les signes de l'insuffisante adaptation de l'enseignement professionnel aux besoins du marché du travail apparaissent avec évidence à l'examen de la structure du chômage, dont l'ampleur -un peu plus de 2,5 millions de chômeurs- et la durabilité affectent majoritairement les jeunes et, parmi eux, les 110 000 de niveau VI et V bis (soit un apprenti sur deux -50 000- et un élève sur trois -60 000), qui arrivent chaque année sur le marché du travail sans aucun diplôme.

En 1989, le taux de chômage des hommes de 15 à 24 ans était de 24,8 % (12 % pour les détenteurs d'un CAP-BEP, 10 % pour ceux qui avaient accédé au niveau baccalauréat), celui des femmes de la même tranche d'âge de 35,2 % (et respectivement 22,2 % et 16,9 %). Au total, le taux de chômage des jeunes est près du triple de celui des adultes.

L'inadéquation entre l'offre de travail -en augmentation depuis la fin de 1990- et la quasi-stagnation de l'emploi total en raison, depuis 1974, d'un contexte macro-économique globalement défavorable, alors même que de nombreuses offres d'emploi restent non satisfaites, s'explique en grande partie par le manque de qualification des demandeurs d'emploi.

Certes, cette explication ne recouvre pas totalement le phénomène : s'y ajoutent par exemple les désajustements géographiques, les exigences excessives des entreprises ou leur absence de gestion prévisionnelle de l'emploi. Il n'en reste pas moins que l'absence de qualification professionnelle de certaines catégories de jeunes à la sortie du système scolaire est l'une des causes principales du chômage et, sans doute, la moins acceptable de toutes.

Pourtant l'enseignement professionnel est loin d'être délaissé par l'Education nationale, qui l'a intégré dans son objectif d'amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du bac. Cette attention portée à l'enseignement technologique et professionnel vise, d'une part, à répondre aux impératifs de l'économie, confrontée aux

mutations technologiques requérant des emplois qualifiés, d'autre part à remplir des objectifs sociaux de réduction des inégalités sociales, l'enseignement professionnel constituant traditionnellement une voie privilégiée de promotion sociale.

La loi de programme sur l'enseignement technologique et professionnel du 23 décembre 1985 tentait d'apporter une réponse à ces besoins. Cinq ans après, les résultats de son application sont encourageants mais encore largement insuffisants.

1. Les objectifs de la loi du 23 décembre 1985 en matière d'enseignement professionnel.

La loi de programme sur l'enseignement technologique et professionnel avait pour ambition de relever le double défi d'une élévation du niveau général des connaissances et d'une amélioration des qualifications. Il s'agissait à la fois de donner une formation susceptible de répondre aux besoins immédiats du développement technique, tout en apportant les bases nécessaires à une adaptation ultérieure aux mutations technologiques, et de lutter contre l'échec scolaire en offrant aux élèves des parcours diversifiés préparant à une entrée rapide dans la vie active, tout en ménageant un accès possible à l'enseignement supérieur.

Pour y parvenir, la loi de programme systématise l'enseignement technologique dans tous les ordres d'enseignement, reporte à l'issue du collège l'orientation vers les filières professionnelles -deux démarches destinées à favoriser l'acquisition d'une culture générale dont la technologie est présentée comme l'une des composantes-, révisé le contenu de tous les diplômes professionnels, crée le bac professionnel et développe les formations technologiques supérieures.

Afin de préserver la qualité des formations et leur adaptation aux besoins des entreprises, la loi de programme organise des procédures d'évaluation et d'adaptation des contenus, en liaison avec le monde professionnel et économique, au sein de structures telles que, pour l'enseignement secondaire, le Haut comité éducation-économie, créé par un décret du 7 mars 1986, et les commissions professionnelles consultatives ; correspondant aux grands secteurs professionnels, ces commissions ont permis une modernisation des contenus des programmes et une transformation des diplômes.

Le rapprochement avec le monde économique s'est également traduit par l'institution d'un véritable partenariat avec

l'entreprise et la transformation des stages traditionnels en entreprise en séquences éducatives beaucoup plus ambitieuses.

Il est à noter, en outre, que la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 a fixé comme objectif au système éducatif la généralisation des évaluations et le rapprochement avec le monde des entreprises. Cette loi prévoit également la création du Conseil national des programmes (décret du 23 février 1990) chargé de donner des avis ou de faire des propositions sur les orientations générales des formations et d'élaborer le contenu de ces formations.

Le CNP a déposé en mars 1991 un rapport intitulé "Propositions sur l'évolution du lycée" concernant plus particulièrement les voies technologiques et professionnelles (il s'agit du **second rapport** de cet organisme, le premier portant principalement sur les voies générales des lycées).

Enfin, la loi de programme, réaliste sur la difficulté d'atteindre les objectifs qu'elle s'était fixés, a prévu une formule de validation des acquis pour les élèves ayant suivi une formation technologique ou professionnelle sans avoir obtenu le diplôme sanctionnant cette formation.

En conservant grâce à un système d'unités capitalisables, le bénéfice des parties de diplôme acquises, l'élève, éventuellement entré dans la vie active, peut pendant cinq ans repasser les parties manquantes et obtenir son diplôme. Le système éducatif fonctionne alors, dans une certaine mesure, comme un système de formation continue.

2. Des résultats encourageants ...

Des moyens importants ont été consacrés à la réalisation de ces objectifs : 34 milliards de francs ont été débloqués et 18 000 emplois créés pour la période 1986-1990 (1).

L'objectif d'élévation générale des connaissances et des niveaux de qualification s'est traduit par une évolution sensible des conditions d'orientation des élèves à la fin de la classe de cinquième : en 1980, 15 % des élèves étaient orientés dans une section préparant le certificat d'aptitude professionnelle en trois ans, où le taux d'abandon était élevé. Depuis 1985, ce pourcentage ne cesse de baisser au profit des CAP en deux ans et surtout des brevets d'études professionnelles, après la classe de 3ème. En 1985, le CAP en trois ans était préparé par 443 920 élèves, en 1990 par 157 210. En 1985, le CAP en deux ans était préparé par 30 271 élèves et par 34 415 élèves

1. Voir Bilan de la loi de programme . . . , *op. cit.*

en 1990. Quant au BEP, il est passé de 363 373 élèves en 1985 à 449 669 en 1990.

Cette évolution a été en partie rendue possible par le développement des classes de 4^{ème} et de 3^{ème} technologiques ; proposant une démarche pédagogique différente (un tiers de l'horaire est consacré à la technologie et la formation est davantage orientée vers la recherche de la motivation), ces classes ont pu accueillir avec un certain succès des élèves attirés par un enseignement plus concret (151 000 élèves en 1990). Les classes, implantées à l'origine dans les lycées professionnels, sont peu à peu transférées dans les collèges.

La création du baccalauréat professionnel a contribué à améliorer le niveau de qualification des jeunes en permettant aux élèves de cycles courts professionnels de poursuivre leurs études, ce qui a contribué à faire passer la proportion de jeunes atteignant le niveau du bac de 34 % en 1985 à 50 % en 1990. Ce résultat a été rendu possible grâce également à l'augmentation du nombre d'élèves titulaires d'un BEP désireux de poursuivre leurs études en repassant dans l'enseignement général et technologique par l'intermédiaire des premières d'adaptation ou directement dans les premières normales ou professionnelles (41 % en 1989 contre 20 % en 1985).

Créé pour déboucher sur un emploi immédiat, le "bac pro" semble répondre qualitativement à son objectif : 93 % des titulaires de la première promotion avaient trouvé un emploi dans les six mois ; 54 %, deux ans après, étaient employés sous contrat à durée indéterminée.

Toutefois, si la loi de programme du 23 décembre 1985 connaît une réussite encourageante, ses résultats, dès lors que l'on reprend les chiffres globaux du marché de l'emploi, doivent être relativisés. Néanmoins, la loi a eu le mérite d'indiquer les directions à suivre pour les évolutions futures, non seulement du secteur éducatif, mais de tous ceux qui concourent à la formation professionnelle, y compris les entreprises.

3. ... mais encore insuffisants

a) Le constat

Les insuffisances du système éducatif se déduisent tout naturellement de trois séries de chiffres : le déséquilibre des filières en faveur de l'enseignement général au détriment de la filière professionnelle, le nombre de jeunes arrivant sur le marché du travail sans qualification et les difficultés éprouvées par les entreprises pour recruter le personnel dont elles ont besoin.

. La désaffection de la filière professionnelle

Les chiffres traduisent très nettement, sinon la désaffection, du moins le désintérêt grandissant des élèves (et de leurs familles) à l'égard de la filière professionnelle. Les attentes qu'y avaient placées les initiateurs de la loi de 1985 seront difficilement satisfaites. Ainsi, tandis que les effectifs globaux d'élèves ne cessent de croître entre 1985 et 1990, passant de 2 014 682 à 2 285 239, les effectifs de l'enseignement professionnel ne cessent de baisser, passant de 805 776 à 706 006 (ce dernier chiffre étant sensiblement égal à celui de 1989), au profit de l'enseignement technologique, qui passe sur la même période de 356 465 à 426 076, et surtout de l'enseignement général qui passe de 852 441 à 1 153 157. Cette double évolution est constante et régulière tout au long des cinq ans.

A l'intérieur de la filière professionnelle, le nombre d'élèves préparant un "bac pro" est certes passé de 1 300 en 1985 (année de création) à 97 450 en 1990, mais la montée en puissance de ce diplôme tend, on l'a vu, à se ralentir. En outre, le ralentissement des entrées en BEP à la fin de la troisième (24,91 % en 1989 contre 26,94 % en 1985) aura nécessairement une incidence défavorable sur le bac professionnel, même si les élèves sortant du BEP sont de plus en plus nombreux à poursuivre vers un "bac pro" (26,49 % en 1990 contre 22,04 % en 1989). Il est clair que, parallèlement, l'accès à l'emploi sera difficile pour les nombreux jeunes aujourd'hui engagés dans la filière générale sans en avoir tout à fait les capacités : dans ces conditions, l'urgence d'un rééquilibrage des filières apparaît avec évidence.

Le corollaire de la désaffection pour l'enseignement professionnel est que les élèves qui le suivent sont en grande partie ceux dont la scolarité a été jusqu'alors la plus difficile : aussi, y constate-t-on un taux d'échec important, mesuré par le nombre de jeunes sortant du système éducatif sans diplôme, mais aussi par le nombre des redoublements.

. Une scolarité difficile et des résultats médiocres

110 000 jeunes, dont 80 000 à la sortie du système scolaire (40 % viennent de lycées professionnels), arrivent chaque année sur le marché du travail sans diplôme⁽¹⁾. Pour certains -et ils seront de plus en plus nombreux- l'échec a pour origine une mauvaise orientation, pour les autres il est à chercher, soit dans des capacités à l'abstraction insuffisantes, soit dans une forme d'esprit inadaptée au cursus

(1). Voir F. Gaussen, "Les défis de l'enseignement de masse", Cahiers français n° 249 (1991).

scolaire qui leur est proposé. Les premiers, ayant souvent échoué dans des études secondaires générales, peuvent passer dans l'enseignement professionnel et se former à un emploi industriel de niveau CAP ou BEP, plus difficilement à un emploi tertiaire qui suppose désormais au minimum le baccalauréat. Néanmoins, la solution peut être trouvée à l'intérieur du système éducatif. En revanche, il paraît plus difficile de miser sur le système éducatif, du moins dans sa forme actuelle, pour trouver une solution en faveur des jeunes à faibles capacités d'abstraction. Sans doute faut-il chercher des solutions extérieures, éventuellement avec prise d'emploi préalable ; ce point sera abordé plus loin.

Aux sorties du système sans diplôme s'ajoutent les redoublements qui, même s'ils débouchent *in fine* sur un diplôme, n'en révèlent pas moins les insuffisances du système. Souvent d'ailleurs l'autorisation de passer dans la classe supérieure est donnée par lassitude, ce qui ne peut qu'aboutir à des diplômes de seconde zone, aux exigences réduites. Le lycée, dans ce cas, joue un rôle de gardiennage, d'institution sociale dont le but est d'éviter la marginalisation des jeunes plutôt que de les insérer dans la vie active, résultat jugé bien souvent inaccessible. Le corollaire de cette situation est la suspicion que manifestent les employeurs à l'égard de ces lycées professionnels, suspicion qui rend plus difficile une collaboration entreprises-lycées pourtant nécessaire à la réussite de ce type de formation.

On comprend dès lors les dysfonctionnements du marché du travail : malgré un taux de chômage important, le système éducatif est incapable de fournir toutes les qualifications dont les entreprises ont besoin, voire propose des qualifications inadaptées ou obsolètes.

. L'inadéquation de l'offre et de la demande d'emploi

Ces difficultés de recrutement sont apparues à la suite de la reprise de l'activité industrielle de 1987, qui a entraîné une reprise de l'embauche. Or, alors qu'entre 1984 et 1986, 15 % seulement des entreprises déclaraient éprouver des difficultés de recrutement, en 1989 une entreprise industrielle sur deux disait éprouver de telles difficultés. Si l'on prend le taux des offres d'emploi non satisfaites en fin de mois, mesure plus objective que les déclarations d'intention d'embauche, on en arrive aux mêmes conclusions. Ce taux, par exemple, a augmenté de 17,2 % en glissement annuel entre avril 1989 et avril 1990. Certes, ces emplois difficilement pourvus ne concernent pas les seules qualifications relevant des lycées professionnels puisque la pénurie touche aussi les cadres et les techniciens, mais le manque d'ouvriers qualifiés, de niveau CAP ou BEP, est manifeste. Là encore, l'enseignement

professionnel révèle ses insuffisances, qui ne sont d'ailleurs pas seulement qualitatives mais également d'ordre géographique - inadaptation des formations aux besoins locaux- ou même relationnel- convaincre les entreprises qu'elles manifestent un niveau d'exigences excessif ou qu'il serait plus facile de répondre à leurs attentes si elles avaient une véritable politique de gestion prévisionnelle des emplois.

b) Les causes

Sans revenir sur les raisons de la présence dans les lycées professionnels d'une population qui, dans sa grande majorité, éprouve des difficultés à suivre des études -ce qui d'ailleurs constitue un défi que beaucoup de proviseurs et d'enseignants sont prêts à relever-, les causes du retard de la loi de 1985 à remplir ses objectifs d'insertion professionnelle peuvent être regroupées sous deux grandes rubriques : un déficit d'image et une séparation encore trop grande entre les deux univers de la formation professionnelle et de l'entreprise, ces deux rubriques n'étant naturellement pas sans liens.

Un déficit d'image

Ce déficit d'image tient, d'une part à l'image négative des métiers préparés, d'autre part à l'idée communément admise que ce type d'enseignement s'adresse à une population sociale défavorisée. On retrouve là les difficultés de l'apprentissage auquel la réforme législative de 1987 n'a pas réussi à donner le nouvel élan qui en était escompté.

. Une image sociale dévalorisée des métiers auxquels prépare la filière professionnelle

L'image négative des métiers préparés tient en grande partie aux informations en provenance du monde industriel lui-même qui, souvent, se résument dans les médias, à de grandes vagues de licenciements consécutifs à des fermetures d'usines ; régulièrement, depuis le début de la décennie, les difficultés de la croissance se traduisent par des suppressions d'emplois qui, même si elles concernent d'autres catégories d'emplois que ceux de la filière professionnelle, touchent majoritairement cette filière et ravivent le souvenir des grandes restructurations industrielles comme celles de la sidérurgie ou des charbonnages ; la conséquence de cette "contre-publicité" est que les métiers de l'industrie sont considérés comme ne garantissant pas la stabilité de l'emploi et, plus grave, que la qualification -et donc la formation en lycée professionnel- n'offre pas non plus de garantie contre le chômage.

Le discours sur la nécessité d'une bonne qualification se trouve donc régulièrement contredit par les annonces de plans de

licenciements qui, même s'ils prévoient des reconversions (favorisées par une bonne qualification), sont d'abord vécus et ressentis tout naturellement comme des mises au chômage. A ce sentiment de fragilité de l'emploi industriel, vient s'ajouter une méconnaissance des métiers : soit l'image qu'on se fait du secteur ou de l'activité à partir de quelques exemples précis mais limités est fautive et peu valorisante, soit on les ignore complètement. Cette ignorance tient autant à l'absence de promotion de la part des corps de métiers eux-mêmes qu'au manque de visibilité de l'avenir, tant économique que technique, dans un contexte de compétition internationale très dur.

. Le manque de visibilité de l'avenir

On sait certes que les emplois devront être qualifiés, qu'ils devront être "polyfonctionnels" requérant à la fois une connaissance des matériaux et des machines et une connaissance des processus techniques et économiques (1) ; mais, du moins dans le domaine industriel, on ignore, pour une grande part, de quels métiers il s'agira, soit qu'ils n'existent pas encore, soit que leur évolution sera telle qu'ils seront très différents de ce qu'ils sont aujourd'hui.

On connaît donc les caractéristiques de ces métiers -ils requièrent des compétences gestionnaires, une certaine polyvalence et des capacités d'abstraction- mais on ne sait pas ce qu'ils seront ; dans ces conditions, il est très difficile d'y intéresser les jeunes élèves, "de les faire rêver" sur des métiers dont ils ignorent tout. Ceux qu'ils connaissent, beaucoup de métiers artisanaux, les métiers du bâtiment notamment, ne les attirent pas en raison de leur pénibilité, des faibles revenus qu'ils procurent ou de leur mauvaise image sociale. Les médias d'ailleurs n'aident guère à leur connaissance ; le plus souvent, ils filtrent la réalité de la grande majorité des emplois en diffusant une image aseptisée et très sélective du monde du travail, sauf justement à l'occasion des annonces de suppressions d'emplois.

Ce manque de visibilité cohabite avec une évaluation relativement précise des besoins futurs de l'économie.

Ainsi, en l'an 2000, les techniciens, contremaîtres et agents de maîtrise devraient être plus nombreux que les ouvriers non qualifiés, alors qu'ils ne représentaient que 40 % en 1982. Quant aux ouvriers qualifiés, ils devraient constituer le tiers des effectifs hors fonctions tertiaires. L'effectif global des ouvriers devrait baisser de 7 %, principalement par réduction du nombre des ouvriers non qualifiés.

1. Voir J. P. Sicard, "Evolution des qualifications et besoins de formation : perspectives pour l'an 2000", Tertiaire (novembre 1990).

Toujours en l'an 2000, les projections du BIPE pour le Haut comité éducation-économie supposent pour les besoins de l'économie que 38 % des actifs, soit 9,4 millions de personnes, aient le niveau du bac ou au-delà, au lieu de 22 %, soit moins de 5 millions, en 1982. Le niveau CAP devrait connaître un accroissement de 2,5 millions de personnes ; ce sera le niveau minimum requis pour des emplois actuellement sans qualification, catégorie qui devra être renouvelée dans les prochaines années en raison des départs à la retraite.

Ces évolutions prévisibles sont retracées dans le tableau suivant :

PCS	EFFECTIFS		STRUCTURE EN %		PROGRESSION 1986-1994	
	1986	1994	1986	1994	Effectifs	%
10 AGRICULTEURS	1.267.811	989.388	5,9	4,5	- 278.423	- 22,0
21 ARTISANS	870.087	874.615	4,1	4,0	4.528	0,5
22 COMMERÇANTS	801.593	850.671	3,7	3,9	49.078	6,1
31 PROFESSIONS LIBERALES	288.677	346.779	1,3	1,6	58.102	20,1
23 CHEFS D'ENTREPRISE	106.316	110.744	0,5	0,5	4.428	4,2
32 CADRES F.P., PROF. INTEL. ART.	778.698	844.508	3,6	3,8	65.810	8,5
36 CADRES D'ENTREPRISES	1.059.142	1.246.811	4,9	5,7	187.669	17,7
41 INSTIT. PROF. INT. SANTE	1.920.032	2.051.556	9,0	9,3	131.524	6,9
46 PROF. INT. ADM. ET COMMERCIALES	1.049.512	1.169.271	4,9	5,3	119.759	11,4
47 TECHNICIENS	760.163	903.003	3,5	4,1	142.840	18,8
48 CONTREM. AG. MAITRISES	502.471	497.292	2,3	2,3	- 5.179	- 1,0
51 EMPLOYES FONCTION PUBLIQUE	2.155.637	2.183.314	10,1	9,9	27.677	1,3
54 EMPLOYES ADMINISTRATIFS	1.948.136	2.051.811	9,1	9,3	103.675	5,3
55 EMPLOYES COMMERCE	707.662	805.417	3,3	3,7	97.55	13,8
56 PERS. SERV. DIRECTS PART.	1.013.070	1.093.916	4,7	5,0	80.846	8,0
61 OUVRIERS QUALIFIES	3.796.495	3.933.315	17,7	17,9	136.820	3,6
66 OUVRIERS NON QUALIFIES	2.151.786	1.792.964	10,1	8,2	- 358.822	- 16,7
69 OUVRIERS AGRICOLES	257.012	200.125	1,2	0,9	- 56.887	- 22,1
TOTAL	21.434.300	21.945.500	100,0	100,0	511.200	2,6

Source : Modèle CALIFE - BIP

Ces chiffres mettent bien en évidence le hiatus existant entre la mauvaise image des métiers préparés par la filière professionnelle et leur importance économique.

A cette image négative vient se surajouter l'image négative de la filière professionnelle elle-même.

. Une filière de relégation réservée aux classes défavorisées

Naturellement, pour une part, cette image négative n'est que la conséquence de l'image dévalorisée des métiers préparés. Mais il y a d'autres causes : l'hétérogénéité de la population, la présence d'une forte proportion d'élèves en situation d'échec, la déhiérarchisation des diplômes, sans oublier l'image peu favorable véhiculée sciemment par une partie du corps enseignant lui-même.

L'hétérogénéité de la population qui entre dans les lycées professionnels, indépendamment des difficultés que peut éprouver telle ou telle catégorie, est en soi une difficulté, car il est très difficile de conduire un enseignement différencié, adapté à chacun. Soit l'enseignement s'aligne sur ceux qui ont le plus de difficultés et le niveau baisse, soit l'enseignement se maintient au niveau théorique prévu par les textes et nombre d'élèves sont dépassés, se désintéressent de leurs études et abandonnent. Dans les deux cas, l'image de l'établissement et *in fine* l'image de la filière professionnelle s'en trouvent atteintes.

Or, s'il existe des élèves entrés dans la filière professionnelle volontairement, à la suite d'un choix délibéré dans le cadre d'une stratégie d'emploi, beaucoup y viennent à la suite d'orientations successives subies et jamais contestées par les familles, elles-mêmes souvent dans une situation difficile.

Parmi ces jeunes, beaucoup sont issus des familles les plus défavorisées, en partie d'origine étrangère. La commission de contrôle a ainsi pu visiter un lycée professionnel dont les élèves appartiennent à 22 nationalités différentes. 70 % sont d'origine immigrée de première ou deuxième génération. Dans ce lycée, 50 % des élèves de 4^e technologique ont des parents analphabètes et plus de 60 % ne parlent pas le français dans leur famille. 20 % des élèves sont illettrés sans d'ailleurs qu'il y ait une corrélation étroite avec une éventuelle origine étrangère (1). Sans vouloir généraliser la situation décrite ci-dessus, il est certain que l'accueil de populations aussi hétérogènes, en raison des difficultés qui en résultent, ne peut être vu que comme un facteur de dévalorisation.

L'hétérogénéité du recrutement va de pair avec la présence d'une forte proportion de jeunes en situation d'échec.

(1). *Sans pouvoir insister sur ce problème, qui excède le champ des travaux de la commission, votre rapporteur se doit de souligner ici à quel point l'insuffisance des apprentissages fondamentaux chez certains élèves au cours de la scolarité primaire rejaillit sur l'ensemble du système éducatif. Il paraît déraisonnable d'envoyer au collège des élèves qui, ne maîtrisant pas réellement la lecture et l'écriture, ne peuvent tirer aucun profit véritable de l'enseignement qui y est dispensé.*

Ainsi, une enquête conduite en 1989 par le ministère de l'Education nationale montre qu'en CAP, 89 % des élèves ont redoublé au moins une classe et 93 % en BEP.

Les situations d'échec, à côté de l'absence d'une maîtrise suffisante de la langue, ont souvent pour origine la situation sociale des familles. Elles s'accompagnent d'un fort absentéisme, jugé généralement incontrôlable par l'administration du lycée, mais aussi parfois de déprédations, de menaces, de délinquance intérieure ou extérieure au lycée, voire de trafic et de consommation de drogue dans quelques établissements. Ces phénomènes peuvent créer dans certains lycées un réel climat d'insécurité. Cette situation rejaillit sur l'ensemble des élèves qui se sentent abandonnés et dévalorisés par le peu de cas que font les autorités des conditions dégradées dans lesquelles ils reçoivent un enseignement. Elle rejaillit également sur le corps enseignant dont les conditions de travail sont telles que, souvent, il se décourage.

Plus grave encore, il arrive que les enseignants eux-mêmes dévalorisent leur métier, se montrent devant leurs élèves ou désabusés ou cyniques, et contribuent ainsi à la dégradation de l'image de la filière.

Pourtant, la demande de scolarisation reste très forte ; elle est souvent vécue comme un droit de la part des familles, sans que cela traduise toujours un souci d'acquérir des connaissances ou une qualification. C'est ainsi que la famille demandera à l'institution de faire passer l'élève dans la classe supérieure, comme un droit, et non comme la sanction de l'acquisition d'un certain niveau. Cette situation, acceptée par lassitude, ne fait qu'entretenir les maux dont souffre l'enseignement professionnel puisque le jeune ne peut suivre et se désintéresse de plus en plus des études. Le résultat est également une **dévalorisation des niveaux d'études et des diplômes**, que vont constater les employeurs qui, soucieux de ne pas importer les problèmes des lycées professionnels dans leur entreprise, vont se détourner de ces niveaux (pourtant nécessaires) et se tourner vers des formations plus élevées.

Cette attitude rejoint une tendance des entreprises à **surévaluer le niveau de leurs exigences de qualification** (surévaluation en partie à l'origine de l'objectif des 80 %), avec pour résultat une **déhiérarchisation des diplômes**, une désillusion quant à l'intérêt du travail et au niveau de rémunération chez les jeunes diplômés, qui ne fait que renforcer l'image déjà dévalorisée de la filière.

Si l'enseignement professionnel souffre d'un déficit d'image, l'apprentissage pourtant plus proche du monde de l'entreprise souffre des mêmes difficultés, pour des raisons analogues.

. La difficile rénovation de l'apprentissage

La loi du 23 juillet 1987, en partie inspirée du "modèle allemand", avait l'ambition de proposer une alternative à la formation en lycée professionnel en rénovant le système de l'apprentissage hérité de la loi Astier de 1919. L'image de l'apprentissage, autrefois formation très valorisée, s'était en effet considérablement dégradée au point de voir ses effectifs fondre, passant de 300 000 au début des années 60 à environ 228 000 en 1988. L'apprentissage était considéré comme la voie de l'échec, celle que l'on empruntait après avoir été contraint d'abandonner la filière générale, faute de capacités d'abstraction suffisantes.

La réforme de 1987 visait à faire de l'apprentissage une vraie filière professionnelle "à l'allemande", susceptible de conduire de l'après-collège à l'enseignement supérieur, jusqu'aux formations d'ingénieurs. On espérait ainsi en revaloriser l'image. Participaient de cette revalorisation l'ouverture de l'apprentissage, réservé jusqu'alors aux entreprises artisanales, au monde industriel et la possibilité de parcours multi-entreprises. Parallèlement, on allégeait et on revalorisait la fonction de maître d'apprentissage.

L'objectif est loin d'avoir été rempli et toute réforme du système éducatif devra tenir compte de l'inégal succès (jusqu'à présent) de ce type de formation en alternance.

Depuis 1988, la chute du nombre de signatures de contrats d'apprentissage a cessé ; on assiste même à une très légère remontée des effectifs : mais on s'aperçoit que l'ouverture au monde industriel, qui représente quelque 20 % des signatures de contrats (14 % dans l'agro-alimentaire), a tout juste compensé la forte diminution du nombre des contrats dans le secteur traditionnel de l'artisanat avec un net recul du secteur du bâtiment (stabilisé à 18 %) au profit du tertiaire qui collecte 61 % des contrats (trois apprentis sur cinq). Néanmoins, s'il n'y avait pas eu l'ouverture à d'autres niveaux, on aurait constaté en 1990 une baisse de 10 % de l'apprentissage traditionnel de niveau V. En 1988, sur 220 000 apprentis de ce niveau (dont 7 % pour un deuxième CAP) 6 200 préparaient un brevet professionnel, 300 un bac professionnel et 600 un brevet de technicien supérieur (les formations d'ingénieurs (la "filiale Decomps"), trop récentes, ne sont pas comptabilisées) (1).

1. Voir "Initiatives", Le Monde, 24.10.90.

Cette désaffection va de pair avec un taux d'échec important puisque seulement 47 % des apprentis obtiennent un diplôme complet (partie pratique et partie théorique) et 25 % n'ont que la partie pratique (90 % de succès en Allemagne).

Quelles peuvent être les causes de cette relative déconvenue ? Sans doute, la réforme n'a-t-elle pas réussi à rajeunir l'image un peu obsolète de ce mode de formation (certains ont même envisagé de le débaptiser), mais surtout elle n'a pas proposé de remède au fait qu'une forte proportion de jeunes placés dans cette filière après une classe préparatoire à l'apprentissage (CPA) étaient en situation d'échec scolaire.

Or, aussi longtemps que l'exigence d'une double formation théorique et pratique ne sera pas revue non dans son principe, mais dans ses modalités, cette situation d'échec handicapera toujours considérablement les apprentis pour obtenir le diplôme préparé. (On retrouve d'ailleurs ce problème à l'identique en Allemagne dès lors qu'entrent en apprentissage des jeunes issus de catégories défavorisées ; mais l'accumulation des difficultés est moins grave qu'en France puisqu'il ne s'agit pas outre-Rhin d'une voie de relégation). Ceux qui obtiendront un diplôme supérieur ne se recruteront pas chez les signataires traditionnels des contrats d'apprentissage mais plutôt dans le secteur industriel ; les autres trébucheront faute de capacités à l'abstraction suffisantes ou simplement par réticence pour toutes études un peu théoriques.

Cet échec relatif de la revalorisation de l'image de l'apprentissage par la constitution d'une filière continue de formation par l'alternance s'ajoute ainsi à la méconnaissance, tant par le public que par les entreprises, non seulement de la réforme de 1987, mais également des véritables débouchés de l'apprentissage traditionnel : on considère communément que le diplôme est de moindre valeur, alors qu'il s'agit du même CAP qu'en lycée professionnel, et que la formation ne débouche que sur des métiers peu qualifiés et peu rémunérateurs.

On retrouve donc ici les mêmes difficultés (rétention par l'enseignement traditionnel des meilleurs élèves, accumulation de situations d'échec) que dans les lycées professionnels. Globalement, les jeunes au sortir de l'apprentissage se présentent sur le marché du travail dans des conditions plus favorables que les jeunes issus de LP (dans la mesure où ils sont déjà dans le monde du travail). Mais en 1988, les taux de chômage au bout de sept mois étaient identiques : 29 %.

Cependant l'image de la voie professionnelle n'est pas seule en cause dans l'insuffisante adaptation de celle-ci aux besoins de

l'économie. Les liens entre l'école et l'entreprise sont aussi à considérer.

Une relation école-entreprise encore insuffisante

Le chemin parcouru depuis quelques années est considérable : on ne parle plus aujourd'hui que de partenariat, de jumelage, voire de participation des entreprises à la formation initiale, et cela ne suscite plus la moindre levée de boucliers. Il y a dix ans à peine le système éducatif et l'entreprise constituaient deux mondes séparés, le premier considérant que sa mission était d'éduquer, au sens le plus noble du terme, la seconde se voyant comme un consommateur passif puisant dans le vivier des professionnels en possession d'un diplôme. A cela s'ajoutait une opposition idéologique très sommairement ramenée à une opposition gauche-droite.

La prise de conscience réciproque du rôle et des responsabilités de chacun dans les domaines de l'économie et de l'emploi s'est faite progressivement à partir du début des années 80. Elle a coïncidé avec la persistance des difficultés économiques et avec l'expérience de l'alternance politique, quand il fut devenu évident aux yeux de tous que l'emploi dépendait de la vitalité du tissu économique et qu'il n'existait pas de solution dans ce domaine hors de la recherche permanente de la compétitivité.

Il revenait au système éducatif de parcourir le plus long chemin, puisque les entreprises avaient déjà un pied dans le domaine de la formation depuis la loi du 16 juillet 1971 sur la formation continue. La plus large autonomie donnée aux établissements en 1984 lui en a fourni l'occasion. Les établissements peuvent désormais passer des conventions de jumelage avec les entreprises (17 000 entre 1985 et 1990) qui prennent des formes très variées, de la simple visite d'entreprise à l'élaboration en commun de politiques de développement. Les recteurs d'académie sont invités à se concerter avec les milieux économiques pour adapter les filières d'enseignement aux besoins économiques du bassin d'emploi. La loi de 1985 institue officiellement les séquences en entreprises, système d'alternance déjà proposé sur la base du volontariat par une loi de 1978 pour les CAP et les BEP, et généralisé par la loi d'orientation de 1989. Une "Mission éducation-entreprise" est mise en place en 1984 qui deviendra en 1986 le Haut comité éducation-économie, chargé d'établir une concertation permanente au plus haut niveau entre l'Education nationale et ses partenaires économiques.

D'autres raisons, plus concrètes, militent pour un rapprochement du système éducatif et de l'entreprise. C'est tout

d'abord le coût des équipements et leur évolution très rapide, qui laissent l'Education nationale à la traîne ; c'est ensuite la nécessité pour les enseignants d'adapter leur enseignement aux réalités de l'entreprise sur les plans techniques et méthodologiques, ce qui suppose qu'ils la connaissent ; c'est enfin l'impossibilité où se trouve l'Education nationale de répondre seule à la forte croissance du nombre des enseignants nécessaire à l'objectif des 80 %.

L'idée d'une collaboration éducation-entreprise semble aujourd'hui acquise, de nombreuses initiatives ponctuelles ont permis d'amasser un capital d'expériences et surtout de surmonter les derniers obstacles psychologiques à une collaboration efficace ; malgré tout quelques blocages subsistent qu'il importe de lever. D'abord la persistance d'une certaine méconnaissance de l'entreprise et de ses besoins qui va de pair avec les inquiétudes qu'elle suscite. Ensuite, les réticences (ou le désintérêt) de l'entreprise à collaborer avec les lycées professionnels.

. une insuffisante connaissance de l'entreprise et de ses besoins

Les instruments du dialogue entre le monde économique et le système éducatif existent, mais divers facteurs rendent ce dialogue difficile.

La plus importante des instances de dialogue est le Haut comité éducation-économie, déjà évoqué, créé par un décret du 7 mars 1986. Il est composé de douze personnalités qualifiées choisies au sein du système éducatif et des entreprises, et de douze représentants des organisations syndicales professionnelles et consulaires. Ces missions consistent à faire réaliser des études dans tous les domaines de sa compétence, enseignement secondaire, enseignement supérieur et recherche en éducation, à réfléchir et à proposer tous les ajustements nécessaires à une bonne intégration du système éducatif au développement économique : il est ainsi à l'origine d'études prospectives sur les emplois et les niveaux de formation de l'an 2000, de la création du baccalauréat professionnel, de l'harmonisation des dispositifs de consultation des milieux professionnels pour l'élaboration des diplômes et des programmes, de la mise en place d'une filière technologique dans l'enseignement secondaire (3e et 4e technologiques), de l'apprentissage précoce des langues vivantes, pour ne citer que ce qui concerne directement l'enseignement secondaire professionnel. Le HCEE remet chaque année un rapport au ministre de l'Education nationale. Son action est relayée, au niveau régional, par les comités académiques éducation-économie, installés depuis novembre 1986.

Les autres instances de concertation, pour la filière professionnelle, sont les commissions professionnelles consultatives

(CPC) dont les missions consistent à évaluer les formations conduisant à un diplôme professionnel afin d'actualiser périodiquement les contenus et de proposer la création, la transformation ou la suppression de diplômes.

Il existe dix-neuf CPC, correspondant aux grands secteurs professionnels (métallurgie, bâtiment et travaux publics, chimie, alimentation, textile, transport, etc.). Leur rôle a été considérablement développé depuis 1985 ; le rapport du HCEE de 1987 et la création, par un décret du 23 février 1990, du Conseil national des programmes, chargé de donner des avis et de faire des propositions sur les orientations générales des formations (auprès duquel les CPC joueront le rôle des groupes techniques sur lesquels repose l'élaboration des contenus des formations) ont encore renforcé leur rôle.

Grâce à ces différentes instances, une modernisation rapide des contenus des formations a pu être menée à bien ; cette modernisation a porté :

- sur le niveau V (BEP et CAP), dans le but de favoriser l'insertion professionnelle, et d'harmoniser les conditions d'accès aux deux diplômes (notamment par la réduction du nombre des CAP) ;

- sur le développement du niveau IV avec la création des baccalauréats technologiques qui remplacent les baccalauréats de techniciens, la transformation progressive des brevets de techniciens en baccalauréats technologiques et surtout la création du baccalauréat professionnel à finalité d'insertion professionnelle.

Les transformations, grâce au dialogue qui a pu se nouer entre l'école et l'entreprise au sein de ces instances, ont été très importantes. Elles se révèlent, cependant, encore insuffisantes, non par manque de communication, mais d'une part parce que les entreprises ne sont pas toujours écoutées (leur poids dans les instances est faible), d'autre part, et surtout, en raison d'une certaine inertie des systèmes aux deux extrémités de la chaîne de communication.

Nous reviendrons ultérieurement sur l'inertie du système éducatif pour ne traiter ici que de l'inertie du monde économique relative à la définition de ses besoins. Il n'est pas nécessaire de revenir sur le manque de lisibilité de l'avenir, déjà souligné ; aussi seules seront mentionnées les difficultés liées à l'expression des besoins (notamment à l'échelon local), et à l'absence de politique de formation de la part des entreprises, révélatrice d'une absence de gestion prévisionnelle des emplois.

. Des besoins pas toujours clairement définis

Pour que le système éducatif s'adapte aux besoins du tissu économique, le préalable est évidemment que le monde économique ait défini précisément ses besoins suffisamment tôt pour que les ajustements se fassent à temps. Or, si la concertation se fait désormais facilement aux niveaux national et régional, il n'en est pas de même au niveau local, celui de la ville ou du bassin d'emploi, beaucoup plus diversifié, quand la nomenclature des diplômes préparés doit coïncider avec les besoins de l'entreprise. Il n'y a pas, à cet échelon, d'instance de concertation institutionnalisée ; tout dépend de la disponibilité et de la volonté des partenaires de collaborer et de nouer des relations directes qui peuvent prendre la forme de conventions de jumelage, de partenariat ou rester informelles.

Mais cela suppose, au préalable, un effort de la part de l'entreprise portant sur la gestion prévisionnelle des emplois, dans le court et le moyen terme, et sur la définition d'une véritable politique de formation prévoyant les articulations entre formation initiale et formation continue. Or, d'après le patronat lui-même, cet effort est encore loin d'être réalisé. A cela s'ajoute la nécessité, pour l'entreprise, d'offrir une image -que les jeunes découvrent très vite à travers les stages ou les séquences en entreprise -qui ne fasse pas office de repoussoir, l'exemple le plus typique étant celui des restes d'organisation taylorienne, qui va à l'encontre de toutes les aspirations des jeunes, voire de l'ensemble du monde du travail, et qui a découragé plus d'un stagiaire et plus d'un apprenti. Quelquefois même la rumeur devance le stage et l'entreprise ne trouve pas de stagiaire. L'image de l'entreprise, surtout au niveau local, est donc un facteur de réussite de l'adaptation des qualifications aux besoins.

Cette inquiétude qui peut saisir l'élève lorsqu'il découvre ses futures et éventuelles conditions de travail trouve son pendant dans les réticences de l'entreprise à accueillir des élèves ou des apprentis.

. Les freins à l'ouverture des entreprises

La plus grosse difficulté vient du nombre de jeunes à accueillir et de journées de stages, qui se chiffrent en centaines de milliers de mois chaque année : 1,6 million de semaines de stages pour les 100 000 bacs professionnels (16 semaines chacun) ; s'y ajoutent l'accueil des apprentis, les formations en alternance et les stages de l'enseignement supérieur. Le HCEE a évalué le besoin de stage en l'an 2000 à 1,5 million de mois, hors apprentissage et politique de l'emploi (1). Ces stages, ou séquences éducatives, prennent du temps, nécessitent un encadrement (les "tuteurs"), perturbent le

fonctionnement des entreprises dont la tradition, à l'inverse des entreprises allemandes, n'intègre pas ce type d'activité. Si les grandes entreprises peuvent s'adapter (certains considèrent que le nombre des stagiaires avoisinera 10 % des effectifs permanents), il n'en est pas de même pour les petites et moyennes.

Cette situation, outre le fait qu'elle crée des problèmes dans le système éducatif quand l'élève, laissé à lui-même, ne trouve pas de stage, a des conséquences sur la qualité du stage lui-même. Il n'est pas rare que l'encadrement par des tuteurs soit de qualité insuffisante ou que les stagiaires soient délaissés ou occupés à des travaux sans intérêt pédagogique. Dans ce cas, l'image de l'entreprise en souffre tout autant que l'intérêt du stage.

Pourtant, ces stages, tout le monde en est convaincu, sont la clé de la réussite.

Au problème quantitatif s'ajoute, au niveau local, quand les entreprises et les établissements d'enseignement se connaissent bien, des problèmes qualitatifs qui ont déjà été évoqués dans ce rapport. Il s'agit des réticences des entreprises à collaborer avec des établissements connus pour les difficultés que ceux-ci éprouvent avec certaines catégories d'élèves. Les entreprises refuseront de les accueillir par crainte d'importer les problèmes supposés -délinquance, drogue etc.- dans leur entreprise. Cette attitude, compréhensible, prive l'établissement d'un moyen d'intégration et donne aux élèves le sentiment d'être encore davantage repoussés et marginalisés. Elle a également des incidences sur les ressources des établissements car les entreprises hésiteront à leur verser une part de la taxe d'apprentissage. En 1987, l'Education nationale a reçu 832 millions de francs pour ses CFA et 2011 millions pour ses autres établissements, ce qui représente moins du quart du montant total de la taxe d'apprentissage. Là encore une réflexion s'impose.

*

* *

En résumé, les difficultés de l'enseignement professionnel, liées à une insuffisante adaptation aux besoins de l'économie, trouvent leur origine dans :

1. Voir "Initiatives", Le Monde, 9.01.91.

- le déséquilibre des filières : la filière générale capte les meilleurs éléments et abandonne les autres à la filière professionnelle transformée en filière de relégation ;

- le déficit d'image dont les causes sont multiples :

- méconnaissance ou dévalorisation des métiers préparés ;

- mauvaise image de l'enseignement professionnel, filière de relégation ;

- un enseignement partiellement inadapté aux publics qui se traduit par des sorties sans diplôme trop nombreuses ;

- une relation école-entreprise encore insuffisante :

- une absence de définition précise des besoins de l'entreprise, surtout au niveau local ;

- des difficultés matérielles et sociales à ouvrir les entreprises aux stagiaires ;

- une impossibilité organique, pour l'enseignement professionnel, à résoudre seul les contradictions existantes entre les aptitudes de la population reléguée dans cette filière et les exigences d'adaptabilité et de qualification formulées par les entreprises ;

- le tarissement prévisible des diplômes de niveau V en raison des échecs de ceux qui pourraient y prétendre et de la poursuite des études de ceux qui les ont obtenus.

Mais si l'enseignement professionnel, malgré les réformes entreprises, ne répond pas suffisamment aux attentes du monde économique, ce n'est pas seulement pour les raisons qui viennent d'être évoquées. Les conditions d'organisation et de fonctionnement de cet enseignement ont, elles aussi, leur part de responsabilité, car elles apparaissent mal adaptées, en raison de leur rigidité, aux objectifs poursuivis.

B. DES CONDITIONS D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT TROP FIGÉES

Avant d'examiner ce point, il convient de préciser que ne seront abordés ici ni les conditions de la vie scolaire dans les lycées professionnels, qu'il s'agisse des locaux ou des équipements généraux, ni le fonctionnement institutionnel et notamment l'encadrement par les personnels ATOS : ces deux questions seront traitées dans la troisième partie du rapport. Il n'en reste pas moins que la dégradation des conditions de fonctionnement, dont on sait les conséquences sur le déclenchement du mouvement lycéen de l'automne 1990, doit être mise en toile de fond aux développements qui vont suivre.

Ceux-ci porteront tout d'abord sur les moyens matériels consacrés à l'enseignement professionnel. La commission de contrôle a pu constater que des efforts importants ont été engagés ; mais elle a pu constater également que ces moyens -que la décentralisation a encore permis d'abonder, dans des conditions plus souples qu'auparavant- n'empêchent pas une certaine inertie du système quand il s'agit de s'adapter aux besoins locaux. On touche là à la difficile adaptation du corps enseignant de la filière professionnelle aux nécessités de la rénovation de cet enseignement.

1. Des moyens importants

La loi de programmation de 1985 prévoyait que pour atteindre ses objectifs au titre de l'enseignement technologique et professionnel, les crédits devaient progresser à un rythme moyen annuel de 2,8 % en volume pendant cinq ans. En fait, la progression a été de 4,2 % en volume pour atteindre 39.147 millions de francs en 1990 contre 27.200 millions en 1985. Les dépenses ordinaires ont augmenté de 11 milliards (+ 22,5 %) sur les cinq ans, dont 8,7 milliards pour le second degré. Les dépenses en capital ont crû de 33 % mais concernent surtout l'enseignement supérieur, les crédits non décentralisés affectés au second degré ne portant que sur des actions peu nombreuses (premiers équipements liés à l'introduction de technologies nouvelles, par exemple).

En termes d'emploi également les objectifs ont été dépassés puisque, alors que 5.750 créations étaient prévues sur cinq ans, ce sont 16.500 emplois qui ont été créés (en partie au détriment

des établissements d'enseignement supérieur, notamment parce que les structures d'accueil prévues par la loi n'ont pas été mises en place). La dotation en personnels enseignants et non enseignants est ainsi passée de 133.000 à 150.000 emplois pour l'enseignement technologique et professionnel (hors emplois affectés à l'enseignement supérieur dans les lycées).

Pendant cette même période, 35 lycées professionnels ont été créés contre 139 lycées d'enseignement général et technologique (dont 26 avec enseignement professionnel). L'enseignement professionnel avec 25 élèves en moyenne par classe (en raison de la chute des effectifs) est plutôt bien traité. Mais ces chiffres cachent des inégalités considérables et préoccupantes entre les différentes filières professionnelles, dont les causes seront examinées plus loin.

La modernisation des équipements des établissements relève désormais, quasiment à parts égales, pour un montant annuel d'environ 2 milliards, de l'Etat, des régions, et des entreprises au titre de la taxe d'apprentissage. Pour l'Etat, les autorisations de programmes annuelles sont passées de 806 millions en 1985 à 1.248 millions en 1990, dont 542 millions consacrés aux contrats de plan Etat-région (192 millions pour la section scolaire). Les décisions étant prises à l'échelon déconcentré, les investissements correspondent plus aisément aux besoins locaux.

Il faut toutefois noter que ces crédits ne concernent pas le seul enseignement professionnel, ni le seul second degré, puisqu'y sont notamment inclus les équipements des collèges liés à l'introduction de l'enseignement de la technologie. En réalité, 2,4 milliards ont été consacrés de 1986 à 1990 à l'équipement technique (centre d'usinage, tours à commandes numériques etc.).

2. Mais une grande inertie face aux adaptations nécessaires

Les manifestations du retard à prendre en compte les besoins de l'économie ont déjà été évoquées : il s'agit d'abord de l'inadéquation des offres et des demandes d'emploi, qui se traduit sur le plan local de façon souvent aiguë, les entreprises ne trouvant pas la main d'oeuvre qu'elles recherchent et se plaignant de ne pas véritablement être écoutées par l'institution scolaire. C'est ainsi qu'a été cité à votre commission de contrôle l'exemple de création de filières qui ne correspondaient aucunement aux besoins du bassin

d'emploi. Inversement des demandes précises ne peuvent être satisfaites.

Les raisons de cette inadéquation, il faut le redire, ne relèvent pas toutes de l'institution scolaire. Le peu de goût des jeunes pour certains métiers, par exemple pour le BTP et la mécanique, est à prendre en considération. La solution passe alors par une revalorisation de la condition ouvrière. Certaines difficultés viennent également du manque d'équipements lorsque les formations sont à la fois très pointues et limitées dans le temps. La solution est là encore à rechercher dans la concertation des différents partenaires.

Néanmoins, le lycée professionnel a sa part de responsabilité et les exemples de filières vides coexistant avec des filières pléthoriques montrent à l'évidence que les ajustements ne se font pas comme il conviendrait.

L'une des causes majeures de ce dysfonctionnement vient de la difficile reconversion des enseignants de la filière professionnelle, rendue nécessaire par la modernisation et la restructuration des enseignements et des diplômes, commencées en 1986, et par les modifications de la carte scolaire pour tenir compte de la répartition des effectifs et des besoins des bassins d'emploi.

L'adaptation de l'enseignement professionnel aux besoins de l'économie passe en effet par la mobilité des enseignants et surtout par leur aptitude à se reconvertir pour répondre aux besoins des nouvelles formations, aux progrès techniques et à la disparition de certaines professions. Or, 48 % des professeurs d'enseignement professionnel actuellement en activité ont été recrutés à un niveau de formation initiale inférieur ou égal au bac. Ils seront encore 35 % dans dix ans. Au total, 80.000 enseignants devront se reconvertir (1). Ces seuls chiffres montrent la difficulté de cette question.

. L'ouverture au monde économique

Pourtant d'immenses efforts ont déjà été faits. L'ouverture des enseignants sur le monde économique date de 1972, quand, après la loi de 1971 sur la formation permanente des adultes, certains établissements s'y sont intéressés et ont constitué des "Groupements d'établissements pour la formation permanente", les GRETA, imaginant déjà les diplômes par unités capitalisables. Parallèlement les établissements se sont rapprochés des collectivités locales et des entreprises, devenant parfois des lieux de rencontre et d'échange d'informations entre les différents partenaires. Tous les enseignants

1. Voir J.C. Behar et M. Lemoine, "École et entreprise", Autrement n° 118 (1991).

n'y participaient pas, mais des équipes motivées et dynamiques ont ainsi pu se constituer.

Ces rapprochements ont bientôt été pris en compte par les textes officiels sous la forme de stages, puis de séquences éducatives en entreprise, organisées d'abord sur la base du volontariat, avant d'être rendues obligatoires. Il a fallu que les enseignants apprennent à gérer la logique de la formation en alternance, qui supposait qu'ils connaissent eux-mêmes bien l'entreprise. Il leur a fallu également surmonter les réticences syndicales. Les syndicats craignaient en effet que le partenariat local ou régional n'entraîne un droit de regard, voire une immixtion des entreprises dans la pédagogie, qu'il n'y ait une mainmise de la région sur les programmes (ce qui, selon eux, devait provoquer une dévalorisation des diplômes régionalisés et créer des inégalités géographiques), enfin que les formations ne soient trop liées aux besoins immédiats des entreprises, au détriment de la formation générale susceptible de favoriser les reconversions.

De même, a-t-on vu se manifester des réactions d'enseignants contre les absences d'élèves participant aux stages et contre la dévalorisation du travail de fond, moins spectaculaire et plus ingrat que les stages.

Mais, peu à peu, les réticences sont tombées et, encouragés par les aides accordées dans le cadre des "projets d'actions éducatives" ou par les soutiens du "fonds d'aide à l'innovation", les enseignants se sont ouverts au monde économique, au point parfois d'y intervenir en tant que conseil, voire plus rarement, avec leur classe, pour produire des objets en petites séries.

Toutefois, si toute une partie du monde enseignant est prête à s'adapter et le fait déjà, une autre partie, désorientée voire désabusée par les conditions de travail, manifeste certaines réticences, ou bloque carrément les procédures.

. L'hétérogénéité du corps enseignant

Le corps enseignant de la filière professionnelle est hétérogène : on y trouve d'anciens professionnels entrés dans l'enseignement, souvent bien intégrés et respectés de leurs élèves, mais peu adaptables par manque de formation, des enseignants de disciplines générales en début de carrière et des auxiliaires. Les problèmes nés de l'inexpérience ou de la trop grande mobilité que l'on trouve ailleurs sont ici décuplés en raison de la présence d'un nombre très important d'élèves en situation grave d'échec. Ces difficultés débouchent sur l'absentéisme (maladie, stage . . .), le désintérêt ou la fuite. Même les plus motivés sur qui retombent tous les efforts finissent par se lasser. Il n'y a en effet ni sanction pour ceux qui se désintéressent complètement de leur travail, ni reconnaissance pour

les services rendus par ceux qui s'y investissent. Par ailleurs, les nominations au barème et la rotation des enseignants qui en découle cassent les tentatives de constitution d'équipes. Les proviseurs sont désarmés et ne peuvent que déplorer le départ obligé des éléments dynamiques et motivés.

Cette situation rend plus difficiles les nécessaires adaptations de l'établissement, car les enseignants qui seraient appelés à se reconvertir figurent souvent parmi les éléments les plus stables de l'établissement, sans pour autant toujours s'y investir véritablement. En s'opposant aux reconversions, ils figent les structures de ces établissements, tout en étant protégés par leur statut et leur ancienneté.

. Des reconversions difficiles

Ainsi, alors que les enseignants aujourd'hui recrutés sont mieux formés (licences, stage en entreprise) et que leur situation a été revalorisée (leur statut a été fixé par un décret du 31 décembre 1985 qui a constitué leur corps en deux grades), l'enseignement professionnel bute sur l'impossible reconversion d'une partie de son personnel enseignant, présent encore pour de longues années (1).

Si certains de ces enseignants sont jugés "inconvertissables" par l'administration, d'autres, avec la complicité des établissements, usent de stratagèmes pour éviter soit une mobilité par "mesure de carte scolaire", soit une formation pour reconversion dans une autre discipline ou sur un poste non enseignant. Ces mesures de "sauvetage" de leur emploi prennent la forme de réaffectations massives sur la filière technologique, de dédoublements de groupes d'ateliers, etc, procédés rendus possibles par le système de la dotation horaire globale et le manque de contrôle *a posteriori*. Ainsi a-t-on des sections avec un élève, momentanément camouflées par les glissements de préparation du CAP vers le BEP. Ces pratiques aboutissent à des répartitions inacceptables des structures d'accueil et des dotations, qui freinent l'adaptation des enseignements aux besoins de l'économie.

Pourtant des projets de reconversion existent. Des modèles très élaborés du type Ariane (Grenoble) ou Protée (Aix-Marseille) qui laissent une autonomie de décision aux enseignants ont donné de bons résultats et pourraient être généralisés ou inspirer d'autres plans de reconversion. Mais cette généralisation se heurte au manque de formateurs et à la rigidité du mouvement national des enseignants : pour que le projet de reconversion aboutisse, il faudrait

1. Voir Autrement, op. cit. et Rapport concernant la reconversion des professeurs des lycées professionnels, ministère de l'Éducation nationale (1989).

en effet que le poste visé soit bloqué pendant les trois ans de la reconversion et occupé par un auxiliaire, ce qui est contraire aux règles en vigueur.

Des solutions, consécutives à un rapport de l'Inspection générale de l'administration, ont été proposées : elles concernent l'élaboration d'une politique de gestion prévisionnelle des emplois coordonnant les recrutements et les plans de formation, ainsi que la gestion des situations individuelles en recourant aux modèles Ariane et Protée. L'IGA, sur ce dernier point, admet que se pose la question de la gestion nationale des emplois et suggère que des solutions soient trouvées au niveau académique.

Le problème reste donc entier et freinera la nécessaire adaptation de l'enseignement professionnel, aussi longtemps que le cadre national de gestion continuera à s'imposer.

*

Ainsi, l'enseignement professionnel, bien que des efforts importants aient été faits pour le doter de moyens convenables et adaptés à ses missions, souffre d'un manque d'adaptabilité. Certes, des solutions ont été proposées, des expériences menées, certaines avec succès, mais dans l'ensemble tous ces dispositifs gardent un caractère expérimental, difficilement généralisable.

Ce manque d'adaptabilité a pour causes :

- les mauvaises conditions de travail des enseignants en raison de la population touchée, mais aussi en raison du refus de l'institution d'assouplir les modalités de fonctionnement des établissements pour tenir compte de ces sujétions spécifiques ;

- la difficile reconversion d'une partie du corps enseignant et les faux-fuyants utilisés par certains pour éviter d'avoir à se reconvertir, qui faussent encore plus les conditions de la rénovation de cet enseignement ;

- les rigidités de l'Education nationale et notamment du mouvement national des enseignants qui s'opposent à une véritable gestion prévisionnelle des emplois en fonction des besoins de l'économie.

*

* * *

Les carences du système éducatif qui laisse chaque année de 100.000 à 150.000 jeunes (dont 40 % sont issus de l'enseignement professionnel) abandonner leur scolarité sans avoir obtenu aucun diplôme, conduisent finalement à la mise en oeuvre de coûteuses politiques de l'emploi en direction des jeunes. Dans ces conditions, il semble légitime, sans remettre en cause les compétences de chacun, de s'interroger sur l'opportunité de maintenir une coupure complète entre ce qui relève du ministère de l'Education nationale et ce qui relève du ministère du Travail et de l'Emploi.

L'Education nationale, parfaitement consciente du problème des sorties du système éducatif sans diplôme, a tenté de trouver des solutions : ainsi a-t-elle posé le principe d'une conservation et de la capitalisation des acquis, permettant de garder le bénéfice des parties de diplôme pour lesquelles le candidat a obtenu une note égale ou supérieure à 10 et de le compléter ultérieurement pendant cinq ans.

De même, d'autres mesures ont été prises qui permettent aux jeunes d'accéder à une qualification. Il s'agit d'abord du dispositif d'insertion des jeunes de l'Education nationale (DIJEN) dont le but est d'éviter les sorties prématurées du système scolaire, de rechercher la solution pédagogique la mieux adaptée à l'élève et d'aider à son insertion professionnelle en le mettant au contact de l'entreprise. Le principe du DIJEN est d'assurer une transition entre l'école et la vie active. Le ministère de l'Education nationale a mis en place une procédure commençant par un entretien approfondi avec tous les jeunes qui souhaitent quitter l'école.

Ainsi, sur les 100.000 jeunes entendus en 1989 par les groupes d'insertion, 30.000 ont réintégré un établissement scolaire ou l'apprentissage. Un nombre équivalent a pu être orienté au sein du système éducatif vers un dispositif de transition les aidant à affermir leur projet professionnel ou à mieux adapter leur qualification aux besoins des entreprises : modules de réparation par alternance d'un CAP ou d'un BEP et cycles d'insertion professionnelle par alternance (CIPPRA) organisés en liaison étroite avec les entreprises.

Par ailleurs, des formations complémentaires d'initiative locale (FCIL), également organisées avec l'aide des entreprises du bassin d'emploi, apportent en quelques mois des compléments de formation à des élèves déjà diplômés.

D'autres dispositifs, moins formalisés, existent encore, tel que l'itinéraire personnalisé d'accès à la qualification (ITHAQUE) qui permet aux jeunes sortis de l'école au cours des douze derniers mois de reprendre une formation.

Mais la grande majorité des jeunes sans emploi, sortis depuis plus d'un an du système éducatif, transite par les actions mises en place par le ministère du Travail.

Des sommes considérables, 201,4 milliards en 1989, dont 42 % à la charge de l'Etat, les entreprises et les salariés assumant la différence, ont été dépensées pour l'emploi. 60 % vont à l'indemnisation du chômage et aux pré-retraites et 40 % à la formation professionnelle et aux exonérations de cotisations (1). Certes, ces sommes ne concernent pas que les seuls jeunes, loin de là, mais d'énormes efforts sont faits en leur faveur en espérant trouver le moyen de les insérer professionnellement.

Si l'on excepte les mesures d'incitation fiscale à l'embauche, ou d'allègement de charges pour la création d'emplois, les mesures se répartissent en deux grandes catégories : les mesures d'initiation à la vie professionnelle et les mesures de formation proprement dites.

Parmi les premières, il faut citer les travaux d'utilité collective (TUC), progressivement remplacés par les contrats emploi-solidarité (CES), ou les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP).

Parmi les secondes, on trouve les contrats de qualification, les contrats de retour à l'emploi (CRE), les contrats d'adaptation à l'emploi et, combinant plusieurs formules dans un parcours individualisé, le crédit formation individualisé (CFI), qui a bénéficié à 110.000 jeunes en 1990 et qui devrait toucher 125.000 jeunes en 1991 dans 400 zones pilotées par un coordonnateur choisi par le préfet de région (38 % de ces coordonnateurs appartiennent à l'Education nationale).

A ces dépenses, il faut encore ajouter les structures d'accueil, d'orientation et d'aide à l'insertion financées par l'Etat et les collectivités territoriales (missions locales, permanences d'accueil, d'information et d'orientation) et les aides aux structures d'insertion (associations intermédiaires et entreprises d'insertion).

Ainsi, chaque année en septembre l'Etat dépose un plan pour l'emploi qui améliore, adapte et modifie les mesures existantes et en propose de nouvelles sans, jusqu'à présent, avoir trouvé le moyen de résoudre les dysfonctionnements du marché de l'emploi. Les solutions originales et efficaces semblent de plus en plus difficiles à trouver. Sans doute le moment est-il venu de poser le problème en d'autres termes.

1. Voir notamment Eric Szy, "Coût et efficacité des politiques de l'emploi", Cahiers français n° 246 (1990).

Pour beaucoup de ces dispositifs, l'Etat prévoit une rémunération et des aides à l'entreprise (tutorat, etc) ; le concours de ces dernières sous forme de stage ou d'embauche pour une durée déterminée ou indéterminée et de complément de rémunération est également sollicité.

La participation des entreprises à la formation initiale, sous réserve d'une sortie préalable du jeune du système éducatif, est donc une réalité. La question se pose alors de savoir si cette participation ne pourrait pas être organisée plus systématiquement avant même que ne soit consacré l'échec du système éducatif. **Ne serait-il pas préférable de prévenir le mal, plutôt que d'être obligé d'y porter difficilement remède ?**

C. PROPOSITIONS

Les propositions de votre rapporteur en matière d'enseignement professionnel peuvent être regroupées sous trois rubriques :

- la revalorisation de la filière professionnelle ;
- l'intervention des entreprises dans la formation initiale.
- un nouveau partenariat pour la formation.

1. La revalorisation de la filière professionnelle

La filière professionnelle est victime du déséquilibre des filières en faveur de l'enseignement général et technologique. La meilleure façon de rétablir un certain équilibre est évidemment de revaloriser son image afin d'y attirer des jeunes qui la choisiront en fonction de leurs aspirations et de leurs projets au lieu d'y être relégués à la suite d'échecs scolaires successifs ou d'inaptitude aux études abstraites. **Cette filière doit, s'inspirant du "modèle allemand", devenir une filière d'excellence.** Votre rapporteur constate avec regret que la volonté de donner priorité à une telle revalorisation n'apparaît pas à la lecture du projet du ministre de l'Education nationale pour les lycées.

Il ressort pourtant des travaux de la commission qu'un renouveau de l'enseignement professionnel est la clef d'un meilleur équilibre d'ensemble pour les lycées. Cela conduit votre rapporteur à faire les propositions suivantes :

a) Eviter, par l'information des familles et les conseils à l'orientation, qu'un choix systématique ne soit opéré en faveur de l'enseignement général

Cela suppose en premier lieu que les autorités académiques fassent une interprétation correcte de l'objectif des 80 % d'une classe d'âge au niveau du bac et n'orientent pas systématiquement les élèves dans la voie générale ; un rappel, par le ministère, des nécessités d'une orientation équilibrée entre les filières, serait le bienvenu.

Il ne s'agit naturellement pas de préconiser une orientation autoritaire mais d'éviter que des élèves qui n'ont ni les goûts, ni les aptitudes nécessaires ne soient dirigés dans une voie où ils n'iraient pas spontanément et qui pourrait se révéler ultérieurement une voie d'échec ; il s'agit également d'éviter de "ponctionner" les élèves qui, en réussissant dans cette filière, en auraient démontré la qualité ainsi que l'utilité sociale et économique. Les élèves font autant la filière que la filière fait l'élève. Certains exemples étrangers montrent qu'aucune fatalité ne pèse sur l'enseignement professionnel et que celui-ci serait aussi valorisant que l'enseignement général si on n'y accumulait pas presque sciemment les handicaps.

Un élément important pour améliorer les conditions d'orientation vers l'enseignement professionnel serait de donner toute leur portée aux dispositions de la loi du 23 décembre 1985 concernant l'enseignement de la technologie dans les classes de 6ème et 5ème : en l'état actuel, cet enseignement n'a souvent qu'un lointain rapport avec ce que pourrait être une initiation vivante et attractive aux formes les plus modernes des activités techniques.

A cet égard, l'association toujours plus étroite que l'on observe aujourd'hui entre les impératifs d'esthétique et de fonctionnalité (le "design") devrait être mise en valeur pour présenter davantage la technologie comme une activité de création et d'expression.

Votre rapporteur observe cependant que la revalorisation de la filière professionnelle ne peut être menée uniquement de l'intérieur. L'image des métiers auxquels elle prépare doit elle aussi être transformée : les entreprises et les organisations professionnelles ont là une tâche considérable. Faire connaître les métiers dans leur diversité et leur réalité quotidienne, en montrer l'utilité sociale mais aussi en améliorer les conditions d'exercice quand cela apparaîtrait nécessaire, toutes ces actions de relations publiques et d'incitations sociales et financières devraient concourir à attirer des jeunes motivés pour qu'enfin l'économie trouve les qualifications dont elle a besoin.

b) Lutter contre l'échec scolaire

L'entrée dans la filière professionnelle est en effet souvent trop tardive, qu'il s'agisse de l'enseignement professionnel ou de l'apprentissage. Attendre la fin du collège, où la culture technologique n'occupe encore qu'une place modeste, favorise l'installation de situations d'échec chez les élèves peu réceptifs à l'enseignement abstrait traditionnel ; plus le temps passe et plus il

sera difficile de les intéresser à un autre type d'enseignement et de les réintégrer dans une voie de réussite.

Pour cette raison, il serait souhaitable de permettre plus largement **une orientation vers un enseignement professionnel dès la fin de la classe de 5e**, afin que les élèves plus à l'aise dans l'enseignement concret et pratique puissent trouver un type de formation adapté à leurs attentes et à leurs capacités. On réduirait sans doute ainsi le nombre des sorties du système sans diplôme et on empêcherait le tarissement des diplômes de niveau V, de nouveau très demandés par l'industrie.

Cette entrée plus précoce dans la voie professionnelle pourrait se faire dans le cadre des 3ème et 4ème technologiques existantes, mais à condition de davantage les "professionnaliser", notamment en faisant appel à des intervenants extérieurs susceptibles d'apporter une autre approche du savoir et de l'accession à un métier.

De même, l'apprentissage devrait-il pouvoir commencer, sous une forme adaptée, avant le terme de l'obligation scolaire afin que ce type d'enseignement, dont on sait qu'il lève bien des réticences d'élèves peu enclins à suivre des études générales, commence avant l'installation des situations d'échec et des blocages qui s'ensuivent. Sans remettre naturellement en cause l'obligation scolaire jusqu'à seize ans, il conviendrait dans cette optique d'améliorer le statut hybride des classes préparatoires à l'apprentissage (CPA) afin d'assurer une continuité entre la scolarité en alternance et le contrat d'apprentissage.

D'une manière générale, l'objectif doit être de renforcer l'alternance ou de promouvoir des substituts à l'alternance quand celle-ci n'est pas possible (élèves trop jeunes) afin de contourner l'obstacle de l'enseignement abstrait avant qu'il ne soit trop tard (la question de la formation générale, dont la nécessité n'est pas contestée, sera examinée plus loin).

c) Reconnaître la spécificité de la filière professionnelle

Cette reconnaissance passe tout d'abord par le maintien d'une partie au moins des 4e et 3e technologiques dans les lycées professionnels ; la politique d'implantation systématique de ces classes dans les collèges est en effet en train de les détourner de leur vocation, en ne leur permettant pas d'avoir une orientation suffisante vers la formation proprement technique. Au contraire, comme nous l'avons vu, il paraît souhaitable de pouvoir offrir à

certaines élèves, dès la fin de la cinquième, un enseignement ayant un contenu professionnel.

Mais le respect de la spécificité de l'enseignement professionnel passe avant tout par l'**autonomie des lycées professionnels**, qui ne doivent pas être intégrés à des structures polyvalentes où ils apparaîtront toujours comme le parent pauvre, la filière de relégation. Des locaux et une direction distincts sont nécessaires à la filière professionnelle pour affirmer son originalité et ses possibilités de réussite, et pour lui permettre de bénéficier prioritairement des efforts faits par les collectivités publiques pour améliorer les conditions d'accueil et de travail et moderniser les équipements (le cadre de vie et la qualité des machines sont en effet des éléments fondamentaux dans la revalorisation de l'enseignement professionnel).

d) Développer les liens entre la filière professionnelle et l'enseignement supérieur

Pour que l'excellence d'une filière soit reconnue, elle ne doit pas donner l'impression de n'offrir que des formations se terminant en "cul de sac". Cela suppose un minimum de formation généraliste et abstraite (des propositions seront formulées plus loin sur ce point) mais aussi la possibilité de gravir les différents niveaux de formation, du BEP vers le bac professionnel et de celui-ci aux enseignements supérieurs : aussi, indépendamment des passerelles offertes pour entrer dans les autres filières, serait-il nécessaire de créer les structures prévues par la loi de programmation de 1985, telles que les universités de technologie ou les centres polytechniques universitaires, voire d'en imaginer d'autres au sein des lycées eux-mêmes, en particulier des classes préparatoires aux sections de techniciens supérieurs.

L'accès à l'enseignement supérieur par la formation continue et l'alternance, qui doit être développé, ne peut en effet répondre totalement à la nécessité d'une filière complète de formation.

2. L'intervention des entreprises dans la formation initiale

Les difficultés de recrutement et le fort taux d'échec de l'apprentissage traditionnel, le nombre des sorties sans diplôme du système éducatif, mettent en évidence un défaut majeur de l'enseignement professionnel de notre pays. Il sélectionne trop sur des

aptitudes et des connaissances abstraites sans rapport direct avec une pratique professionnelle ; le taux de réussite à la partie pratique du CAP est de 50% supérieur à la partie théorique. Or, l'échec à la partie théorique bloque l'entrée dans la vie active. Il serait donc souhaitable de ne pas sélectionner -du moins trop rapidement- sur les matières non indispensables à l'acquisition d'une qualification suffisante pour entrer sur le marché du travail.

Mais d'un autre côté, l'acquisition d'un minimum de culture générale est nécessaire aux inéluctables adaptations aux changements de tous ordres qui affecteront l'entreprise et notamment aux mutations technologiques.

Il y a là une contradiction organique que le système éducatif (y compris l'apprentissage) ne peut seul résoudre.

La solution à cette contradiction semble être le report d'une partie de la formation -la formation théorique telle qu'elle a été définie ci-dessus- après la prise d'emploi.

Cette formation après prise d'emploi existe déjà : elle est acquise spontanément au sein de l'entreprise formatrice par la pratique du métier ; elle est dispensée par la formation continue ; enfin, de manière plus proche de la formation initiale, elle est proposée par les diverses actions d'insertion professionnelle réalisées en collaboration avec les entreprises en application des politiques de l'emploi du ministère du travail.

Pourquoi dès lors ne pas mieux organiser cette collaboration afin de supprimer le passage par l'échec que constituent la non-obtention du diplôme et la période de chômage quasiment obligatoire, entre la sortie du système éducatif et la participation à l'une des nombreuses "mesures jeunes" ?

Le système éducatif dispenserait une qualification que l'on admettrait incomplète sur le plan théorique, mais qui serait néanmoins suffisante pour permettre une première prise d'emploi ; au sein de l'entreprise le jeune acquerrait spontanément un savoir par la pratique quotidienne de son métier (éventuellement en bénéficiant d'un encadrement sous forme de tutorat), le temps d'avoir une plus grande maturité et de découvrir les carences de sa formation théorique ; ainsi serait-il plus disponible et motivé pour reprendre une nouvelle phase de formation plus abstraite dans le cadre d'un enseignement dispensé par le système éducatif ou la formation continue, en alternance avec la pratique du métier : le diplôme serait acquis par unités capitalisables.

Ce système de fractionnement des acquisitions avec prise d'emploi préalable à l'obtention du diplôme serait d'abord réservé aux jeunes en situation d'échec prévisible. L'acquisition d'un savoir abstrait ne serait plus la condition de la prise d'emploi et il ne serait plus dispensé par le seul système éducatif mais dans la cadre d'une collaboration de l'entreprise avec l'enseignement professionnel. Cette inversion des priorités et la redistribution des rôles éducatifs qu'elle suppose devraient permettre de contourner l'obstacle du préalable théorique sur lequel bute la majorité des jeunes sans diplôme.

Un tel système pourrait d'ailleurs être étendu à d'autres situations car il créerait une continuité de formation favorable à l'accession à des qualifications supérieures.

Les négociations en cours entre les partenaires sociaux sur l'actualisation du dispositif de formation professionnelle continue pourraient être un cadre approprié pour la discussion des modifications proposées. Ne serait-il pas opportun à cet égard que l'Education nationale y soit désormais associée ?

3. Un nouveau partenariat pour la formation

Les propositions qui viennent d'être formulées ne sont évidemment pas sans modifier de façon importante les relations entre l'Education nationale et les entreprises :

- elles mettent partiellement à la charge des entreprises une dépense de formation relevant de l'Education nationale, mais il a semblé à votre rapporteur que le patronat n'était pas hostile à une participation à la formation initiale. On peut observer en outre que la somme consacrée par les entreprises françaises à la formation initiale (4 milliards de francs) est modeste par rapport aux 70 milliards dépensés par les entreprises allemandes souvent citées en exemple (1). Une participation accrue à la formation initiale se traduirait d'ailleurs par une diminution des coûts liés aux politiques de l'emploi. En outre, il serait raisonnable d'envisager des aménagements fiscaux et des allègements de charges en faveur des entreprises qui recevraient des élèves au cours des séquences éducatives, et de celles qui embaucheraient des jeunes en cours de formation initiale, préalablement à l'acquisition de leur diplôme.

1. Voir par exemple Yves Cannac, "L'entreprise formatrice : nouveaux besoins, nouvelles méthodes", Journées Enseignement-formation du CNPF, (1990).

- elles favorisent une collaboration plus étroite entre le système éducatif et l'entreprise, qui se traduirait par l'intervention accrue de professionnels dans les établissements et d'enseignants dans les entreprises. Cette collaboration pourrait d'ailleurs déborder le cadre de la formation initiale et concerner également la formation continue. Il appartiendrait aux pouvoirs publics de veiller, notamment dans les structures de concertation -qui devraient s'ouvrir davantage au monde économique-, à préserver la qualité de la formation et l'homogénéité des diplômes ainsi obtenus.

- elles nécessitent une plus grande collaboration entre les différentes structures de formation : lycées professionnels, centres de formation d'apprentis, voire structures de formation internes aux entreprises. Cette collaboration devrait être organique : échanges d'enseignants, locaux et matériels communs, etc. Une certaine solidarité financière, selon des modalités qu'il appartiendrait aux différents partenaires de fixer d'un commun accord, pourrait être instituée pour la favoriser.

Cette solidarité financière supposerait par exemple qu'une partie de la taxe d'apprentissage soit reversée à la région, dont le rôle, pourtant fondamental, en matière d'adaptation des formations au bassin d'emploi n'est pas encore véritablement reconnu par les entreprises. Il est fréquent, par exemple, qu'un établissement bien que recrutant sa main d'oeuvre à l'échelon local ne participe pas au financement des structures locales de formation, mais reverse la taxe d'apprentissage à l'entreprise mère qui la répartit selon ses propres critères.

Sans remettre en cause la liberté de l'entreprise de mener la politique de formation qu'elle juge souhaitable, il serait utile d'établir un lien entre l'implantation des établissements industriels et la localisation des dépenses de formation. Le versement aux régions d'une partie de la taxe d'apprentissage, éventuellement corrigé par un mécanisme de péréquation, permettrait de mieux répartir les pôles de formation. Encore faudrait-il disposer d'une meilleure connaissance des montants de taxe d'apprentissage effectivement perçus, et sans doute procéder à un réexamen des conditions de versement au Trésor des sommes non affectées, cette modalité d'acquittement de la taxe se révélant parfois plus favorable financièrement pour les entreprises que l'affectation à un établissement de formation.

DEUXIÈME PARTIE :

UN SYSTÈME À DÉCONGESTIONNER

L'idée qu'aucune réforme administrative ne peut suffire à modifier en profondeur le système éducatif français a été avancée par M. Bayrou (1) avec d'excellents arguments. Toutefois, si une amélioration de la gestion de l'Éducation nationale n'est pas suffisante pour élever le niveau général du "capital humain" de notre pays, elle n'en constitue pas moins une nécessité pour au moins deux principales raisons.

En premier lieu, malgré les 50 milliards supplémentaires injectés depuis trois ans dans le budget de l'Éducation nationale, ni la situation des élèves, ni celle des personnels enseignants et non-enseignants n'ont connu d'amélioration significative.

D'après les travaux d'un groupe d'experts du Plan (présidé par Mme Danièle Blondel), le total des dépenses de formation initiale pourrait s'élever à 434 milliards de francs en 2005 (dont 386 milliards à la charge de l'État) contre 327 milliards en 1988 (dont 250 milliards à la charge de l'État).

Il est à craindre qu'à système de gestion inchangé, l'Éducation nationale ne devienne un véritable "tonneau des Danaïdes" financier.

Un second indice milite en faveur d'un renouvellement de la gestion du système éducatif : dans son *Rapport sur l'évaluation des lycées 1989-1990*, l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale conclut que "la mise en oeuvre de la décentralisation suscite d'intéressantes évolutions dans les comportements" en permettant le développement d'un esprit concerté entre les régions et les lycées alors qu'à l'intérieur de l'administration règne encore trop souvent l'acte unilatéral et les "relations crispées". Rejoignant ce diagnostic, votre rapporteur a pu constater, à partir des travaux de la Commission, qu'il existe à tous les échelons d'importants gisements d'innovations et des réserves de productivité que l'organisation administrative actuelle ne permet pas d'exploiter.

I. LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DES LYCÉES

La gestion administrative des lycées se caractérise par son centralisme excessif, qui conduit à un éloignement de la réalité, trop souvent perçue sous un angle principalement statistique.

Concevable -avec ses avantages et ses inconvénients- à l'époque où des lycées peu nombreux accueillaienent une faible proportion de la jeunesse, la centralisation apparaît, à l'heure du "lycée de masse", comme un mode d'organisation irréaliste, favorisant la congestion du système éducatif, source d'explosions périodiques.

Les voies d'une décongestion passent donc, pour votre rapporteur, par une réduction progressive du rôle de l'administration centrale, en articulant la déconcentration, la décentralisation et l'échelon optimal de gestion que constitue l'établissement.

Par ailleurs, l'analyse de la gestion financière des lycées fait apparaître la trop grande rigidité des dépenses de l'État et la faible efficacité de leur gonflement, liée notamment à l'insuffisance de la gestion prévisionnelle.

A. CENTRALISME ET ÉLOIGNEMENT DE LA RÉALITÉ LYCÉENNE

1. Une réputation de Dinosaur

a) *L'image de l'Education nationale*

Dans sa *Petite histoire d'un grand ministère* (Albin Michel 1988), M. Bernard Toulemonde, ancien directeur des affaires générales, décrit de manière frappante l'image traditionnelle de l'Education nationale. Son fonctionnement "prête facilement à l'ironie, quand ce n'est pas à l'exaspération. Les qualificatifs les plus aimables gravitent autour des idées de complexité, lourdeur, énormité, inhumanité ; les images les plus fréquentes empruntent au pachyderme, au cétacé, au monstre froid, au Léviathan, au mastodonte . . . Orfèvres en la matière, quelques anciens ministres, responsables passés du "monstre" : une "bureaucratie tentaculaire", pour Alain Peyrefitte ; un "dinosaur massif et pataud. Il est le plus centralisé et le plus massif du monde", ajoute Olivier Guichard."

b) *Le volume et la structure de l'administration centrale*

Cette image est-elle aujourd'hui mythique ? Dans son discours du 30 novembre 1990 sur le renouveau du service public, le ministre de l'Education nationale a indiqué que l'administration centrale regroupe actuellement moins de 4.000 fonctionnaires, pour gérer un service public qui mobilise plus d'un million de personnes. Ce chiffre, selon M. Jospin, fait de l'Education nationale le ministère dont le nombre de personnes employées à l'administration centrale rapporté aux effectifs globaux gérés est le plus faible. Ce rapport est de 0,4 % alors qu'il est par exemple de 4,6 au ministère de l'Economie et des Finances (8.200 agents à l'administration centrale pour un effectif global de 180.000 personnes).

Cette présentation mérite pour le moins d'être nuancée. En réalité, l'administration centrale ne gère pas à elle seule un million d'agents publics : elle s'appuie très largement, pour cela, sur les 25.000 fonctionnaires des rectorats. Les tâches de ceux-ci ont d'ailleurs été régulièrement accrues par des vagues successives de mesures de déconcentration, sans que ces transferts d'attribution s'accompagnent du moindre redéploiement des effectifs de l'administration centrale en direction des académies ; ce phénomène

suggère que l'administration centrale n'a peut-être pas l'exemple de productivité que semble lui reconnaître le Ministre.

Mais on peut surtout s'interroger sur la pertinence d'une présentation purement quantitative du poids de l'administration centrale : car, en pratique, "une seule direction d'enseignement peut par une forêt de dispositions écrites ligoter littéralement l'ensemble des lycées tout en constituant une petite structure" (1).

c) Le face à face des centralismes

Au centralisme de l'administration répond celui du syndicalisme enseignant dont on connaît la force et le poids dans le fonctionnement de l'Education nationale. Si, historiquement, le syndicalisme enseignant a pris une forme centralisée pour s'adapter à la structure de l'administration, la situation paraît différente aujourd'hui : les deux partenaires semblent trouver leur compte dans un "face à face" à l'échelon national qui renforce leurs rôles respectifs et justifie leurs structures.

Les syndicats font ainsi preuve d'une méfiance certaine vis-à-vis de la perspective d'une réduction des pouvoirs de l'administration centrale, où ils voient le risque d'une réduction de leur propre influence ; inversement, l'attitude des syndicats est un argument aux mains de l'administration centrale pour faire valoir les risques d'une remise en cause du statu quo.

Cette relation spéculaire a pour conséquence de limiter les possibilités de dialogue véritable au sein des innombrables conseils et comités dont est dotée l'Education nationale au titre de la participation : ces organismes tendent à reproduire aux divers échelons les oppositions et les débats qui existent au sommet ; finalement c'est l'ensemble du système formé par l'administration centrale et ses interlocuteurs syndicaux qui paraît décalé par rapport à la réalité des problèmes et aux aspirations des élèves, des enseignants et des familles.

2. La "confusion entre gouverner et administrer"

Si l'analyse des structures du Ministère n'établit pas de manière décisive le bien-fondé de l'accusation de privilégier les questions administratives sur le traitement effectif des problèmes de

1. Voir *Claude Durand-Prinborgne, Propos impertinents à une vieille dame, Retz, 1989, p. 109*

l'enseignement, il n'en va pas de même lorsque l'on considère le volume et la nature des textes publiés.

a) Le nombre et la nature des textes publiés

Le volume annuel du Bulletin officiel de l'Education nationale (B.O.E.N.) dépasse nettement 3.000 pages depuis 1986, ce qui amène à se poser la question de l'efficacité et de la raison d'être de ce foisonnement de réglementation.

L'examen de la nature des textes publiés confirme ce sentiment. Les pages consacrées aux programmes scolaires occupent environ le quart du B.O.E.N. Si l'on s'en tient aux textes ayant un contenu normatif, on recense environ 40 décrets, 400 arrêtés et autant de notes de services, circulaires, lettres ou instructions. Ces quelques 900 textes de toute nature se partagent à raison de 50 % relatifs à la gestion des personnels et à 50 % pour l'enseignement -soit plus de deux textes par jour. On est loin de l'idéal d'un gouvernement passant par un petit nombre de textes fixant des objectifs simples et clairs (1).

b) Les prodromes d'une évolution

On discerne depuis 1989 une prise de conscience de ce phénomène par l'Education nationale. "Pour la première fois, vous recevez cette année non plus des circulaires mais une lettre ministérielle de préparation de la rentrée" (lettre ministérielle du 7 décembre 1989). "Nous passons progressivement d'un système directif fondé sur l'édiction de normes à l'application d'instructions communes précisant des objectifs mobilisateurs autour de projets diversifiés associant les personnels, les usagers et les partenaires de l'Education nationale" (lettre ministérielle de préparation de la rentrée du 20 décembre 1990).

Comme le reconnaît la lettre ministérielle, l'évolution sera toutefois "progressive", ce qui explique sans doute que la comparaison des circulaires traditionnelles de rentrée avec les nouvelles lettres ministérielles laisse apparaître plus de changement dans la présentation des textes que dans leur contenu, finalement assez similaire.

1. C. Durand-Prinborgne, *op. cit.*, pp. 105-116.

3. Sur le terrain : des capacités d'innovation peu valorisées

L'inflation réglementaire contribue à édifier une "administration de méfiance" qui entretient des relations ambiguës avec l'innovation.

a) Une lourdeur inadaptée aux innovations

D'un côté, l'intérêt porté à un domaine se traduit presque systématiquement par une réglementation excessive et inadaptée (1). Ces lourdeurs se traduisent par des taux de consommation anormalement faibles de crédits affichés comme prioritaires. Le cas du Fonds d'aide à l'innovation destiné à financer les actions les plus urgentes prévues par les projets d'établissement illustre parfaitement ce phénomène puisque sa dotation a été diminuée par la loi de finances pour 1991 en raison d'un report de ses crédits non consommés en 1990.

b) Les expériences réussies dans un cadre dérogatoire

En même temps, les lycées qui réussissent le doivent surtout à leur imagination et à leur audace face à des réglementations inappropriées qui tendent à freiner leur développement. La création et la réussite du lycée pilote innovant de Poitiers repose ainsi sur la mise en oeuvre de règles dérogatoires, avec notamment un recrutement des enseignants "sur profil" comme pour les sections internationales des lycées et un réaménagement des horaires officiels d'enseignement pour dégager du temps consacré à des actions de soutien des élèves et à des activités autonomes.

On peut également citer l'expérience menée au lycée Paul-Eluard de Saint-Denis du module de réparation en alternance au baccalauréat (M.O.R.E.A.B.) qui permet à des élèves qui exercent une activité professionnelle ou qui ont des conditions de vie quotidiennes particulièrement contraignantes de réparer le baccalauréat dans des conditions spécifiques avec une pédagogie par objectifs et un volume d'heures de cours inférieur de moitié à celui d'une terminale classique. Cette formule a permis à 67% des élèves inscrits en 1989-1990 dans ce module de réparation (et à 76% de ceux qui se sont présentés) d'obtenir le baccalauréat. Ils étaient considérés comme "perdus" par le système scolaire.

1. Voir le rapport de l'Inspection générale de l'Éducation nationale 1988-1989

B. LES VOIES DE LA DECONGESTION : DECONCENTRATION ET DECENTRALISATION

Partant du constat que le degré de centralisation actuel de l'Education est excessif et irréaliste, votre rapporteur a recherché quelles pourraient être les voies d'une décongestion du système, dans l'optique d'une Education nationale plus "modeste".

Il apparaît à cet égard qu'une efficacité accrue du processus de décision suppose non seulement une plus grande proximité entre le décideur et l'administré, mais aussi et surtout une **articulation entre les divers partenaires impliqués dans la décision**. Ainsi la voie de la déconcentration comporte-t-elle un risque de dérive technocratique si elle ne s'accompagne pas d'un renforcement des liens entre l'administration académique et le conseil régional. De même, si l'établissement lui-même apparaît comme l'échelon optimal de décongestion, c'est à la condition que l'autonomie des établissements s'insère dans le cadre de la décentralisation régionale, car les expériences d'autonomie décrétée produisent des résultats très inégaux.

1. Les ambiguïtés de la déconcentration

Depuis 1966, par vagues successives de déconcentration, l'administration centrale de l'éducation nationale a transféré aux services extérieurs un certain nombre d'attributions. La principale caractéristique de ces attributions est qu'elles relèvent de la procédure ou de la gestion et non pas du domaine de la décision pédagogique.

Cette déconcentration a-t-elle obéi à une idée directrice ? Dans un article de 1971, le professeur Marcel Waline a pu relever l'absence d'esprit de synthèse et de doctrine animant ces transferts d'attribution. Reprenant le sujet en 1979, M. Durand Prinborgne a pu relever une ligne directrice : le souci d'allègement des tâches de l'administration centrale quand celle-ci semble difficilement en mesure de continuer à les assurer (1).

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la déconcentration n'ait pas eu les effets espérés sur la réduction des tensions du système éducatif : en premier lieu, les diplômes restent nationaux ; les programmes, l'organisation des études ou les procédures d'orientation sont également nationaux et il en va de

même pour le statut des personnels, les critères d'attribution des moyens financiers ... **En outre, dans bien des cas, on est tenté de rappeler le vieux dicton "donner et retenir ne vaut" à la lecture des multiples circulaires encadrant l'exercice des compétences déconcentrées.**

Au constat de l'efficacité limitée de la déconcentration sous sa forme actuelle comme remède à la congestion administrative de l'Education nationale s'ajoutent deux inquiétudes portant sur l'avenir de la déconcentration.

En premier lieu, on peut se demander si la voie de la déconcentration n'est pas saturée à la suite des charges nouvelles imposées aux rectorats, non seulement par les vagues successives de déconcentration, mais aussi par la décentralisation (qui impose une collaboration entre les élus et les fonctionnaires) et par les multiples réformes ministérielles.

En réalité, ce risque de saturation ne pourra être écarté sans une **augmentation des moyens en personnels des rectorats**, éventuellement par un redéploiement des effectifs de l'administration centrale.

Plus inquiétant est le **risque de dérive technocratique** en cas d'approfondissement de la déconcentration. La Commission a pu constater que ce sont les fonctionnaires les plus compétents et les plus soucieux du respect du fonctionnement de la démocratie qui mettent eux-mêmes l'accent sur ce risque en rappelant qu'ils doivent rester sous l'autorité ultime des élus. Cette constatation appelle, sinon une complète décentralisation, du moins une **articulation plus forte entre la déconcentration et la décentralisation.**

Ainsi, la déconcentration ne peut constituer une alternative efficace au centralisme qu'à certaines conditions : elle doit porter tout d'abord sur des ensembles cohérents de compétences, elle doit s'accompagner d'un renforcement des moyens en personnels, et surtout elle doit aboutir à un exercice des compétences déconcentrées en liaison étroite avec les régions.

2. Les effets bénéfiques de la décentralisation

Si la déconcentration ne paraît pas jusqu'à présent avoir produit d'effets sensibles sur les pratiques et les comportements (rapport I.G.A.E.N. sur l'évaluation des lycées), en revanche les effets de la décentralisation sont souvent significatifs.

a) La réponse des régions aux défis immobiliers et financiers des lycées

Les régions sont tout d'abord appréciées par les lycées dans leur rôle de dispensateur de crédits généralement plus généreux que ne l'était l'Etat ; chacun constate qu'elles ont relevé avec succès le "défi immobilier" en quintuplant les maigres dotations d'équipement transférées par l'Etat, favorisant ainsi l'innovation et la qualité architecturales.

b) Les contenus dérivés de la décentralisation

Certaines expériences locales peuvent faire apparaître des solutions originales à des problèmes lancinants de l'enseignement du second degré. Ainsi l'imparfaite articulation des lycées avec l'enseignement supérieur et l'anonymat dans lequel sont plongés les étudiants en premier cycle universitaire (qui constitue une source d'échec ou de découragement) semblent être combattus de manière particulièrement efficace par la formule retenue à l'échelon local pour le "lycée pilote innovant" implanté sur le site de formation du Futuroscope près de Poitiers. On y trouve en effet réunis dans un même ensemble architectural à la fois un lycée et une université : la proximité entre les lycéens et les étudiants produit des effets extrêmement bénéfiques pour l'articulation entre le secondaire et le supérieur.

De manière plus générale, les collectivités territoriales ont adopté une conception plus polyvalente des établissements et équipements scolaires. Les régions ont pris en compte deux nécessités fondamentales : la proximité des formations techniques pour les élèves ainsi que le décroisement et la lutte contre l'isolement de ces formations : depuis 1986, sur 139 créations de lycées, on compte 112 lycées d'enseignement général et technologique et seulement 9 lycées d'enseignement purement technologique.

c) La substitution d'un dialogue à la tutelle étatique

La réussite de la décentralisation se mesure également à l'évolution du dialogue qui s'est instauré entre les collectivités territoriales et les chefs d'établissement. Ce dialogue a contribué à développer un mode de relation "partenarial" selon l'expression en vogue, auxquels les rapports hiérarchiques traditionnels avec l'Etat n'avaient pas habitué les responsables d'établissements publics locaux. Par comparaison, les rectorats interviennent peu dans la vie des lycées, sinon pour diffuser les instructions relatives à la préparation de la rentrée et pour attribuer les moyens en personnel.

3. L'établissement, échelon optimal de gestion

Autant les années postérieures à 1968 sont celles de l'affirmation de l'autonomie universitaire - qui trouve ses racines lointaines dans la tradition des "franchises universitaires" - autant les années 1980 ont mis en évidence la nécessité d'une véritable autonomie des établissements d'enseignement secondaire - les lycées étant impliqués en toute première ligne dans ce mouvement.

Il convient d'éclairer les raisons qui expliquent la convergence des idées en faveur de cette autonomie et l'insuffisance des modalités actuelles de sa mise en oeuvre.

a) La supériorité de la prise en charge locale des difficultés

La convergence en faveur de l'idée d'autonomie est évidente, même si les approches divergent⁽¹⁾.

Le fondement de cette convergence repose sur l'analyse de la supériorité de la prise en charge locale des difficultés par rapport à la régulation nationale (où les problèmes sont traités par des réformes de programmes ou de nouvelles instructions). Le premier avantage de la régulation locale est son **délai de réponse beaucoup plus court**, car il est plus facile de mobiliser sur place quelques personnes plutôt que de mettre en branle une procédure institutionnelle lourde et impliquant de nombreuses instances consultatives ou de décision.

En second lieu, alors que la régulation nationale tend à "infantiliser" les agents du système éducatif en leur signifiant clairement qu'ils n'ont pas eux-mêmes à prendre trop d'initiatives, la régulation locale est un **facteur de responsabilité**. Les réformes les plus judicieuses peuvent parfaitement échouer si l'on se contente de les ordonner par circulaire, d'autant que dans un cadre national les plus petites transformations prennent facilement un tour dramatique, tout réformateur se voyant attribuer les plus noires "arrière-pensées". Ainsi, après avoir le plus souvent déclenché un certain tapage, les "réformes" ne changent pas grand chose dans le fonctionnement effectif des classes (2).

1. cf le rapport de la commission Guichard, Vivre ensemble (1976) ; Libérer l'école (1978), plan socialiste pour l'Éducation nationale ou A. Prost, Eloge des pédagogues (1985).

2. Voir François Bayrou, *op. cit.*, p. 127

b) Une conciliation impossible entre l'autonomie des lycées et le centralisme de l'Education nationale

Bien que le principe de l'autonomie des établissements soit affirmé par la loi d'orientation et placé au centre de la stratégie d'amélioration de l'enseignement, sa mise en oeuvre rencontre de multiples obstacles qui tiennent à une raison fondamentale : l'incompatibilité entre le degré actuel de centralisation de l'Education nationale et l'organisation d'une véritable autonomie des lycées.

Le caractère difficilement conciliable entre la logique centralisatrice et celle de l'autonomie apparaît très clairement à travers l'exemple de la politique des projets d'établissement qui constitue l'élément central de la stratégie en faveur de l'autonomie des lycées.

L'Inspection Générale de l'administration de l'Education nationale dans son rapport sur l'évaluation des lycées (1989-1990) relève que les lycées sont peu engagés dans la démarche de projet et donne un élément d'explication de ce phénomène en indiquant que des injonctions de caractère trop étroitement administratif ont pu dans certains cas susciter des réactions de rejet. Très souvent, les objectifs retenus par les projets sont la simple transcription des objectifs nationaux (lutte contre l'échec, ouverture sur le monde extérieur, développement des filières scientifiques...).

Inversement, votre rapporteur a pu constater sur le terrain que des lycées particulièrement dynamiques, qui ont un véritable projet au sens matériel du terme, ne formalisent pas systématiquement leur stratégie dans le moule du "projet d'établissement" tel que le définissent les circulaires.

c) Les voies de l'autonomie véritable

Si l'on s'en tient à la lecture des textes, les lycées disposent d'une autonomie juridiquement affirmée : établissements publics locaux d'enseignement depuis 1985, ils disposent en effet de droits propres, de la capacité de contracter ou d'agir ainsi que d'un budget distinct de celui de leur ministre de rattachement. La plus grande innovation juridique est la suppression de la tutelle a priori de l'Etat sur les lycées et son remplacement par un contrôle de légalité en cohérence avec la logique de la décentralisation territoriale.

Cependant, l'affirmation de principe de l'autonomie des lycées ne suffit pas ; encore faut-il que l'autonomie soit réellement organisée :

- dans le domaine pédagogique, en développant la capacité à proposer et à évaluer les filières de formation les mieux

adaptées aux besoins locaux ou les modules de soutien les plus utiles aux élèves ;

- dans le domaine financier, en globalisant les dotations budgétaires aux établissements pour favoriser les marges de manoeuvre tout en corrigeant les écarts dans les moyens dont disposent les lycées compte tenu de leur inégales ressources propres.

- dans l'évaluation interne des établissements et dans l'étude des regroupements propices à la réalisation d'économies d'échelles et à une meilleure adéquation territoriale entre les bassins d'emplois et les bassins de formation.

Le rôle des chefs d'établissements est fondamental pour le développement de ces différents aspects de l'autonomie. Tout d'abord, l'efficacité de l'autonomie pédagogique repose sur la constitution et l'animation d'équipes d'enseignants stables et animées d'un projet commun. L'autonomie financière ne peut en outre réussir que grâce aux talents de gestion des chefs d'établissement. Enfin, l'évaluation interne et l'adaptation à l'environnement local supposent un développement des échanges d'information à l'intérieur de l'établissement et avec les partenaires extérieurs des lycées.

C. LA RIGIDITE BUDGETAIRE ET LE TRANSFERT DE CHARGES AUX REGIONS

Globalement, la dépense d'éducation représentait en France 6,2 % du P.I.B. en 1988, soit au total 355 milliards de francs et 6.400 F par habitant (dernier chiffre fourni par les comptes de l'Education), contre 6,8 % en 1984 et 6,6 % en 1986. Compte tenu de la priorité financière accordée à l'éducation, il est vraisemblable que cette dégradation ait été interrompue en 1988 et que le niveau atteint en 1991 soit proche du chiffre de 1984 (6,8 % du P.I.B.).

Cette dépense d'éducation est financée aux deux tiers par l'Etat, à 17,3 % par les collectivités locales, à 6 % par les entreprises et à 10 % par les ménages. Les dépenses en faveur des lycées se répartissent selon des proportions respectives entre les différents financeurs initiaux proches de cette moyenne globale.

Les éléments de comparaison entre la France et ses principaux partenaires économiques doivent être interprétés avec précaution étant donné les différences de structure éducatives et ne permettent pas de dégager des conclusions très claires : ainsi, selon l'O.C.D.E., la part du P.I.B. consacrée aux dépenses publiques d'éducation a été en 1986 de 4,5 % en R.F.A., 4,8 % aux Etats-Unis et de 5 % au Royaume-Uni, contre 5,5 % en France (une fois retranché du chiffre global de 6,6 % la part financée directement par les entreprises et les ménages). En revanche, il apparaît très nettement que dans la répartition de cette dépense publique entre le niveau central (ou fédéral) et le niveau local, la France se caractérise par la nette prépondérance de la part de l'Etat.

Dans ce contexte financier général, l'analyse plus spécifique du cas de l'enseignement du second cycle du second degré conduit à mettre en relief trois idées.

1. La faible efficacité du gonflement des dépenses de l'Etat

a) La priorité budgétaire accordée à l'Education nationale

Depuis 1989, 50 milliards supplémentaires de crédits ont été dépensés par le canal du budget de l'Education nationale, soit une progression de 25 % en trois ans. **Cette augmentation considérable compte tenu de la contrainte budgétaire globale ne s'est pas traduite par une amélioration significative et proportionnelle**

du fonctionnement de l'ensemble du système éducatif. Les mouvements lycéens ont même incité le Gouvernement à précipiter l'examen des crédits de l'Education à l'Assemblée nationale, alors que la présentation du projet de loi de finances avait initialement mis en relief le caractère exceptionnel de la progression quantitative de ce budget.

Plus de la moitié des 50 milliards de crédits supplémentaires inscrits au budget de l'Education nationale ces trois dernières années ont été absorbés par les augmentations générales accordées dans la fonction publique. La marge de manoeuvre réelle s'est trouvée limitée à 23 milliards de francs, sur lesquels 16 milliards ont été affectés à des créations d'emplois et à la revalorisation des rémunérations spécifique à l'Education nationale.

b) La faible efficacité de l'emploi des crédits supplémentaires

Les lycées ont pâti de l'insuffisante efficacité de l'emploi des crédits supplémentaires. **En effet leur "saupoudrage" s'est traduit par une affectation insuffisante de moyens à des urgences incontestables et inversement par l'attribution d'abondants crédits à des actions à l'efficacité incertaine.** La Cour des Comptes a par exemple relevé des cas de sous-emplois évidents de moyens en matière de formation continue des enseignants. En revanche, des lourdeurs administratives expliquent le taux de consommation anormalement faible des crédits du Fonds d'aide à l'innovation pourtant affichés comme prioritaires puisque destinés à financer les projets d'établissement. De même, les crédits de premier équipement en technologie nouvelle font l'objet d'un enchaînement de procédures longues et complexes qui aboutissent à des reliquats importants d'autorisations de programmes inutilisées alors que les besoins d'équipement sont tels que les régions abondent le plus souvent les enveloppes budgétaires.

c) L'insuffisance du redéploiement des crédits en faveur des lycées

On constate en outre un redéploiement insuffisant des moyens en faveur des lycées depuis 5 ans.

De 1985 à 1990, les effectifs dans les collèges ont diminué d'environ 300.000 élèves (2,35 millions en 1990 contre 2,65 millions en 1985). Dans le même temps, les effectifs dans les lycées se sont accrus de plus de 400.000 élèves (2,1 millions en 1990 contre 1,7 million en 1985). **Or, les moyens budgétaires n'ont pas fait l'objet de redéploiements suffisants là où les besoins nouveaux sont apparus.**

Le tableau suivant témoigne de cette évolution : les dépenses budgétaires en francs courants consacrées à chaque élève ont augmenté depuis 1987 de 40 % dans les collèges, de 29,6 % dans les lycées professionnels et de 13 % dans les lycées d'enseignement général et technologique.

DEPENSE BUDGETAIRE PAR ELEVE

dépense budgétaire de l'année n / effectifs d'élèves de la même année

	Lycées d'enseignement général ou technologique		Lycées professionnels		Collèges		Enseignement Élémentaire	
	coût par élève	<i>indice base 87</i>	coût par élève	<i>indice base 87</i>	coût par élève	<i>indice base 87</i>	coût par élève	<i>indice base 87</i>
1987	16.360	100	16.250	100	11.150	100	5.890	100
1988	16.230	99,2	17.080	105,1	12.660	113,5	6.140	104
1989	16.360	100	18.180	111,9	13.510	121,2	6.350	108
1990	17.170	105	19.500	120	14.670	131,5	6.780	115
1991 (prévisions)	18.500	113	21.060	129,6	15.600	140	7.230	123

2. Des marges de manoeuvre mal exploitées

L'expérience des années récentes a prouvé qu'il ne suffisait pas de dépenser davantage pour améliorer la situation de l'enseignement ; le véritable défi consiste à dépenser mieux en exploitant les nombreux gisements de productivité et les marges de manoeuvre existantes.

Une première source d'économie budgétaire est l'existence de l'enseignement privé qui représente globalement 17 % des effectifs scolaires et 13 % des dotations budgétaires de l'enseignement scolaire. Ainsi, le Gouvernement pourrait dégager des marges de manoeuvre pour l'enseignement public en ne freinant pas le développement naturel des établissements privés par son refus de modifier une législation plus que centenaire (la loi Falloux

de 1850) et qui interdit aux collectivités locales de financer dans des conditions satisfaisantes la construction d'établissements d'enseignement général privés.

En second lieu, 95 % des crédits budgétaires étant constitués par des dépenses de personnel, une meilleure gestion de la ressource humaine à l'Education nationale devrait permettre d'améliorer l'efficacité de la dépense publique :

- en récompensant la réussite par une sélectivité accrue des crédits. A ce titre, le plan de revalorisation (11,6 milliards au total de 1989 à 1992) par son caractère trop général s'est d'ores et déjà montré assez peu incitatif. Dans le cadre d'une gestion des personnels valorisant mieux le mérite, il paraît possible et souhaitable d'intensifier la concentration de l'effort financier sur les postes difficiles.

- en substituant, le cas échéant, à des recrutements massifs un recours plus important aux heures supplémentaires qui permettrait aux enseignants du second degré les plus motivés d'accroître très sensiblement leur rémunération. Il conviendrait dans cette hypothèse de veiller à ce que le gonflement des crédits consacrés aux heures supplémentaires se traduise par une augmentation du nombre d'heures effectives d'enseignement devant les élèves et ne soit pas simultanément compensé par une diminution des obligations de service des enseignants.

- en diminuant à la fois le volume des programmes et celui des horaires obligatoires d'enseignement magistral (certains élèves des sections professionnelles ont jusqu'à 40 heures de cours obligatoires par semaine), au profit du développement des travaux dirigés et du soutien scolaire.

De nombreux autres gisements de productivité pourraient être mieux exploités : il existe par exemple sur les rayonnages de l'Institut National Audiovisuel des dizaines de millions d'heures de programmes excellents du point de vue pédagogique mais dont l'utilisation est bloquée par la législation relative au droit d'auteur.

3. Les entraves à l'effort des régions

a) La dotation d'équipement transférée par l'Etat ne couvre actuellement que le cinquième de l'effort d'investissement consenti par les régions.

● D'après l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983, le transfert de compétence aux régions est accompagné du transfert concomitant

par l'Etat des "ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences". Par conséquent, en respectant à la lettre les lois de décentralisation, les régions auraient pu se contenter de répartir la pénurie en distribuant les maigres dotations transférées par l'Etat : on n'ose imaginer l'ampleur de l'explosion qu'auraient alors connu les lycées. En effet, la volonté de remplir leur mission de manière réellement satisfaisante a conduit les régions à consentir en 1990 un effort d'investissement cinq fois supérieur au montant du transfert de ressource étatique correspondant (12 milliards de francs contre 2,4 milliards de francs au titre de la Dotation régionale pour l'équipement scolaire).

Les tableaux ci-dessous témoignent à la fois de l'ampleur de l'effort des régions en faveur de leurs 2588 lycées et de sa continuité : **de 1986, date du transfert de compétences, à 1990, cet effort a décuplé tandis que la D.R.E.S. n'a augmenté que de 26,4 % sur la même période.**

Dépenses des régions pour les lycées

(en millions de francs)

Régions	1986	1987	1988	1989	1990
	Réalisations	Réalisations	Réalisations	Budgets primitifs	Budgets primitifs
Fonctionnement	2.411	2.854	3.003	3.178	3.403
Investissement	899	3.131 (344 %)	5.671 (+ 81 %)	8.861 (+ 57 %)	12.088 (+ 36 %)
Total	3.311	5.985	8.674	12.040	15.492

Montants de la Dotation Régionale pour l'Equipement scolaire pour les années 1986 à 1991 en autorisation de programme

(en millions de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (prévisions)
D.R.E.S.	2.020.041	2.131.143	2.203.602	2.291.746	2.438.418	2.584.723
Pourcentage d'évolution par rapport à l'année précédente	4,7 %	5,5 %	3,4 %	4 %	6,4 %	6 %

• L'insuffisance de la compensation financière depuis 1986 est un prolongement de la gestion défailante par l'Etat du parc des lycées préalablement au transfert de compétence : en effet, le montant de la compensation a été fixé sur la base des dépenses effectuées par l'Etat avant 1986.

Un premier pas préalable à l'amélioration de la compensation financière consiste, comme le prévoit l'article 98 de la loi de finances pour 1987, à apprécier l'évolution des charges résultant du transfert de compétence compte tenu des dotations attribuées par l'Etat. D'après ce texte, la commission consultative sur

l'évaluation des charges, présidée par M. Limouzineau, devait présenter chaque année au Parlement un rapport comportant une évaluation du montant des gros travaux indispensables à l'entretien et au fonctionnement des établissements scolaires mis à disposition des régions ainsi que du montant des investissements et des équipements nécessaires à leur rénovation ou à leur extension, en fonction des perspectives démographiques de chaque région.

La commission d'évaluation ne s'est réunie qu'en mars 1989 pour prendre connaissance des conclusions de la mission d'inspection constituée à sa demande afin d'évaluer le coût de la remise en état des lycées et a constaté que les éléments d'information en sa possession étaient insuffisants. **Depuis lors, la commission Limouzineau ne s'est toujours pas réunie.**

b) La signification financière du Plan d'urgence : un refus de remédier de façon structurelle aux carences de la compensation.

Les mouvements lycéens ont mis en évidence la nécessité de poursuivre l'action de longue haleine engagée par les régions pour l'amélioration et la rénovation du parc de lycées. S'agissant d'une compétence régionale normalement financée par le canal de la Dotation Régionale d'Équipement scolaire (D.R.E.S.), l'occasion était propice au Gouvernement d'améliorer de façon durable le taux de compensation de l'effort consenti par les Régions qui s'élève aujourd'hui à un cinquième.

Au lieu d'utiliser le mécanisme naturel de compensation que constitue la D.R.E.S., le Gouvernement a créé un Fonds de rénovation des lycées - dans des conditions juridiques d'ailleurs un peu confuses puisque le décret de création de ce fonds daté du 23 janvier 1991 est paru un mois après la circulaire du 19 décembre 1990 précisant le mécanisme de répartition des crédits de ce fonds.

Le trait principal de ce fonds de rénovation est d'être exceptionnel et donc de ne modifier en rien la sous-compensation structurelle des transferts de compétences. Doté de deux milliards de francs de crédits budgétaires et de deux milliards de francs de prêts du groupe de la Caisse des dépôts et consignations à un coût actuariel de 7 % destinés aux régions, ce fonds de rénovation obéit en outre à des mécanismes qui ne sont pas satisfaisants : en premier lieu, les critères de répartition des ressources du fonds datent de 1988 et n'ont pas été toujours suffisamment actualisés ; en second lieu, le montant apparent de deux milliards de crédits accordés aux collectivités locales doit être minoré des quelques 300 millions de francs qui seront reversés par les régions à l'État au titre de la T.V.A. (le Gouvernement n'ayant pas accédé à la demande des régions d'éligibilité des dépenses d'investissement

réalisées dans le cadre de cette rénovation au fonds de compensation de la T.V.A.) ; enfin, les deux milliards de prêts ne peuvent qu'aggraver l'endettement des régions qui est globalement passé de 17,4 % des recettes des budgets régionaux en 1989 à 19 % en 1990.

c) La divergence entre la vision prospective des régions et le cadre annuel des décisions de l'Etat

L'instauration des schémas prévisionnels des formations et des programmes prévisionnels d'investissement, comme celle des contrats de plan, a fortement incité les régions à engager une réflexion prospective sur la formation. Affirmant leurs nouvelles compétences, les régions ont consenti un remarquable effort financier pluriannuel d'investissement -politique qui d'ailleurs les valorise en raison de son impact direct et concret sur la population-.

La programmation régionale des équipements est néanmoins subordonnée à la logique annuelle des opérations des services extérieurs : ainsi c'est le commissaire de la République qui dresse annuellement la liste des opérations de construction d'établissements que l'Etat s'engage à pourvoir de postes nécessaires à leur fonctionnement. Dans ces conditions, il serait nécessaire d'élargir le cadre strictement annuel des décisions de l'Etat en mettant en place une **gestion prévisionnelle des emplois** et en favorisant l'information des régions sur les mesures pédagogiques ayant des incidences sur les financements à leur charge.

D - L'INSUFFISANTE MAÎTRISE DES ÉVOLUTIONS

Longtemps, l'Education nationale a gouverné et administré sans prévoir. Aujourd'hui la fonction traditionnelle de projection à court terme produit des résultats assez fiables. Il reste à mieux utiliser la prévision pour éclairer les choix éducatifs et à articuler la prévision à la gestion pour assurer une véritable programmation des dépenses.

1. Le rôle de la Direction de l'Évaluation et de la Prospective

a) L'absence traditionnelle de gestion prévisionnelle

L'histoire de la gestion des corps enseignants fournit un exemple frappant de l'absence de prévision. La "saignée" de 1914-1918 impose des recrutements massifs et on discerne dès lors un trait durable : une gestion à "coups d'accordéon" avec la succession de périodes de recrutement massif, par exemple pour répondre à l'explosion de la démographie scolaire après la seconde guerre mondiale, avec des phases de faible recrutement comme dans les années 1970.

Or, il est probable que certaines défaillances de l'enseignement que l'on impute parfois aux changements de méthodes pédagogiques ont en réalité plutôt pour origine les recrutements massifs et peu sélectifs d'enseignants à certaines périodes.

b) La création et les missions de la Direction de l'Évaluation et de la Prospective (D.E.P.)

Créée par M. René Monory en février 1987, cette direction exerce trois principales missions :

- Elle assure tout d'abord le fonctionnement d'un système d'information. De ce point de vue, la mesure des principales données quantitatives peut être considérée comme suffisante pour asseoir des projections assez fiables à court terme.

- L'"évaluation" : cette seconde mission de la D.E.P. qui a un aspect plus qualitatif en est encore à un stade de tâtonnement. En témoigne par exemple la réflexion tendant à "mesurer l'efficacité des

lycées" (1) : l'évaluation comparée des performances des établissements est une nécessité fondamentale ; toutefois, M. Thélot montre que le problème des critères d'évaluation des lycées est mal résolu (le taux de réussite au baccalauréat est un indicateur très insuffisant pour mesurer la "valeur" que les lycées "ajoutent" aux élèves qu'ils reçoivent) et indique que la D.E.P. met progressivement en place des indicateurs fondés sur des suivis de cohorte d'élèves (de la classe de seconde à la terminale par exemple).

- Encore plus délicate à remplir est la mission de prospective de la D.E.P. Très concrètement, il s'agit de satisfaire un besoin nouveau d'aide à la décision que la croissance de la demande d'éducation, l'inertie des dépenses et la contrainte financière rendent de plus en plus nécessaire.

2. Les prévisions d'effectifs et les réalisations

a) Une fiabilité globale des prévisions

Depuis dix ans, les écarts entre les prévisions d'effectifs dans les lycées et les réalisations sont restés le plus souvent faibles en valeur relative (voir tableau ci-dessous), à l'exception des rentrées 1982 et 1987 pour lesquelles la sous-estimation du gonflement des effectifs de lycées est due à une rétention plus forte que prévue dans les lycées (augmentation des taux de redoublement) et à une accélération des entrées en seconde.

Il convient toutefois de noter qu'un faible écart en valeur relative représente un flux d'élève important et difficile à gérer concrètement.

1. Cf l'article "Mesurer l'efficacité des lycées" de M. Claude Thélot, directeur de l'Évaluation et de la Prospective, Le Monde de l'Éducation, février 1991.

EFFECTIFS PREVUS (1) ET CONSTATES DANS LES LYCEES PUBLICS

France métropolitaine - en milliers d'élèves

	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	
Second cycle long(2)	Prévision (a)	851,0	852,9	881,5	899,1	920,0	974,2	1 050,1	1 137,6	1 204,2	1 245,3
	Constat (b)	856,7	870,6	880,8	887,2	925,9	981,0	1 059,5	1 137,8	1 207,6	1 245,5
	Ecart (a) (b)	-5,7	-17,7	+0,7	+11,9	-5,9	-6,8	-9,4	0,2	-3,4	+1,8
	Ecart relatif	-0,7 %	-2,0 %	+0,1 %	+1,3 %	-0,6 %	-0,7 %	-0,9 %	✓	-0,3 %	+0,1 %
post- bac(3)	Prévision (a)	76,6	82,0	85,4	92,1	99,7	107,9	117,1	130,9	149,8	161,3
	Constat (b)	76,2	81,9	87,4	93,7	100,9	108,2	119,8	133,3	146,9	163,0
	Ecart (a) (b)	+0,4	+0,1	-2,0	-1,6	-1,2	-0,3	-2,7	-2,4	+2,9	-1,7

(1) Prévision nationale à 1 an, c'est-à-dire pour la rentrée suivante.

(2) Second cycle long : second cycle général et technologique à partir de 1986-1987.

(3) Classes post-baccalauréat de lycées : C.P.G.E., S.T.S. et préparations diverses.

b) La surestimation de l'évolution des effectifs de l'enseignement professionnel ou les effets pervers de l'objectif des "80 %".

Les prévisions relatives aux deux dernières rentrées scolaires se sont révélées globalement fiables mais le partage des effectifs entre les lycées d'enseignement général et les lycées professionnels a constitué une surprise. La sous-estimation de la montée des effectifs dans les lycées généraux et technologiques provient de l'interprétation par la société française de l'objectif d'amener 80 % d'une classe d'âge du niveau du baccalauréat -le terme baccalauréat ayant été assimilé au terme baccalauréat général. La montée en puissance du baccalauréat professionnel a été moins rapide que prévu et sa vocation d'accès direct au marché de l'emploi, et non pas à la poursuite d'études, se heurte au pouvoir attractif de l'enseignement supérieur.

En liaison avec ce premier effet pervers de l'objectif des "80 %", un second phénomène a été sous-estimé : celui de la prolongation des études dans l'enseignement supérieur. Le problème du cloisonnement administratif à l'intérieur du ministère de l'Education nationale entre l'enseignement supérieur et l'enseignement secondaire mérite un traitement rapide au moment même où l'un des points-clefs pour l'avenir de l'enseignement est l'articulation entre ces deux secteurs.

3. L'impératif d'une gestion prévisionnelle des recrutements

a) Les besoins de recrutement à long terme

● De 1989 à l'an 2000, les besoins de recrutement du second degré ont été évalués globalement à 180.000 enseignants, soit 13.000 par an d'ici à 1993 et 15.000 entre 1994 et 1999. (voir tableau ci-après).

**Simulation du besoin de recrutement en nouveaux
enseignants entre 1989 et 2000
Pour les établissements publics de Métropole et des
départements d'Outre-Mer**

ANNEES DE CONCOURS	ENSEIGNANTS	ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRE (Hors Personnels de remplacement)			
		DU 1 ^{er} degré	Agrégés	Certifiés	PLP
1989	7 726	850	7 880	2 300	11 030
1990	7 952	863	10 490	2 020	13 373
1991	8 848	876	10 430	1 930	13 236
1992	11 206	889	13 170	2 350	16 409
1993	11 301	903	9 670	2 720	13 293
1994	11 067	917	10 200	3 270	14 387
1995	11 207	931	10 880	3 430	15 241
1996	11 774	945	12 555	3 420	16 920
1997	11 850	960	13 160	3 350	17 470
1998	11 632	974	12 780	3 250	17 004
1999	12 615	989	12 770	3 160	16 919
2000	13 485	1 004	11 340	2 970	15 314
TOTAL 1989 à 2000	130 663	11 102	135 325	34 170	180 597
Moyenne annuelle	10 889	925	11 277	2 848	15 050

Simulation Décembre 1988

Les recrutements qui devront être effectués serviront à assurer le remplacement des départs d'enseignants (pour 80 %) et à assurer l'accueil d'un nombre d'élèves plus importants (pour 20 %).

Il convient certes, au vu des statistiques globales, de nuancer l'idée d'une crise de recrutement générale et insurmontable ; **mais certains aspects de la situation sont inquiétants.** Dans des disciplines comme les mathématiques ou les sciences physiques, les flux de diplômés issus de l'Université sont insuffisants pour couvrir les besoins de recrutements d'enseignants. En outre, l'Education nationale est concurrencée dans cet appel de main d'oeuvre par le secteur productif qui connaît également une croissance de ses besoins en jeunes diplômés scientifiques. En revanche, dans les disciplines non scientifiques, le nombre potentiel de candidats diplômés de l'enseignement supérieur est suffisant. Il convient également de rappeler que le nombre d'étudiants de l'enseignement supérieur (1,4 millions aujourd'hui) a augmenté de 40 % depuis 10 ans et va à nouveau connaître une progression de 40 % d'ici l'an 2000 pour atteindre 2 millions, ce qui constitue un facteur d'amélioration à moyen terme de la couverture des besoins en enseignants.

La réapparition et le gonflement de l'auxiliariat depuis 1987 (il existe aujourd'hui selon les estimations environ 40.000 maîtres-auxiliaires) constitue certainement un signe de pénurie de candidats, mais résulte aussi du dysfonctionnement de la gestion nationale du mouvement des enseignants du second degré qui se traduit par l'existence de postes exclus du mouvement dans les académies très demandées (afin de ne pas accentuer le déficit des académies les moins bien dotées) et qui ne peuvent donc être occupées que par des maîtres-auxiliaires.

On doit en outre tenir compte du fait que les besoins de recrutement d'enseignants sont inégalement répartis sur le territoire : le nord de la France, traditionnellement moins scolarisé que le sud, est particulièrement touché par la pénurie d'enseignants, car son taux de scolarisation rattrape rapidement son retard historique.

b) Les brusques fluctuations du nombre de postes mis aux concours

Face à ces besoins, la gestion peu prévoyante des recrutements de la dernière décennie doit impérativement laisser place à une gestion prévisionnelle.

La Cour des comptes a en effet bien mis en relief le principal défaut de la gestion des concours de recrutement : l'imprévision avec comme corollaire des "coups d'accordéon" brutaux dans le nombre de postes offerts.

Ces 15 dernières années, le nombre des places offertes au CAPES a subi des fluctuations de très grande ampleur : une diminution de moitié en cinq ans des postes offerts a précédé un quadruplement brutal ; puis une baisse de 40 % les deux années suivantes a été suivie d'un doublement au cours des cinq années récentes.

Or, le nombre et la qualité des enseignants est la variable déterminante de la réussite scolaire, de la réponse à la demande générale de formation et de l'efficacité de la dépense budgétaire (95 % du budget de l'Éducation nationale est constitué de dépenses de rémunération des personnels).

c) L'absence de plan de recrutement à moyen terme

Dès 1987-1988, le Plan pour l'avenir de l'Éducation nationale a été accompagné de travaux prévisionnels centrés sur la préoccupation des recrutements d'enseignants d'ici l'an 2000. Ces prévisions constituent toujours la référence quantitative fondamentale.

L'article 16 de la loi d'orientation sur l'Éducation du 10 juillet 1989 a manifesté la volonté de prolonger ces travaux par l'élaboration d'un plan de recrutement des personnels couvrant une période de cinq ans, révisable annuellement et publié chaque année par le ministre de l'Éducation nationale.

La parution de ce plan de recrutement, annoncée à plusieurs reprises comme imminente depuis bientôt trois ans est toujours attendue.

d) La pénurie apparente de candidats dans l'immédiat

Les résultats des concours de recrutement de 1990 font apparaître une pénurie statistique de candidats. Pour un nombre de postes offerts ayant augmenté de 25 %, on constate globalement, par rapport à 1989, une diminution de 10 % du nombre d'inscrits aux concours, une légère régression des candidats présents le jour des épreuves (78.142 en 1990 contre 79.511 en 1989) et une progression du nombre d'admis de 21 % (20.444 contre 16.855).

Le tableau suivant détaille les résultats aux différents concours de 1990 pour le second degré.

	POSTES	INSCRITS	ADMIS
AGRÉGATION	3.000	19.460	2.367
CAPES (1)			
- externe	11.800	34.163	8.020
- interne	5.000	13.463	3.193
CAPET (2)			
- externe	1.500	4.930	1.040
- interne	1.300	3.606	1.128
PLP2 (3)			
-externe	1.500	5.925	1.176
- interne	1.100	9.504	1.096

(1) *Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré.*

(2) *Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique.*

(3) *Professeur de lycée professionnel de second grade.*

Les disparités restent très importantes selon les disciplines : au CAPES externe, par exemple, on compte en philosophie 9 candidats présents au concours pour un poste, tandis qu'en sciences physiques ou en mathématiques, le nombre de candidats présents a été inférieur ou égal à celui des postes offerts et le nombre des admis n'a couvert que la moitié de ces postes ouverts au concours.

Il convient certes de noter que le ministère de l'Education nationale affiche aujourd'hui presque systématiquement un nombre de postes à pourvoir excédant sensiblement les besoins réels, notamment dans le but d'attirer les candidats en plus grand nombre.

Ces données indiquent toutefois qu'il existe un risque bien réel de ne pas pouvoir couvrir de manière satisfaisante -quantitativement ou du moins qualitativement- tous les besoins en recrutement, ce qui impose de rechercher des solutions alternatives et de recourir à la prévision pour éclairer les choix éducatifs.

La congestion administrative, la rigidité budgétaire et l'insuffisante maîtrise des évolutions s'accompagnent d'une gestion des personnels des lycées trop peu attentive à la ressource humaine.

II. LA RESSOURCE HUMAINE NEGLIGEE

Les mouvements lycéens de l'automne dernier ont notamment fait apparaître les carences de la gestion des **personnels non enseignants**, dont le nombre trop faible a souvent été souligné ; plus généralement, ils ont mis en lumière un besoin d'encadrement accru chez de nombreux élèves qui, tout en exprimant une forte volonté d'indépendance, se plaignent fréquemment d'être abandonnés à eux-mêmes par des adultes peu engagés dans la vie de l'établissement.

Mais l'absence d'une véritable "communauté éducative" dans la plupart des établissements est d'abord le résultat d'un système de gestion des personnels profondément inadapté.

Ainsi, le mode de gestion des enseignants paraît-il aux antipodes d'une gestion moderne et efficace des "ressources humaines". Systématiquement affectés, à l'issue de leur recrutement, dans les postes les plus difficiles géographiquement, socialement et pédagogiquement, les enseignants sont en outre nécessairement démotivés par l'absence de véritables perspectives de carrière et par l'insuffisance de l'évaluation, qui fait que le mérite n'est pratiquement pas reconnu (ni reconnaissable) tandis que le démerite et même la carence complète ne sont pas sanctionnés. **Comment le ministère peut-il prétendre revaloriser le métier d'enseignant, alors qu'il le dévalorise lui-même par ses pratiques ?**

Ce mode de gestion aboutit doublement à creuser les inégalités : d'une part, par le jeu du mouvement national, les enseignants les plus expérimentés et les plus diplômés sont surreprésentés dans les lycées des zones favorisées, dans les villes universitaires et les académies du Sud ; d'autre part, en suscitant un "turn-over" incessant dans les zones les plus difficiles, il empêche le travail collectif et l'intégration à une équipe dans les établissements où le besoin s'en fait le plus sentir.

Enfin, faute de reconnaître et de conforter suffisamment le rôle des **personnels de direction**, le système actuel de gestion empêche ces derniers d'exercer pleinement leurs fonctions d'impulsion, d'animation et de contrôle, alors que la manière dont elles sont remplies détermine pour une grande part la qualité et l'efficacité du fonctionnement des établissements.

A. UNE GESTION INADAPTÉE DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS

L'effort des régions en faveur de la construction et de la rénovation des lycées croît sans cesse depuis 1986 (date du transfert de compétences) et s'élève en 1990 à 15,5 milliards de francs, ce qui représente le tiers des budgets régionaux (47 milliards en 1990).

Pour que cet effort de régions se traduise pleinement par une amélioration de la vie des lycéens, il aurait fallu que l'Etat mène une politique de recrutement et de gestion des personnels non enseignants suffisante pour entretenir et faire fonctionner les établissements nouveaux ou rénovés, ce qui n'a pas été le cas. **C'est cette disparité entre l'effort accru des régions et la politique déflationniste de l'Etat en matière de personnel ouvrier et de service qui a été préjudiciable à la qualité de la vie lycéenne.**

1. Une politique restrictive dans un cadre hybride

a) Une mission régionale et des moyens étatiques

● Les lois de décentralisation ont confié aux régions une compétence en matière de construction et d'équipement des lycées mais aussi en matière de fonctionnement (article 14 III de la loi du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat), ces diverses missions formant un bloc de compétence cohérent.

Toutefois, les personnels non enseignants affectés à cette tâche relèvent toujours de l'Etat. Ce maintien s'explique par la position prise à l'époque par les syndicats, le Gouvernement et les parlementaires soucieux de ne pas s'engager dans une "aventure financière".

Dans ce cadre juridique, où apparaît une **dissociation entre la mission et les moyens**, l'Etat a pu mener une politique de déflation des personnels A.T.O.S. et notamment de personnels d'entretien préjudiciable à la gestion matérielle des lycées.

b) La politique de déflation des personnels non enseignants

● Les personnels administratif, technique, ouvrier et de service (A.T.O.S.) forment un ensemble hétérogène d'environ 170.000 personnes.

- Les personnels ouvrier et de service (moins de 100.000 personnes au total) assurent notamment des tâches d'entretien et de restauration dans les établissements scolaires.

- 60.000 personnels administratifs exercent leurs activités dans les établissements scolaires et les services académiques.

- On compte en outre un peu moins de 7.000 personnels médico-sociaux (infirmières et assistants sociaux) et environ 6.000 personnels de laboratoire.

Ces personnels A.T.O.S. appartiennent à la fonction publique d'Etat. Leur gestion est très déconcentrée : la déconcentration est totale pour les personnels de catégorie C et D (cette dernière catégorie étant en voie d'extinction conformément au plan dit Durafour), très large pour les personnels de catégorie B tandis que les procédures restent nationales pour les actes essentiels de gestion (recrutement et mutation) des fonctionnaires de catégorie A.

Toutefois, le volume global de postes reste fixé par l'administration centrale qui a mené de 1984 à 1988 **une politique de déflation de ces personnels non enseignants au moment où les effectifs de lycéens progressaient très fortement** (cf les tableaux ci-dessous).

EVOLUTION DES EFFECTIFS DES PERSONNELS A.T.O.S.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Administ.	60.415	59.953	61.349	62.312	60.453	60.212	57.749	57.033	56.484	56.710	57.118	58.194
Ouv. serv.	92.442	92.349	93.676	95.134	95.412	95.407	95.438	93.616	93.578	93.874	95.016	95.241
Pers. Labo	5.322	5.331	5.602	5.649	5.647	5.647	5.647	5.659	5.848	5.944	6.014	6.074
Medico.soc.	3.414	3.407	3.496	3.524	3.522	6.403	6.329	6.316	6.331	6.453	6.626	6.673
TOTAL	161.593	161.040	164.123	166.619	165.034	167.669	165.163	162.824	162.241	162.981	164.774	166.182

ADMINISTRATION : Administratifs, Bibliothèques, Hauts Fonctionnaires, Enseignants, Inspection, Technique (sauf Labo.)

EVOLUTION DES EFFECTIFS D'ELEVES ET DU NOMBRE D'ETABLISSEMENT ENTRE 1982 ET 1992

ELEVES	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
COLLEGES	2.688.800	2.739.500	2.772.800	2.763.400	2.726.900	2.650.800	2.570.600	2.504.600	2.489.700	2.519.600	2.565.000
EREA SES	128.500	129.500	130.700	132.000	131.700	131.300	130.100	130.500	128.000	128.000	128.000
LYCEES	892.000	903.000	908.000	948.100	1.004.500	1.084.300	1.164.800	1.235.600	1.276.700	1.285.600	1.281.700
L.P.	563.000	657.000	658.000	659.600	656.800	662.600	664.700	665.300	663.300	656.700	648.800
CPGE STS	4.444.900	4.517.300	4.564.100	4.605.100	4.629.300	4.650.200	4.665.700	4.684.900	4.723.100	4.773.700	4.825.000

ETABLISSEMENTS	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
COLLEGES + EREA	5.011	5.028	5.004	5.021	5.038	5.055	5.077	5.086	5.101	5.122	5.167
LYCEES	1.151	1.152	1.155	1.155	1.160	1.185	1.206	1.255	1.294	1.316	1.361
L.P.	1.354	1.357	1.397	1.397	1.396	1.391	1.388	1.382	1.362	1.365	1.370
TOTAL	7.516	7.537	7.556	7.573	7.594	7.631	7.671	7.723	7.757	7.803	7.898

Face à la pénurie de personnels A.T.O.S. , les régions ont été amenées à accompagner elles-mêmes la création de nouveaux lycées par un recrutement de personnels d'entretien en passant des contrats de travail de droit privé.

c) Les insuffisances qualitatives de la gestion des personnels d'entretien

On relève l'existence d'un malaise chez l'ensemble des personnels A.T.O.S., en particulier dans le cas des personnels d'entretien qui ont le sentiment d'être mal intégrés à la vie des établissements et estiment que leur rôle n'est pas suffisamment reconnu.

Ce découragement auquel s'ajoute souvent l'insuffisance des outils de travail mis à leur disposition et le sentiment d'avoir été des "oubliés de la revalorisation" est peu propice à un engagement plus grand des agents d'entretien au service des établissements.

L'Etat a tenté d'améliorer la situation en engageant notamment une politique de création puis de relance du travail en équipe de ces personnels. Cependant, la mise en place d'Equipes Mobiles d'Ouvriers Professionnels (E.M.O.P.) n'a pas conduit aux améliorations espérées, comme en témoignent les enquêtes menées sur le terrain et qui conduisent à mettre en doute l'idée que les E.M.O.P. puissent devenir les "P.M.E. efficaces et rentables" qu'envisagent les sept circulaires parues successivement sur la création et la relance de ces équipes ainsi que la table ronde sur la modernisation des fonctions des personnels A.T.O.S.

2. Les voies d'une amélioration

a) La nécessaire constitution d'un bloc de compétence homogène

● C'est par dérogation au schéma général de la décentralisation qu'une mission a été transférée aux régions et aux départements mais que l'Etat a conservé l'administration des personnels chargés d'accomplir cette mission (article 15-14 de la loi du 22 juillet 1983 précitée). Les statuts des personnels A.T.O.S. sont restés nationaux de même que les critères d'attribution des postes, tandis que la mission qu'ils exercent est régionale. Il s'agit donc d'un régime de compétences partagées et non pas d'un bloc homogène.

● **Pour mettre fin à ce régime dérogatoire, il conviendrait d'organiser le transfert aux régions des personnels d'entretien des lycées. Selon le mécanisme utilisé lors**

des transferts de compétences (article 122 de la loi du 26 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale), ces personnels d'Etat exerceraient un droit d'option pour le statut de fonctionnaire territorial ou pour le maintien dans la fonction publique d'Etat (avec mise à disposition de la région). Logiquement, une telle mesure devrait s'insérer dans un transfert d'ensemble des personnels non enseignants affectés dans des établissements du second degré, soit aux départements (pour ceux qui relèvent des collèges), soit aux régions (pour ceux qui relèvent des lycées).

b) Les incidences du transfert pour les régions et pour les personnels

Le transfert concernerait, non pas les personnels administratifs et techniques mais les personnels ouvrier et de service (100.000 personnes environ au total dont 60.000 agents d'entretien répartis pour 60 % dans les collèges et pour 40 % dans les lycées).

Les masses financières en jeu sont importantes : 12 milliards de francs environ au total, dont 5 milliards au titre des personnels affectés dans les lycées. Ces cinq milliards représentent plus du dixième de l'ensemble des budgets régionaux. Même si un mécanisme de compensation financière plus satisfaisant que celui qui a été utilisé pour les opérations antérieures de décentralisation était mis en place, il reste que ce transfert représenterait en outre pour les régions une assez lourde tâche administrative.

Il convient de souligner toutefois que le risque de dérive financière qui a motivé la prudence du législateur en 1983 apparaît relativement limité. En effet, une gestion plus attentive des personnels ainsi que la combinaison déjà largement amorcée de la gestion directe et de la gestion déléguée doit permettre de contenir les coûts à un niveau raisonnable.

En contrepartie de cette charge nouvelle, il résulterait de ce transfert de personnel ouvrier et de service aux régions la constitution d'un bloc de compétence homogène et ainsi la possibilité d'éviter que la politique d'amélioration du parc de lycées soit contrecarrée par une gestion matérielle inadéquate des établissements.

● L'inquiétude que pourrait susciter chez les personnels concernés la perspective de ce transfert doit être fortement limitée non seulement par le fait qu'ils bénéficieraient bien entendu du maintien de leurs droits acquis mais aussi par l'observation selon laquelle ni les personnels d'entretien des écoles primaires gérées depuis le début du siècle par les communes ni, plus généralement, les

fonctionnaires relevant des collectivités locales, ne manifestent la volonté d'être gérés par l'Etat.

c) Le "mixage" entre la gestion directe et la gestion déléguée

On constate de manière générale et depuis plusieurs années un recours accru aux procédés contractuels pour répondre à l'évolution des missions administratives. Autant la conception de l'Etat gendarme du début du siècle conduisait traditionnellement à une stricte limitation du recours à la dévolution contractuelle du service public, autant l'efficacité de l'Etat providence et de la décentralisation impose aujourd'hui un développement de la gestion déléguée et une substitution du "faire faire" au "faire soi-même".

Le procédé contractuel est d'ores et déjà largement utilisé dans les lycées en matière de chauffage ; pour faire face à la pénurie d'agents ouvrier et de service d'Etat les régions ont été également amenées à recruter des personnels d'entretien de droit privé.

La complémentarité entre la gestion directe et la gestion déléguée s'exerce dans un cadre juridique qui s'est adapté. En effet, prenant acte de l'évolution de la pratique administrative, le Conseil d'Etat a émis le 7 octobre 1986 un avis aux termes duquel "le caractère administratif d'un service public n'interdit pas à la collectivité territoriale compétente d'en confier l'exécution à des personnes privées, sous réserve toutefois que le service ne soit pas au nombre de ceux qui, par leur nature ou par la volonté du législateur, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même".

Il résulte de cet avis que les collectivités locales ont une assez grande liberté quant aux modalités pouvant être retenues pour procéder à la gestion déléguée du service public : concession, affermage ou autre formule contractuelle. Dans cet esprit, le ministère de l'Intérieur, afin de permettre de concilier la souplesse du recours à la gestion déléguée, et le souci de prendre toutes précautions juridiques nécessaires, a établi des contrats types de concession ou d'affermage utilisables par les collectivités locales.

B. UNE GESTION IMPERSONNELLE DES ENSEIGNANTS

1. Les défauts du système actuel de recrutement et de gestion

a) *La pénurie de candidats, le traumatisme de la première affectation et la gestion mécanique des mutations*

Le *recrutement* des enseignants titulaires destinés aux lycées s'effectue, conformément aux grandes règles de la fonction publique, par la voie de concours. Ces concours sont traditionnellement organisés au niveau national, ce qui a longtemps conféré à ces recrutements prestige et rendement. Aujourd'hui, force est de constater que sur ces deux terrains, les concours nationaux ne remplissent plus guère leur rôle. **Insuffisamment sélectifs** (la Cour des comptes a relevé qu'en 1989 on pouvait être admis au CAPES mathématiques avec 6,2/20 et que plus de la moitié des présents aux épreuves écrites ont été déclarés admis contre 6 % en 1980), les **concours nationaux sont également d'un rendement global insuffisant**, particulièrement dans les disciplines scientifiques (16.800 postes ont été offerts au CAPES en 1990 et 11.200 candidats seulement ont été recrutés ; en mathématiques, le CAPES externe a offert 1.917 postes toujours en 1990 et seuls 1.048 candidats ont été admis).

La pénurie de candidats aux concours a des liens évidents avec le risque de *déracinement* que comporte la *première affectation* d'un jeune enseignant du second degré.

A l'incertitude géographique s'ajoute en effet la crainte justifiée pour un jeune enseignant d'occuper un premier poste particulièrement difficile. Il est paradoxal de constater cette situation dans la carrière d'enseignant alors que, par ailleurs, dans le secteur privé notamment, les spécialistes du recrutement et de la gestion du personnel mettent l'accent sur le caractère fondamental du premier poste occupé pour la suite de la carrière de l'intéressé. D'ailleurs, certains nouveaux enseignants préfèrent demander une mise en disponibilité ou même présentent leur démission plutôt que de subir une affectation complètement contraire à leurs vœux.

● Le recrutement national débouche naturellement sur une *gestion nationale des mouvements* des enseignants du second degré. Il s'agit pour une direction de l'administration centrale **comprenant moins de 400 personnes** de gérer les étapes les plus décisives des carrières de presque 400.000 enseignants du second

degré en traitant environ 70.000 demandes de mutation par an (dont 45.000 pour les 203.000 enseignants de type lycée). **Un tel volume ne peut être géré que de manière mécanique** : le principe de base du mouvement général est que chaque poste susceptible d'être pourvu est attribué au candidat qui dispose du nombre de points (calculé en fonction d'un barème prenant en compte le grade, l'ancienneté, la situation de famille...) le plus élevé. Au terme de ce traitement, 30% des 70.000 demandes de mutation sont considérés comme satisfaites au sens de l'administration centrale, ce qui signifie qu'un des 6 vœux formulés par l'enseignement est retenu. Ce système mécanique a un avantage, la transparence, et une justification : lutter contre une tendance à l'héliotropisme des enseignants. En contrepartie, cette gestion administrative et impersonnelle a renoncé à prendre en compte des éléments qualitatifs et la gestion de la ressource humaine a ainsi été sacrifiée au traitement de masse selon un indicateur fétiche : "le barème". A noter qu'échappent à ce traitement systématique les professeurs de classe préparatoire : leur petit nombre permet une politique d'affectation prenant en compte la dimension humaine et les besoins spécifiques des établissements.

b) Les effets pervers sur la vie des établissements et la persistance d'inégalités entre académies

● Le système actuel de recrutement et de gestion nationale des enseignants du second degré produit des effets néfastes non seulement sur la condition enseignante, mais aussi sur la vie des établissements et ce système n'a pas empêché la constitution de **fortes inégalités entre académies**.

Dans les académies du Nord et de l'Est, la fréquence très élevée des mutations (jusqu'à un tiers des enseignants des lycées participent chaque année au mouvement national) nuit à la vie des établissements. La conception et la réalisation d'un projet supposent en effet un travail d'équipe continu. En outre, sans avoir établi de corrélation statistique entre l'échec aux examens et l'instabilité du personnel, les rapports des inspections générales en forment néanmoins clairement l'hypothèse.

● La raison d'être de l'organisation nationale du mouvement des enseignants du second degré est la répartition harmonieuse et égalitaire des postes sur l'ensemble du territoire. Or cet objectif est loin d'être atteint.

On relève tout d'abord, comme le montre le tableau suivant, de fortes variations dans les taux d'auxiliarat par académies : ceux de Lille et d'Amiens dépassent par exemple 11%.

Répartition des maîtres-auxiliaires
par académie
Etablissements publics du second degré
en 1989-1990

ACADEMIES	TOTAL M.A.	TAUX D'AUXILIARIAT *
AIX-MARSEILLE	708	3,4
AMIENS	1 874	11,5
BESANCON	770	7,0
BORDEAUX	1 363	5,3
CAEN	922	9,5
CLERMONT-FERRAND	606	5,6
CORSE	243	11,6
CRETEIL	2 713	9,5
DIJON	963	7,1
GRENOBLE	1 225	6,5
LILLE	3 911	11,7
LIMOGES	313	4,6
LYON	1 356	5,4
MONTPELLIER	729	4,0
NANCY-METZ	1 846	9,0
NANTES	1 581	8,4
NICE	682	5,6
ORLEANS	1 468	7,6
PARIS	1 121	6,4
POITIERS	600	4,6
REIMS	791	7,3
RENNES	907	5,4
ROUEN	1 135	7,0
STRASBOURG	1 073	5,9
TOULOUSE	906	5,8
VERSAILLES	3 276	7,8
FRANCE METROPOLITAINE	33 082	7,3
ANTILLES-GUYANE	603	6,9
LA REUNION	568	9,4
FRANCE SANS TOM	34 253	7,3

Source M.E.N.

De plus, le jeu du barème, combiné à l'héliotropisme des enseignants est à l'origine de distorsions dans la répartition régionale des enseignants par grade, par diplôme et par catégorie. En effet, la convergence des vœux des enseignants sur les postes de centre ville et dans les académies du Sud ainsi que le mécanisme du barème, qui privilégie dans ses critères l'ancienneté et le niveau de qualification, aboutit à ce que les zones rurales et les académies du Nord ou de l'Est disposent en moyenne des enseignants les moins qualifiés et les moins expérimentés.

2. L'insuffisante valorisation du mérite

a) L'impossibilité d'une revalorisation substantielle et générale

● L'analyse des rémunérations des enseignants comparées à celles du secteur privé ou à celle des autres catégories de fonctionnaires conduit à nuancer l'idée d'une situation financièrement désavantageuse de la condition enseignante. Les études prenant en compte tout un ensemble de facteurs (1) (durée du travail, risque de chômage) concluent que si par rapport à la population active du secteur privé, les enseignants - tout particulièrement dans les disciplines scientifiques et techniques - se trouvent dans une situation financièrement moins favorable, ils sont plutôt avantagés par rapport aux autres fonctionnaires compte tenu de leur durée de travail.

En outre, d'après l'O.C.D.E., l'égalité des salaires dans la fonction publique enseignante entre hommes et femmes (comparée aux disparités qui existent dans le secteur privé) ainsi que la souplesse des horaires sont des avantages contribuant à l'attrait des carrières enseignantes.

● L'idée qu'une revalorisation substantielle et générale améliorerait l'image de la condition enseignante est sans doute fondée mais soulèverait de redoutables difficultés financières.

Ainsi le plan de revalorisation, dont le coût total sur cinq ans (1990-1994) s'élève à 11,6 milliards de francs, ne se traduit pour chaque enseignant que par un gain très limité de l'ordre de 300 F par mois pour un professeur certifié après la première touche d'application du plan (cf tableau ci-après).

1. Voir F. de Singly et C. Thélot, *Gens du privé, gens du public*, Dunod, 1989.

LES EFFETS DU PLAN DE REVALORISATION AU 1er SEPTEMBRE 1990

Rémunérations mensuelles nettes des principaux corps
d'enseignants en début, milieu et fin de carrière

(Enseignants résidant en zone 1 soit indemnité de résidence = 3 % du traitement brut.)

Principaux corps d'enseignants	Echelons	Traitement net mensuel		
		Avant (1) revalorisation	Après (2) revalorisation	Gain indiciaire en francs
Instituteurs	1er	6 263	6 678	+ 415
	7ème	7 792	8 253	+ 461
	11ème	10 077	10 710	+ 633
Instituteurs spécialisés (nouveau régime)	1er	6 569	6 993	+ 424
	7ème	8 098	8 547	+ 449
	11ème	10 383	11 025	+ 642
Professeurs des écoles	1er		7 161	
	7ème		10 290	
	11ème		13 713	
	hors-classe 1er		10 290	
	6ème		15 309	
P.E.G.C.	1er	6 324	6 531	+ 207
	7ème	8 527	9 009	+ 482
	11ème	10 383	11 046	+ 663
A.E.C.E	1er	6 324	6 531	+ 207
	7ème	8 608	8 883	+ 275
	11ème	10 710	11 046	+ 336
Certifiés(*)	1er	6 936	7 161	+ 225
	7ème	9 975	10 290	+ 315
	11ème	13 300	13 713	+ 413
	hors-classe 1er		10 290	
	6ème(dernier)		15 309	
Agrégés	1er	8 017	8 274	+ 257
	7ème	12 831	13 230	+ 399
	11ème	16 625	17 136	+ 511
	hors-classe (Gr A3)	19 522	20 086	+ 564

(1) Traitement net avant déductions fiscales

Eléments de calcul pris en compte : (traitement brut + indemnité résidence 3 % - sécurité sociale - pensions civiles - 1 % contribution solidarité) valeur du point budgétaire au 31.07.89 soit 277,98.

(2) Traitement net avant déductions fiscales

Eléments de calcul pris en compte : (traitement brut + indemnité résidence 3 % - sécurité sociale - pensions civiles - 1 % contribution solidarité) valeur du point budgétaire au 01.04.90 soit 286,07.

(*) Une bonification de 15 points a été accordée aux professeurs certifiés et assimilés de 50 ans et plus et ayant atteint le 8ème échelon, soit : + 307 francs.

Ces obstacles financiers à une revalorisation uniforme imposent une concentration des moyens pour valoriser les postes difficiles et récompenser le mérite.

b) L'insuffisante valorisation des postes difficiles

● Trois éléments peuvent rendre plus attractifs les postes peu recherchés : une majoration des points au barème de mutation, des primes ou un avancement plus rapide. Un point délicat consiste à définir les critères d'attribution de ces avantages : il convient non seulement d'observer quels postes sont peu demandés au mouvement mais de confier aux collectivités locales un rôle dans la désignation des zones où existent des difficultés particulières.

● La nécessité impérieuse d'une politique de valorisation des postes difficiles a d'ores et déjà conduit le ministère à prendre un certain nombre de mesures comme des majorations au barème de mutation et à instituer une batterie d'indemnités :

- l'indemnité de première affectation, attribuée au jeune enseignant nommé dans certaines académies (pour le deuxième degré) ou dans certains départements (pour le premier degré). Elle était de 12.000 F. en 1990.

- L'indemnité de sujétions spéciales, pour les enseignants exerçant en Z.E.P. (zone d'éducation prioritaire). Elle s'élève à 2.000 F. par an au 1er septembre 1990, 4.100 F. en 1991, et 6.200 F. au 1er septembre 1992.

- L'indemnité pour responsabilités particulières (IPRP) qui remplacera à partir de la rentrée 1992 l'ancienne indemnité de professeur principal. L'IPRP est de 6.500 F. par an.

- L'indemnité pour activités péri-éducatives : elle concerne l'accueil et l'encadrement des élèves en dehors des heures de cours, pour activités à caractère sportif, artistique, culturel, scientifique ou technique. Elle s'élève à 120 F. de l'heure.

- L'indemnité pour heures supplémentaires, lorsque l'emploi du temps dépasse le maximum de service prévu par les textes.

Si le principe ne peut qu'être approuvé, c'est l'intensité de la concentration de l'effort financier sur les postes difficiles qui demeure insuffisante. Comme l'a indiqué le ministre de l'Education nationale à propos de l'atténuation des mesures annoncées initialement en faveur des postes en zone d'éducation

prioritaire : "cela suppose que nos interlocuteurs, notamment syndicaux, acceptent de prendre quelques distances avec une culture égalitariste dont la philosophie est sans doute louable, mais qui ne permet pas d'opérer une discrimination positive en faveur de certains personnels qui exercent une mission difficile." (1).

● Un effort de valorisation supplémentaire des postes délaissés ou difficiles pourrait être réalisé en s'inspirant du schéma applicable à certains fonctionnaires expatriés ou exerçant outre-mer : les traitements pourraient ainsi être modulés par des coefficients de majoration variables (pour les fonctionnaires servant dans les T.O.M. le coefficient est, par exemple, de 1,73 à Nouméa et de 2,05 à Wallis et Futuna) ; des abattements fiscaux ou des majorations de droit à pension de retraite viendraient également compléter les avantages consentis en termes de carrière ou d'avancement.

Les rapports d'inspection suggèrent en outre de faciliter l'installation et l'ancrage des enseignants en leur trouvant un logement agréable et de restaurer l'image de marque de régions mal connues.

c) La nécessité d'une reconnaissance du mérite

Une situation où le mérite n'est pas reconnu est nécessairement démotivante. Or telle est bien aujourd'hui la situation des enseignants :

- les inspections pédagogiques, qui débouchent sur l'attribution d'une note de 0 à 60 aux enseignants sur un total de 100 points, sont d'une fréquence insuffisante (une visite tous les 6 ans en moyenne pour les enseignants du second degré) et leur portée pédagogique est parfois jugée relativement réduite : selon certains, elles apparaissent souvent plus comme un rite plus ou moins anxiogène que comme l'occasion d'une critique fructueuse ;

- la note administrative, attribuée par le recteur sur proposition du chef d'établissement, est soumise à une péréquation ; sa signification paraît très restreinte (son écart-type est aujourd'hui trois fois plus faible que celui de la note pédagogique).

Ces deux modalités de contrôle, souvent ressenties comme infantilisantes, ne permettent ainsi qu'une reconnaissance limitée et aléatoire du mérite (2).

C'est pourquoi votre rapporteur estime que les responsables d'établissement devraient exercer, sous une forme adaptée, un rôle accru en matière d'évaluation. A

1 J.O. Assemblée nationale du 11 avril 1991.

2 Voir François Bayrou, *op.cit.* pp. 70-83

l'exemple d'un système utilisé en R.F.A., le chef d'établissement s'appuierait à cette fin sur un groupe d'enseignants chevronnés de toutes les disciplines, qui jouerait un rôle de conseiller technique pédagogique.

La note de "rayonnement dans l'établissement" ainsi attribuée porterait sur les qualités pédagogiques générales de l'enseignant ; elle pourrait représenter un tiers de la note totale, à l'égal de la note attribuée par l'Inspection et de la note proprement administrative. Les notes administratives et de rayonnement seraient soumises à un contrôle académique, toute péréquation nationale étant supprimée.

Un tel mécanisme, tout en assurant une protection suffisante contre l'arbitraire (compte tenu de l'ampleur des garanties statutaires dont bénéficient les enseignants), permettrait une reconnaissance plus effective des efforts et des initiatives de l'enseignant.

d) L'absence de régulation des situations de carence manifeste

Si le mérite doit être mieux récompensé, votre rapporteur estime également nécessaire de rechercher des mécanismes permettant de réguler les situations -certes exceptionnelles- où l'insuffisance professionnelle d'un enseignant perturbe durablement la vie d'un établissement et constitue un obstacle à la réussite scolaire des élèves. Face à ce problème, aucun système éducatif n'a trouvé de solution réellement satisfaisante : même dans le système britannique où le chef d'établissement possède en pratique le pouvoir de recrutement, les procédures de licenciement sont d'une lourdeur et d'une complexité qui les rendent inefficaces.

Les règles en vigueur permettent certes, par l'action conjointe du chef d'établissement et de l'Inspection, de diagnostiquer les situations de difficulté extrême, qui compromettent la scolarité des élèves. Mais les recteurs s'abstiennent généralement d'en tirer les conséquences, faute de disposer de "portes de sortie" raisonnables pour les intéressés (l'affectation à l'enseignement à distance ne constituant qu'une solution très limitée).

C'est pourquoi il paraît nécessaire de mettre en place des modalités de reconversion soit vers des corps de personnels non enseignants de l'Education nationale soit vers d'autres administrations, afin de permettre à certains de trouver dans des emplois administratifs ou d'étude statistique un meilleur épanouissement ou un remède à leur malaise. Un tel système de traitement des problèmes humains des enseignants n'aurait qu'un coût très faible étant donné le petit nombre de personnes concernées

mais apporterait une amélioration substantielle : chaque enseignant tout au long de sa carrière est en effet susceptible de faire la classe à plusieurs milliers d'élèves ; en outre, votre rapporteur a pu constater qu'un seul cas d'inadaptation complète à l'enseignement peut parfois perturber le climat de l'ensemble de l'établissement et, s'il concerne une discipline fondamentale, compromettre la scolarité de classes entières.

3. La mise en place des I.U.F.M. : confusion et inquiétudes

Créés par l'article 17 de la loi d'orientation du 10 juillet 1989, expérimentés à partir du 1er octobre 1990 dans trois académies pilotes (Grenoble, Lille et Reims) et généralisés à partir de la prochaine rentrée (octobre 1991), les instituts universitaires de formation des maîtres répondent à deux objectifs principaux : le renforcement de la formation professionnelle et pédagogique des maîtres ainsi que la mise en place d'un parcours bien identifié de nature à attirer en plus grand nombre des candidats aux concours de recrutement d'enseignants.

La mise en place de ces I.U.F.M. suscite actuellement des inquiétudes à la fois conjoncturelles et structurelles. Tout d'abord, l'expérimentation en cours évaluée par l'Inspection Générale, **se caractérise beaucoup plus par son aspect confus ou conflictuel que par un réel pragmatisme** dans la mise au point des contenus ou des équipes de formation.

En second lieu, l'installation des I.U.F.M. s'accompagne de la création d'un mécanisme d'allocation de prérecrutement à "bac + 3" pouvant dans certains cas intervenir à "bac + 2" (3000 allocations en 1990-1991 attribuées dans douze académies et dans certaines disciplines) alors que le succès dans les années 1970 de dispositifs comparables s'est fondé sur le versement de rémunérations dès le niveau bac + 1.

De plus, contrairement à leur appellation, ces instituts de formation n'ont qu'un caractère universitaire très atténué puisque l'essentiel du potentiel de formateurs provient des structures de formation traditionnelles et principalement des Ecoles normales d'instituteurs.

Par ailleurs, on peut se demander dans quelle mesure les I.U.F.M. vont véritablement apporter aux enseignants des outils pédagogiques adaptés à la situation des différents niveaux

d'enseignement, dans la mesure où ils assureront à la fois la formation des enseignants des écoles, des collèges et des lycées. Sous une forme volontairement provocatrice, une des personnes entendues par la commission affirmait à cet égard que "le jour où les instituteurs enseigneront comme les professeurs des lycées, la France deviendra analphabète !".

Ainsi, en l'état actuel, les IUFM ne paraissent en mesure d'atteindre aucun de leurs objectifs : loin d'identifier clairement le parcours menant à l'enseignement, ils donnent une image de désordre et d'improvisation ; loin d'être intégrés à la vie universitaire, ils en restent coupés ; enfin et surtout, loin de paraître capables de donner aux enseignants des lycées et collèges la **formation professionnelle pratique** dont ils ont tant besoin, ils semblent justifier les pires craintes en concevant apparemment la formation des maîtres à partir du discours abscons et inutile, et parfois loufoque, issu des "sciences de l'éducation".

Dans de telles conditions, où l'Education nationale semble se caricaturer en elle-même, on peut redouter que la mise en place des IUFM n'aboutisse à une aggravation de la crise du recrutement des enseignants (notamment dans le cas des instituteurs, rebaptisés "professeurs d'écoles" et désormais recrutés après la licence) ; cette institution aurait alors gâché, outre d'abondants crédits, une idée qui semblait prometteuse.

4. Pour un recrutement et une gestion déconcentrés des enseignants

a) L'analyse des systèmes actuels de recrutement local

Afin de dégager des propositions empiriquement fondées, il convient de tirer partie de l'observation des systèmes de recrutement local qui existent en France ou à l'étranger.

● *Le recrutement et la gestion des enseignants du premier degré ou l'inadaptation du cadre départemental.* Comme l'a relevé notamment la Cour des Comptes, le recrutement et la gestion départementale du corps des instituteurs a trop sacrifié l'efficacité au légitime souci des instituteurs de préserver leur mode de vie. En effet, les mouvements interdépartementaux ne s'effectuent qu'au titre de permutations et de la loi dite Roustan de rapprochement des conjoints. Il en résulte une grande difficulté à procéder aux ajustements que nécessiterait l'existence de pénuries dans certains départements et d'excédents dans d'autres départements.

A l'extrême opposé de la situation que connaissent les enseignants du second degré, l'administration n'a pas suffisamment

préservé la priorité que requièrent les nécessités du service face à la défense des intérêts des enseignants du premier degré.

De cette analyse, on conclut que l'échelon académique offre la taille la mieux appropriée au recrutement et à la gestion des corps d'enseignants du premier degré et que ce même échelon académique ou régional doit être le socle d'une réforme des corps du second degré.

● *L'analyse du régime applicable aux professeurs d'enseignement général de collège (P.E.G.C.) offre un grand intérêt pour juger de l'efficacité d'un recrutement académique.*

Il existe en effet 28 corps académiques de P.E.G.C. Le décret du 14 mars 1986 relatif du statut particulier des P.E.G.C. prévoit que les concours (qui en pratique ont cessé à la suite de l'arrêt du recrutement décidé en 1987) sont organisés par les recteurs d'académie. En outre, en cas de nécessité, le même texte prévoit une possibilité d'organisation inter-académique des concours. Dans ce cas, les candidats admis sont rattachés suivant leur rang de classement et selon leur vœu à une académie dans laquelle ils sont titularisés.

Par conséquent, on observe là un mécanisme de recrutement académique avec l'introduction d'un élément de souplesse, le concours inter-académique, destiné à permettre de couvrir des besoins spécifiques (académie peu demandée, faible nombre de postes offerts ...). Ce recrutement débouche sur une gestion à double détente : une gestion des mutations intra-académiques par les rectorats et une gestion nationale des mouvements inter-académiques.

Quels ont été les résultats de ce statut ? Les rapports d'inspection des académies du Nord et de l'Est de la France montrent qu'il existe un fort contraste entre l'excessive mobilité des enseignants des lycées et la stabilité bien plus grande des P.E.G.C. On peut ainsi considérer que l'organisation du recrutement et de la gestion de ces personnels peut servir -sur le strict plan de la gestion- de référence à une déconcentration du même type pour les enseignants des lycées.

Le système allemand de recrutement au niveau des Länder offre des traits comparables à un recrutement académique mais l'imperméabilité entre les Länder est plus accentuée que dans un système à double détente, comme celui des P.E.G.C., avec des possibilités réelles de mutation inter-académiques.

Du système britannique, il convient de retenir que l'influence du chef d'établissement dans le recrutement des enseignants pourrait être plus grande ; il n'est pas bon qu'elle soit

décisive (comme c'est le cas au Royaume-Uni), mais elle ne doit pas non plus être quasi inexistante (comme c'est le cas en France). Il semble qu'il serait notamment utile, dans un premier temps, d'introduire une concertation avec le chef d'établissement avant toute nomination dans un établissement placé dans une situation spécifique et répondant à un projet particulier. En outre, des modalités pourraient être recherchées pour faire en sorte qu'un maître auxiliaire ou un titulaire en délégation rectorale ayant donné pleine satisfaction et souhaitant conserver son poste puisse être au moins temporairement maintenu dans son poste, sur demande motivée du conseil de l'établissement.

b) Propositions

- Il existe aujourd'hui une tendance générale à la déconcentration en matière de gestion et de recrutement des fonctionnaires. En témoignent de façon très nette les circulaires du Premier Ministre du 9 avril 1991 prises dans le cadre de la réflexion sur le renouveau du service public et relatives à la déconcentration et au recrutement des fonctionnaires de l'Etat. Le projet de réforme du recrutement et de la promotion des enseignants-chercheurs qui prévoit simultanément de permettre au Conseil national des Universités de siéger en formations territoriales et d'accroître le rôle des établissements d'enseignement supérieur va dans le même sens.

- Votre rapporteur estime donc qu'il conviendrait, dans cette optique, de déconcentrer le recrutement des professeurs certifiés en organisant des concours du CAPES académiques ou inter-académiques (selon les besoins locaux ou disciplinaires), de manière à permettre une gestion déconcentrée des mouvements intra-académiques et une gestion nationale de la mobilité inter-académique.

Cette proposition exclut de son champ d'application le concours de l'agrégation pour plusieurs raisons. En premier lieu, parce que le nombre limité de postes offerts globalement (2.370 en 1990) et surtout par discipline (15 postes en grammaire, 87 en philosophie ...) s'accommoderait mal d'un morcellement. En outre, la gestion des professeurs agrégés en classe préparatoire échappe d'ores et déjà au mouvement national et fait l'objet d'un traitement prenant en compte la spécificité des besoins des établissements et des demandes des enseignants. Enfin, le corps des agrégés alimente de plus en plus l'enseignement supérieur par la voie du détachement.

- La principale critique adressée à un tel système porte sur sa potentialité inégalitaire : on suppose par exemple que le CAPES picard sera moins prestigieux que le CAPES parisien et par

suite que les élèves picards auront une qualité d'enseignement moindre que les élèves parisiens.

En premier lieu, les discussions relatives au prestige comparé des différents concours échappent largement au domaine rationnel et bien des contre-exemples empruntés à d'autres domaines (les concours de médecine, les corps d'instituteurs et de P.E.G.C., les exemples étrangers) viendraient nuancer l'idée de la hiérarchisation. Surtout, il convient de constater que les **inégalités scolaires produites par le système actuel** (40.000 maîtres auxiliaires concentrés dans des académies peu demandées, une mobilité excessive dans ces mêmes régions ...) **ne pourraient qu'être fortement réduites par la régionalisation du CAPES**. L'intérêt de l'élève est-il de se trouver face à un enseignant traumatisé par une affectation contraire à ses vœux ou face à un enseignant recruté localement et bien intégré dans la vie de l'établissement et de la région ?

● Fondamentalement, le mécanisme du mouvement national repose sur l'hypothèse unique selon laquelle il faut contrecarrer la fuite des "brumes du Nord" et de la froidure septentrionale par les enseignants. Il se trouve que cette hypothèse de base est un peu trop simpliste et éloignée de la réalité du comportement des enseignants. Comme le souligne le rapport de l'inspection générale consacré à l'Académie d'Amiens, **plus que l'héliotropisme, c'est le retour au département d'origine qui motive les demandes de mutation**. Dans cette perspective, le recrutement régional est la clef de voûte de la réforme de la gestion des personnels enseignants qui doit viser à ce qu'"un vivier d'étudiants picards alimente majoritairement les professeurs enseignants en Picardie".

C. POUR UN RENFORCEMENT DU RÔLE DES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT

1. Une mission fondamentale...

La qualité du fonctionnement des établissements dépend pour une large part du dynamisme des équipes de direction. Ceci est notamment dû au fait qu'au lieu de voir son rôle limité à l'organisation pédagogique de l'établissement comme en R.F.A. (où les Länder et les communes assurent l'intégralité des tâches de gestion matérielle), le chef d'établissement est en France à la fois animateur, administrateur et chef d'entreprise.

Ces responsabilités multiples sont également croissantes. Ce renforcement est en premier lieu une conséquence de la décentralisation : le chef d'établissement est en effet l'interlocuteur naturel des régions et l'efficacité de l'action des collectivités locales repose en grande partie sur cette collaboration.

Ensuite, l'afflux de lycéens est la source de problèmes de tous ordres, qu'il s'agisse de l'organisation des classes, de l'adaptation des formes d'enseignement, de l'utilisation des locaux et des équipements, des questions de sécurité... Enfin, l'ouverture des lycées sur "l'extérieur", et particulièrement le développement des liens avec les entreprises repose en grande partie sur l'action des chefs d'établissement.

2. ... mais difficile

Ce rôle essentiel s'exerce dans des conditions difficiles. D'une manière générale, l'exercice d'une fonction d'animation n'apparaît pas une tâche aisée dans un monde éducatif marqué par les cloisonnements disciplinaires et les rigidités syndicales ; mais l'on est tenté d'y voir une gageure si l'on considère que les proviseurs sont pratiquement dépourvus de tout moyen pour l'exercer.

En effet, les chefs d'établissement n'ont sur les enseignants qu'une autorité toute relative, puisqu'elle ne porte que sur le domaine administratif à l'exclusion totale du domaine pédagogique, et que le pouvoir de notation qui lui correspond n'a, comme nous l'avons vu, qu'une portée extrêmement réduite. Ils ne

disposent non plus d'aucun mécanisme incitatif pour susciter une participation active des enseignants au projet de l'établissement.

Par ailleurs, les personnels de direction n'ont aucun rôle dans la constitution de l'équipe qu'ils ont à encadrer ; en pratique, ils ne peuvent non plus provoquer la mutation d'un enseignant faisant preuve d'une insuffisance professionnelle criante.

On ajoutera que les marges de manoeuvre en matière d'organisation pédagogique générale sont des plus réduites, étant donné la rigidité des programmes et des filières et le poids du contrôle hiérarchique, et que les tentatives d'innovation - qui réclament généralement une présence accrue des enseignants dans l'établissement - se heurtent généralement au conservatisme syndical.

Le poids de ces contraintes est augmenté par les difficultés inhérentes à la situation matérielle tendue de la plupart des établissements, dont l'autonomie financière est en pratique extrêmement faible.

Dans un tel contexte, votre rapporteur juge pour le moins inquiétantes les dispositions du décret du 18 février 1991 accordant implicitement aux lycéens un droit de réunion et d'expression à des fins politiques : chargés du contrôle de l'exercice de ces libertés, les chefs d'établissement vont se trouver de ce fait placés dans une position délicate ; on peut craindre que, dans certains établissements, ne se produisent des tentatives de constitution de contre-pouvoirs politiques, des groupes d'élèves pouvant à cet égard servir de relais à des éléments extérieurs ou à des adultes.

Chargés d'un rôle fondamental, mais privés des moyens de l'exercer, les chefs d'établissements ne se sentent par ailleurs ni soutenus, ni aidés par les rectorats, souvent perçus comme lointains, peu au fait des difficultés réelles des établissements et plus préoccupés de contrôle et de statistiques que de conseils et d'appuis.

Cette situation a provoqué, au cours des dernières années, le début d'une crise de recrutement. Des mesures importantes de revalorisation financière et une modification du mode de recrutement sont intervenues et semblent avoir renversé la tendance. Il reste cependant un important déficit à combler en ce qui concerne les proviseurs-adjoints. Ce déficit peut être évalué à 500 postes, chiffre qui doit être mis en rapport avec l'effectif total des personnels de direction, soit 2600 proviseurs et proviseurs-adjoints, dont plus de la moitié exercent dans les lycées généraux et technologiques (1155 proviseurs et 289 proviseurs-adjoints) et 45 % environ dans les lycées professionnels (991 proviseurs et 160 proviseurs adjoints).

3. Les évolutions souhaitables

Pour que les chefs d'établissement soient à même de remplir pleinement leurs fonctions, il paraît en premier lieu nécessaire que leur rôle soit suffisamment reconnu au sein de l'Éducation nationale elle-même. En effet, si les proviseurs sont perçus comme des interlocuteurs à part entière par les régions et les entreprises, il n'en est paradoxalement pas toujours de même au sein de leur propre administration. Que penser, par exemple, du fait que les délégués des élèves aux conseils académiques de la vie lycéenne aient parfois été informés de la répartition des enveloppes du fonds de rénovation bien avant que les proviseurs n'aient reçu la moindre notification ? Un véritable partenariat entre les établissements et les rectorats, condition nécessaire à une meilleure gestion des personnels, suppose une circulation de l'information et une concertation qui ne sont pas assurées aujourd'hui.

Mieux intégrés à la vie académique, les personnels de direction seront davantage à même de remplir au sein de l'établissement un rôle qui doit être conforté, ce qui suppose que des responsabilités accrues leur soient attribuées.

a) Pour votre rapporteur, un rôle plus important devrait être tout d'abord reconnu aux proviseurs en matière d'organisation pédagogique, dans le cadre d'une plus grande autonomie des établissements. Cet accroissement pourrait se faire dans trois directions :

- une plus grande latitude pourrait être introduite en matière de regroupement des élèves ; les propositions présentées dans la première partie du rapport, concernant la diversité accrue des séries et le choix entre plusieurs formules pour la classe de seconde, rendraient possible cette évolution.

- un assouplissement des conditions d'enseignement, en réduisant les contraintes disciplinaires, permettrait une intervention plus active du chef d'établissement dont le rôle serait de stimuler l'utilisation de formes d'enseignement plus variées : regroupement des élèves pour certains cours magistraux, organisation par plusieurs enseignants d'actions interdisciplinaires, appel à des personnalités extérieures pour assurer des enseignements ponctuels...

- un recours accru aux nouvelles techniques, en particulier les moyens audiovisuels et télématiques, appellerait également un rôle de coordination accru du chef d'établissement.

b) Ces compétences accrues en matière d'organisation pédagogique générale devraient s'accompagner de la mise en place progressive d'une concertation sur la formation de l'équipe éducative.

Les suggestions avancées plus haut par votre rapporteur - transfert aux régions de la responsabilité des personnels ouvriers et de service, déconcentration du recrutement et de la gestion des personnels enseignants - créeraient les conditions d'une telle concertation, qui devrait tout d'abord concerner les établissements situés en zone difficile et au bénéfice desquels des incitations financières à une affectation stable seraient prévues pour les enseignants nouvellement affectés.

Dans le cas des lycées professionnels, qui accueillent une population scolaire souvent en grande difficulté et mal intégrée à l'établissement, la possibilité devrait être offerte, en accord avec le chef d'établissement, à des enseignants volontaires d'opter pour un service incluant une présence accrue dans l'établissement en dehors des heures de cours, avec une compensation financière adéquate. Ces enseignants, qui pourraient assurer un suivi des élèves affranchi des contraintes de l'enseignement en groupe, seraient en même temps des auxiliaires naturels du chef d'établissement dans sa tâche d'animation pédagogique et de coordination de l'équipe éducative.

c) Enfin, le rôle du chef d'établissement en matière d'évaluation des enseignants devrait être fortement accru suivant les modalités qui ont été suggérées plus haut et qui, tout en protégeant les enseignants contre l'arbitraire grâce à un contrôle rectoral, permettraient une réelle reconnaissance du mérite et de l'engagement dans la vie du lycée, et donc créeraient un climat plus favorable au dynamisme de l'équipe éducative. L'introduction de modalités de reconversion pour les personnels manifestement inadaptés aux tâches d'enseignement, également proposée plus haut, permettrait par ailleurs aux proviseurs de lutter contre certains dysfonctionnements particulièrement graves.

TROISIEME PARTIE : LES CONDITIONS DE SCOLARITÉ

L'accueil par les lycées d'un public plus large et plus hétérogène appelle, nous l'avons vu, un effort pour, d'une part, adapter les voies de formation et, d'autre part, faire évoluer le système de gestion. Mais la situation nouvelle des lycées requiert également une transformation des conditions de scolarité elles-mêmes.

En effet, non seulement les conditions d'accueil apparaissent peu satisfaisantes -les moyens matériels et humains n'ayant pas augmenté proportionnellement aux effectifs- mais aussi et surtout le mode actuel de fonctionnement matériel, institutionnel et pédagogique des lycées n'est pas de nature à favoriser la réussite des nombreux élèves de niveau incertain qui sont admis aujourd'hui à préparer le baccalauréat, mais ne l'auraient pas été il y a quelques années.

Pour que ces "nouveaux lycéens" (1) soient réellement à même de tirer profit des possibilités qui leur sont désormais offertes, une amélioration de la vie scolaire et des conditions d'études paraissent indispensables.

(1) . Voir F. Dubet, *op. cit.*, pp. 91-121.

I. LA VIE SCOLAIRE

La qualité de la vie lycéenne dépend tout d'abord de celle des locaux et des équipements.

La croissance brutale des effectifs a imposé un renforcement quantitatif rapide des capacités d'accueil ; en même temps les régions ont mené une politique d'amélioration de la qualité architecturale et de la fonctionnalité des locaux qui doit être poursuivie. Cependant d'importants progrès restent à accomplir, qui seront freinés aussi longtemps que l'Etat continuera à compenser de manière irréaliste la charge transférée aux régions.

La modernisation de l'équipement des lycées, tout particulièrement dans le cas des filières professionnelles, appelle également un effort important dans l'optique d'une plus grande efficacité de l'enseignement et d'un meilleur équilibre entre les voies de formation.

Mais c'est avant tout le fonctionnement institutionnel des lycées qui doit être réexaminé. De ce point de vue il convient de porter remède à la fois aux carences en matière d'information et d'orientation, à la présence trop limitée des adultes, à l'état d'anémie des activités éducatives ou sportives, à l'insuffisance de la participation et au climat d'insécurité de certains établissements.

Les mesures d'urgence qui ont été prises n'offrent que des réponses parcellaires et trop conjoncturelles à ces problèmes de fond.

A. LES CONDITIONS MATÉRIELLES

a) Le parc d'établissements construits dans les années 1960 et 1970 : une architecture scolaire peu fonctionnelle

Les rapports d'évaluation des lycées par académie font ressortir, malgré d'importantes différences de situation, une remarque générale : l'insuffisante fonctionnalité des établissements construits dans les années 1960 ou 1970 ainsi que la banalité et la médiocrité de l'architecture scolaire de ces décennies. Non seulement ces locaux vieillissent mal, mais encore ils sont fréquemment dépourvus d'installations sportives, de locaux réservés aux enseignants, de salles destinées aux activités culturelles.

En outre, préalablement au transfert du parc de lycées aux régions, l'Etat avait adopté une attitude extrêmement restrictive en matière de rénovation et d'extension des locaux.

b) Les conséquences de l'afflux de lycéens

En quatre ans (1985-1989), les lycées ont accueilli 320 000 élèves supplémentaires.

De ce fait, les risques inhérents à la vétusté ou à la mauvaise conception des locaux dans des conditions normales d'utilisation ont été multipliés, la plupart des lycées connaissant aujourd'hui des sureffectifs.

L'insuffisance de surface disponible a conduit à installer des activités dans des locaux inadéquats sans bien respecter les normes de sécurité. La contrainte née de l'emploi des locaux selon des taux d'occupation très élevés a également interdit une gestion originale du temps et la mise au point d'emplois du temps respectueux des rythmes biologiques des élèves.

c) L'effort quantitatif et architectural des régions

La décentralisation a coïncidé avec cet afflux de lycéens. De ce fait, les régions ont eu à faire face brutalement à deux défis : la mise à niveau des capacités d'accueil et l'amélioration de la qualité de l'architecture scolaire.

La mobilisation financière des régions en faveur de la construction et de l'extension de lycées a permis d'éviter la saturation

globale du parc d'établissements (en 1990, un tiers des dépenses des régions ont été consacrées aux lycées).

Globalement, on a pu en outre constater une nette amélioration de la qualité des bâtiments construits à l'initiative des régions par rapport à celle du parc de lycées transféré par l'Etat. Cet effort doit être prolongé en mettant en oeuvre de manière systématique une conception architecturale qui renverse les habitudes, en mettant au premier plan les besoins des élèves et en réservant des bureaux aux enseignants, auxquels on ne peut reprocher de trop peu assurer le suivi des élèves si on ne leur accorde pas des locaux leur permettant d'être davantage présents dans l'établissement.

d) Le malaise spécifique des lycées professionnels

Les locaux des lycées professionnels répondent particulièrement mal aux attentes des élèves. Le rapport de M. Luppi (1) indique qu'en 1988-1989 près de 60 % des lycéens interrogés signalaient la tristesse, la vétusté ou l'exiguïté des locaux et insistaient sur les problèmes de chauffage et d'hygiène. D'après la même enquête, 43 % des élèves fréquentant un lycée professionnel ne se sentaient pas bien dans leur établissement.

De manière particulièrement nette dans l'enseignement professionnel, l'image que donne l'établissement a des conséquences sur l'image que les élèves se font d'eux-mêmes. La vétusté de certains locaux et de certains équipements concourt à la dévalorisation de cette filière.

Il suffit a contrario de parcourir un établissement d'enseignement professionnel en Allemagne pour être aussitôt frappé par le fait que la taille et l'aménagement des locaux, combinés avec la richesse et la modernité des équipements, font naître spontanément chez les usagers une sensation valorisante et même presque triomphaliste.

Ainsi, la différence de perception de l'infrastructure scolaire entre les lycéens de l'enseignement général et technologique et ceux de l'enseignement professionnel justifie que soit privilégié l'effort, non seulement financier, mais aussi d'imagination, en faveur de l'environnement immobilier et mobilier de cette voie de formation.

e) L'extrême diversité des niveaux d'équipement

(1) Rapport de M. Jean-Pierre Luppi, "La vie des lycéens dans les établissements techniques et professionnels" (avril 1989).

Évaluant les lycées, l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale a constaté de manière générale que la quantité et la qualité des équipements sont extrêmement variables selon les établissements et à l'intérieur même des établissements, où des matériels très performants peuvent côtoyer des pièces de musée. Les situations les plus critiques concernent les salles de sciences et les laboratoires, notamment dans les établissements ayant peu de ressources propres.

Les équipements informatiques, en fonction des capacités d'autofinancement, de la sollicitude plus ou moins grande des collectivités territoriales et locales, vont de l'exceptionnel à la quasi inexistence. L'utilisation du parc informatique est elle aussi très variable sans qu'une corrélation puisse être établie entre la qualité de l'équipement et la qualité de l'usage.

Il en va de même du matériel audiovisuel, parfois insuffisant, notamment pour l'enseignement des langues, parfois important et performant sans être pour autant toujours bien utilisé.

Dans les lycées techniques industriels, la machine à commande numérique la plus récente cohabite parfois avec la fraiseuse la plus vétuste.

f) La nécessité d'intégrer la sécurité à la formation dans l'enseignement technique

Les principaux risques encourus par les lycéens dans leur activité scolaire sont liés à l'utilisation des outils et des machines dans les établissements techniques et professionnels.

Les études réalisées sur le sujet (1) ont bien mis en évidence que les taux d'accidents ne sont pas en corrélation directe avec la vétusté des locaux et des machines mais que les facteurs de risque sont essentiellement humains : recrutement d'élèves inadaptés ou insuffisamment motivés, absence de préparation des enseignants à assumer tant les responsabilités inhérentes au maintien de la sécurité que l'enseignement de la maîtrise des conditions de travail, surcharge des emplois du temps, relations insatisfaisantes entre les enseignants et les élèves, qui relèvent parfois plus de la confrontation que de la coopération.

L'amélioration de la sécurité suppose donc son intégration à la formation elle-même. C'est pourquoi, dans une perspective de limitation des accidents du travail, les problèmes de sécurité doivent être placés au cœur des préoccupations pédagogiques des maîtres de

(1) *Rapport sur la santé des élèves à l'école du Docteur ZORMAN - 1987.*

l'enseignement technique, ce qui suppose que ces derniers reçoivent la formation requise.

g) L'insécurité et les caractéristiques des établissements

Même si les phénomènes d'insécurité sont très difficiles à mesurer et semblent plus concerner l'environnement des lycées que les établissements eux-mêmes, il est clair qu'ils touchent particulièrement les établissements implantés dans les banlieues défavorisées, d'autant que ces établissements sont souvent en situation de sureffectif.

Par ailleurs, l'anonymat qui règne dans les grands lycées apparaît généralement comme un facteur d'insécurité en raison de la difficulté de repérer dans les locaux la présence d'éléments perturbateurs. Au contraire, dans les petits établissements, tout le monde se connaît, ce qui facilite le repérage des "intrus" ; il se forme plus facilement dans ces petites entités une véritable communauté scolaire.

Ces phénomènes suggèrent de mettre l'accent, tout particulièrement dans les zones défavorisées, sur une réduction de la taille des établissements, quitte à prévoir la mise en commun de certains équipements.

B. LE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS

Les conditions matérielles difficiles que l'on vient d'évoquer sont un facteur qui, pour important qu'il soit, ne semble pas réellement déterminant dans la "crise d'identité" des lycées. Si, à l'automne dernier, les lycéens ont mis l'accent sur ce point, c'était aussi pour exprimer un malaise plus général et plus diffus et qui, de ce fait même, se prête moins à une formulation en termes de revendications précises.

Un premier élément de ce malaise tient à la hiérarchisation excessive des filières et à l'inégal prestige des établissements : les bénéficiaires de la sélection étant relativement peu nombreux, de nombreux élèves ont le sentiment d'être tenus pour quantité négligeable, voire "méprisés" (1) et opposent une indifférence affectée à ce "mépris".

Mais d'autres facteurs entrent en ligne de compte :

- les carences de l'information et de l'orientation des élèves, qui les empêchent de former raisonnablement un projet et donc de voir dans le lycée un instrument utile à la réalisation de ce projet (2) ;

- l'atonie fréquente de la vie lycéenne ou, si l'on veut, l'aspect "hall de gare" ou "self-service" de nombreux établissements entraînant la faiblesse des activités périscolaires et de la participation du moins sous sa forme institutionnelle ;

- la présence insuffisante et souvent le malaise des adultes exerçant dans l'établissement.

1. Les carences de l'orientation scolaire et professionnelle

a) L'immensité des besoins

Le gonflement brutal du nombre de lycéens place nécessairement au centre des préoccupations le problème de l'orientation des flux d'élèves de manière cohérente avec la structure des filières d'enseignement supérieur et l'évolution prévisible des

(1) F. Dubet, *op. cit.*, pp. 188-197, analyse de manière détaillée ce sentiment.

(2) *Ibid*, pp. 158-159.

emplois. Par conséquent, la marche vers les "80 %" d'une génération au niveau du baccalauréat ne peut s'accomplir harmonieusement que grâce à une politique d'accompagnement en matière d'information et d'orientation, faute de quoi, comme on l'a constaté, la réception de cet objectif par la société française débouche sur une demande massive d'orientation vers les filières générales au détriment des filières professionnelles.

Dans ces filières professionnelles, on constate que la nécessité d'un effort d'orientation et d'information est d'autant plus forte que la palette de choix est très riche et que la demande des familles repose -de manière assez constamment vérifiée- sur une information incomplète, souvent périmée et toujours très locale.

b) La grande faiblesse des moyens mis en oeuvre

Historiquement, plusieurs conceptions de l'orientation se sont succédées : après la première guerre mondiale, et dans le prolongement de la loi Astier de 1919, l'action d'orientation se situe au moment où l'élève quitte l'école pour trouver un employeur. A partir de la fin de la seconde guerre mondiale, l'orientation intervient dans le cadre scolaire et s'applique alors principalement au choix d'une formation et non plus d'un métier. Enfin, l'article 8 de la loi du 10 juillet 1989 a affirmé le principe du droit au conseil en orientation et à l'information, afin d'aider les élèves à élaborer leur projet d'orientation scolaire et professionnelle ; simultanément, l'élève doit faire l'objet d'un processus d'observation continue préparant un choix d'orientation qui est de la responsabilité de la famille.

Si l'on ne peut que souscrire à ces différents principes, il paraît toutefois nécessaire de les appliquer avec discernement. La responsabilité ultime des familles en matière d'orientation n'a de sens que si celles-ci sont préalablement "placées devant leurs responsabilités" par le système éducatif, qui ne doit en aucun cas abdiquer son propre rôle. Si les choix des familles ne sont pas éclairés par des informations suffisantes et des conseils précis, voire appuyés, ils risquent d'être faits à partir de préjugés ou de rumeurs, au détriment de l'intérêt bien compris de l'élève.

Encore faut-il que chacun puisse disposer d'instruments permettant de prendre une décision dans des conditions raisonnables : or tel n'est pas le cas.

Deux phénomènes illustrent particulièrement cette carence grave du système éducatif dans son ensemble.

● **En premier lieu, l'Office National d'Information Sur les Enseignements et les Professions a un rôle qui se limite trop à une production de documents qui, en dépit de leur contenu souvent**

très utile, sont desservis par une présentation rébarbative et des modes de diffusion routiniers. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, de constater que **l'information diffusée par l'O.N.I.S.E.P. atteint rarement les familles qui en ont le plus besoin.**

Votre rapporteur a donc le sentiment que **cet organisme, malgré des moyens non négligeables -165 millions de francs couverts à 75 % par une subvention de l'Etat- n'est pas à la hauteur de sa mission, quelle que soit la bonne volonté de ses responsables.** Si la mise en place d'un service télématique a constitué un progrès, le recours à l'audiovisuel reste marginal et surtout l'ONISEP ne parvient manifestement pas à s'appuyer sur les relais naturels que devraient être les enseignants et les responsables d'établissement.

On arrive ainsi au paradoxe que des efforts plus grands sont faits aujourd'hui par les pouvoirs publics -par le biais de l'Institut national de la consommation, au statut en tous points comparable à celui de l'ONISEP- pour informer les élèves sur les mérites respectifs des différentes marques de scooters ou de produits audiovisuels que pour les aider à faire leurs choix scolaires et professionnels.

Il est vrai que l'organisation de l'ONISEP semble un modèle de rigidité : ses 522 agents sont soumis, pour leur mobilité, aux mêmes règles que les enseignants -ce qui interdit une gestion des personnels "sur profil"- et son statut ne prédispose pas au dynamisme, avec un conseil d'administration de 52 personnes et une tutelle pesante de l'administration centrale. Comment espérer, dans un tel cadre, faire face à la demande pressante et polymorphe qui émane des lycéens en matière d'orientation scolaire et professionnelle ?

Dans ces conditions, donner un contenu concret du "droit à l'information" nécessite un effort urgent d'imagination et d'assouplissement pour réduire le fossé immense entre les besoins des usagers et l'offre émanant de l'Education nationale.

● Une seconde inquiétude a trait à la **réforme des personnels d'orientation.**

La France est l'un des rares pays du monde qui, pour améliorer les conditions d'orientation des élèves, a constitué un corps de spécialistes. La réglementation traditionnelle applicable à ces personnels, qui leur assignait notamment 72 missions différentes sans les hiérarchiser, méritait certainement une réforme : celle-ci a été effectuée par un décret du 20 mars 1991.

Ce texte qui définit le régime du nouveau corps des "conseillers d'orientation-psychologues" présente à la fois l'avantage d'énoncer avec clarté la mission d'information, d'observation et

d'orientation de ces personnels - en harmonie avec la loi d'orientation sur l'éducation - et l'inconvénient d'ancrer leur recrutement et leur appellation dans le domaine de la psychologie.

Ainsi le programme, devant être assimilé par les candidats au diplôme d'Etat de conseiller d'orientation-psychologue, est largement centré sur des thèmes comme la "psychologie sociale des acquisitions et des apprentissages" ou "les obstacles psychopathologiques à la prise de décision et à l'orientation" (arrêté du 20 mars 1991).

Dans le même temps, sur le terrain, on constate que les familles viennent chercher dans les quelques 520 Centres d'Information et d'Orientation de France des renseignements concrets plutôt que des thérapeutiques ou des diagnostics (1). Il est clair, dans ces conditions, que la réforme risque d'aggraver encore les carences actuelles.

c) Les solutions

Outre une transformation et un renforcement de l'action de l'ONISEP et des CIO, plusieurs mesures paraissent envisageables pour améliorer les conditions d'information et d'orientation des élèves.

Il convient tout d'abord d'éclairer le choix des familles le plus tôt possible au cours de la scolarité de leurs enfants afin de rationaliser les stratégies d'orientation. Il est en outre nécessaire d'intensifier une politique qui existe d'ores et déjà dans la moitié des lycées : l'organisation par l'établissement d'actions de conseil et d'information des élèves avec notamment une invitation systématique des lycéens des classes terminales à participer à des rencontres organisées par les universités de l'académie et un appel aux anciens élèves pour venir parler de leurs études supérieures ou de leurs activités professionnelles. Plus généralement, il est de la responsabilité des chefs d'établissement de faire appel à des représentants des diverses professions pour présenter celles-ci aux élèves : cette formule devrait être plus largement utilisée qu'aujourd'hui.

Il apparaît en outre essentiel de mieux impliquer dans ce processus les enseignants qui sont les relais naturels de l'information sur les débouchés. Le grand intérêt d'une telle évolution serait de faire pénétrer davantage le processus d'information et d'orientation dans la classe, ce qui permettrait de combattre un des grands défauts de l'enseignement actuel, qui est la passivité des élèves et la difficulté qu'ils éprouvent à voir l'articulation entre leur

(1) *Rapport IGAEN, 1987-1988*

projet d'orientation personnel -lorsqu'il existe- et leur cursus scolaire ou les programmes.

2. Les lycées ne sont pas des lieux de vie

a) L'état d'anémie des activités éducatives, culturelles et sportives

Les lycées où l'on rencontre des activités éducatives et culturelles riches et variées (projets originaux, foyer socio-culturel actif comportant de nombreux clubs, association sportive dynamique, sorties culturelles, échanges internationaux) sont en minorité. Ailleurs, le lycée apparaît surtout comme le lieu où l'on vient apprendre : le foyer socio-éducatif est peu actif et ne mobilise qu'un petit nombre d'élèves ; les salles réservées aux réunions et aux loisirs des élèves sont mal équipées, mal entretenues, voire supprimées, pour être transformées en salles de classe.

b) Le lycée n'est qu'un lieu de passage et la "vraie vie" est recherchée au dehors

Trop de lycées sont exclusivement absorbés par les problèmes de réussite scolaire, et tendent à délaisser les activités éducatives ou à en faire porter tout le poids sur quelques initiatives individuelles et isolées, avec ce que cela comporte de précarité, au lieu de les intégrer dans une politique d'ensemble. On peut se demander également si l'organisation des activités éducatives telle qu'elle a été conçue et mise en place à la fin des années 60, correspond toujours au style de vie et aux aspirations des lycéens d'aujourd'hui, et s'il ne conviendrait pas de chercher de nouvelles formules.

En tout état de cause, la faible place des activités éducatives dans les lycées est préoccupante, car, il y a là tout un volet des missions de l'école qui est mal assuré : l'apprentissage, dans des activités autres que scolaires, de l'autonomie et de la responsabilité.

c) Une vie institutionnelle trop formaliste

La qualité de la vie institutionnelle et de la participation, parfois bonne, est plus généralement médiocre, comme le note l'Inspection Générale dans son rapport d'évaluation sur les lycées.

Les Conseils d'administration, le plus souvent actifs, sont plus des lieux d'information que de décision. Dans une faible minorité d'établissements, les Conseils apparaissent comme des chambres d'enregistrement au fonctionnement ritualisé.

Les Commissions permanentes qui ont, d'après le décret du 30 août relatif aux établissements publics locaux d'enseignement, la charge d'instruire les questions soumises à l'examen du conseil d'administration, ne justifient pas toujours leur appellation, et leur fonctionnement est très variable. Inégalement entrées dans les moeurs, elles sont parfois inexistantes, dans quelques cas existent mais ne sont jamais réunies ; il est assez fréquent qu'elles n'examinent pas les budgets.

Les équipes pédagogiques constituées sous la présidence du chef d'établissement limitent souvent leurs activités au choix des manuels et à la répartition des crédits d'enseignement. Elles ne conduisent que très rarement une réflexion sur les disciplines.

Les Conseils des délégués des élèves ont quant à eux une existence trop formelle. Au demeurant, on peut rencontrer une vie scolaire de bonne qualité nonobstant l'absence de cette institution ; d'une façon générale, il convient de noter que la vie scolaire et "participative" peut exister là même où les institutions ne fonctionnent pas ou fonctionnent mal. Elle prend le plus souvent, dans cette hypothèse, la forme de contacts réguliers avec l'équipe de direction.

3. La présence insuffisante et le malaise des adultes

Votre rapporteur a déjà souligné le rôle déterminant des proviseurs dans la réussite globale de l'établissement. Il reste que, pour être réellement efficaces, les équipes de direction doivent pouvoir s'appuyer sur une présence et une coopération suffisantes des adultes ; or, dans bien des cas, les conditions n'en sont pas réunies.

a) L'isolement des enseignants

Le premier obstacle à la constitution d'équipes cohérentes est, à l'évidence, la persistance d'un style pédagogique dominant de type individualiste, laissant une place réduite à la concertation. Cet individualisme est souvent, et à juste titre, critiqué, mais sans qu'on reconnaisse toujours qu'il n'est que partiellement imputable aux enseignants.

En effet, si un certain conservatisme pédagogique -le professeur spécialiste d'une discipline seul devant sa classe- est si facilement adopté, c'est en partie parce qu'il correspond à une réaction de défense face aux difficultés des établissements et à la dégradation du prestige de l'enseignement : en concevant implicitement le cours comme un acte fondamentalement individuel et intellectuel où le

professeur apparaît comme un guide et un exemple, il constitue une manière de revendiquer une image plus valorisante et d'affirmer une distance vis-à-vis des élèves et plus généralement de l'univers scolaire.

De plus, l'individualisme pédagogique est en réalité subi par de nombreux enseignants, pour qui il est un isolement involontaire et non un choix. C'est tout particulièrement le cas chez les professeurs débutants, qui ne bénéficient, dans ce contexte, d'aucun appui proprement pédagogique ni d'aucun soutien lorsqu'il ne parviennent pas à maîtriser leur classe. En pratique, plus qu'une attitude systématique des enseignants, l'insuffisance du travail pédagogique collectif apparaît comme une **conséquence des contraintes du mouvement national**, entraînant une excessive mobilité de certains enseignants titulaires (ceux des académies du Nord et de l'Est) et non titulaires (du fait de la redistribution annuelle des postes de maîtres auxiliaires), ce qui empêche la constitution d'équipes stables.

De plus, l'affectation des jeunes enseignants titulaires à des postes situés très loin de leurs "racines" les conduit souvent à chercher à grouper leurs cours sur un minimum de jours pour pouvoir s'échapper dès que possible : cette attitude inévitable dans le cadre actuel, et à certains égards compréhensible, interdit manifestement toute intégration, même de courte durée, à une équipe.

b) La pénurie et l'intégration insuffisante à la vie des établissements des personnels non enseignants

Le manque de personnel affecté à l'**entretien des établissements** ou à la **restauration** est un facteur essentiel de l'insuffisance ainsi que de la dégradation de la qualité de la vie scolaire.

Cette pénurie peut également constituer une source de gâchis financier puisque, par exemple, le défaut d'entretien des bâtiments accélère très fortement leur vieillissement et entraîne des dépenses élevées de renouvellement ou de reconstruction.

De manière générale, et en dépit de l'affirmation de l'existence d'une "communauté éducative" rassemblant tous les membres des établissements, les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service ne sont pas suffisamment intégrés à la vie scolaire. Leurs rapports sont trop exclusivement hiérarchiques avec l'administration et trop souvent inexistantes avec les enseignants.

Le thème de l'auto-discipline a en outre trop souvent servi d'alibi à des politiques de restriction en matière de **personnels de**

surveillance. Il convient néanmoins de souligner que le problème n'est pas seulement quantitatif : le statut des maîtres d'internats-surveillants d'externat (M.I.S.E.), encore adapté aux besoins il y a une vingtaine d'années, ne donne plus satisfaction aujourd'hui. Placés dans une position ambiguë -mi étudiant, mi surveillant- les M.I.S.E. sont soumis en tant qu'étudiants à une contrainte de présence à l'université souvent plus grande que jadis. Or la fonction de surveillance exige dans le nouveau contexte lycéen à la fois une disponibilité et une motivation accrues, et devrait pouvoir s'accompagner d'une fonction d'animation et d'aide pédagogique aux élèves en difficulté.

Par ailleurs, même si le rattachement depuis 1985 à l'Education nationale du service de **santé scolaire** a constitué un progrès en rapprochant officiellement des partenaires amenés à travailler quotidiennement ensemble, des problèmes de fond demeurent. Apparemment, les élèves sont bien informés des dangers qui peuvent menacer leur santé grâce aux actions d'information et de prévention menées dans la plupart des lycées. Cependant, si l'usage de la drogue semble très rare et si la consommation excessive d'alcool se limite à une minorité d'élèves, en revanche le tabagisme est largement répandu et a connu une expansion récente dans les lycées aussi bien chez les filles que chez les garçons.

C. LE BILAN DES MESURES RÉCENTES

1. La rénovation matérielle des lycées

a) Le "plan d'urgence" : accumulation de mesures de rénovation ponctuelles

A la suite de ses discussions avec les lycéens, le Gouvernement s'est engagé à rénover les lycées et à y améliorer les conditions matérielles de vie grâce à un fonds de rénovation doté de 2 milliards de crédits et d'une enveloppe de 2 milliards de francs de prêts. Ce plan, destiné en priorité aux lycées professionnels, a pour objectifs principaux :

- la mise en conformité des locaux et ateliers avec les règles d'hygiène et de sécurité ; sur ce point, il convient de ne pas oublier que les facteurs de risque fondamentaux sont de nature humaine ;

- la suppression des bâtiments préfabriqués, à commencer par les plus vétustes ;

- la création de salles d'étude, de réunion, de vie associative ainsi que de centres de documentation et d'information à la faveur des restructurations de locaux.

Pour moderniser l'équipement des lycées techniques et professionnels, un accroissement des dotations de l'Etat est annoncé ; les régions sont appelées à "accompagner cet effort supplémentaire".

On peut regretter, à cet égard, que l'accent ne soit pas mis sur la nécessité d'une participation accrue des entreprises industrielles à l'équipement des établissements : l'exemple allemand suggère en effet qu'une symbiose entre l'industrie et l'enseignement professionnel en matière d'équipement profite aux deux partenaires car, travaillant sur des machines modernes et de marques différentes, les élèves sont amenés non seulement à acquérir des qualifications immédiatement utilisables, mais aussi à proposer aux entreprises des améliorations à apporter à leurs produits.

On notera enfin que les Conseils de la vie lycéenne créés dans chaque académie, et composés de 40 membres dont la moitié au moins sont des lycéens, doivent contribuer à la détermination des lieux où les besoins de rénovation sont les plus urgents.

b) L'absence de stratégie globale et à long terme de l'Etat

Les difficultés que visent à résoudre le "plan d'urgence" sont structurelles et se développent depuis cinq ans au fur et à mesure de la croissance du nombre de lycéens. Les régions ont mis en place depuis 1986 une stratégie de programmation des investissements à moyen terme et d'amélioration de la qualité de l'architecture scolaire pour y faire face.

Dans le même temps, l'Etat n'a fourni aux régions ni un transfert de ressources financière suffisante, ni une information systématique sur les évolutions pédagogiques ayant des incidences sur les actions à leur charge, ni même des données sur la gestion prévisionnelle des emplois enseignants et non enseignants.

Le "plan d'urgence" apparaît dans ces conditions comme une addition de mesures présentées avec une grande efficacité "médiatique", mais qui n'apporte principalement que des solutions conjoncturelles à des problèmes qui nécessitent, d'une part, un réaménagement du système de compensation financière, et, d'autre part, une meilleure articulation entre les compétences de l'Etat, en matière de rénovation pédagogique ou de gestion des personnels, et celles des régions en matière d'équipement et de fonctionnement.

2. La participation et les droits et devoirs des lycéens

Il a fallu plus d'un an et le déclenchement des mouvements lycéens pour que soient publiés les textes d'application de l'article 10 de la loi d'orientation du 10 juillet 1989 relatif au conseil des délégués des élèves et à la liberté d'expression dans les collèges et les lycées.

L'insistance sur ces droits des élèves lors de l'élaboration de la loi d'orientation pourrait donner à penser que l'idée est neuve. En réalité, il s'agit d'un glissement des droits reconnus aux étudiants par la loi Edgar Faure de 1968, et l'idée de participation des élèves remonte au début des années 1970.

Une conception claire des objectifs de la participation des élèves a été dégagée dès cette époque : école de civisme, école d'apprentissage de la démocratie, la participation est aussi apprentissage de la vie en communauté et un moyen fondamental de donner un souffle nouveau aux établissements. Les risques d'une telle

réforme ont également été mis en évidence, et on a considéré que laisser s'instaurer dans les établissements scolaires une politisation génératrice de conflits permanents serait un bien mauvais service à leur rendre.

Si de tels risques apparaissent limités dans le cadre du fonctionnement des conseils de délégués d'élèves qui sont plutôt menacés de sombrer dans une certaine indifférence, il en va tout autrement pour l'exercice des droits des lycéens prévu par le décret du 18 février 1991 relatif aux droits et obligations des élèves dans les établissements publics locaux d'enseignement du second degré.

Ce décret organise la liberté d'expression et de réunion à la fois dans les collèges et les lycées, en réservant toutefois la liberté d'association et de publication aux seuls lycéens. C'est essentiellement le chef d'établissement qui est chargé du contrôle de l'exercice de ces libertés. Outre qu'il implique un alourdissement mal venu de la tâche des personnels de direction, ce texte comporte des risques non négligeables de dérive. En effet, si l'interdiction du caractère politique ou religieux est bien précisée en matière de droit d'association, cette interdiction n'est pas expressément rappelée pour limiter l'exercice des droits de réunion et de publication accordés aux élèves, ce qui n'est pas de nature à rassurer ceux qui redoutent une politisation de la vie des établissements. On peut craindre qu'en pratique certains groupes extrémistes, relayés par des éléments extérieurs, ne parviennent à exercer une véritable pression sur les élèves ou sur les responsables d'établissements. Cette hypothèse n'est pas une vue de l'esprit, car on peut d'ores et déjà voir ce phénomène s'esquisser dans certains établissements.

II. LES ETUDES

Les auditions menées par la commission ont montré que, quelles que soient les divergences sur les solutions proposées, chacun s'accorde à reconnaître que l'hétérogénéité croissante de la population scolaire n'est pas suffisamment prise en compte dans le fonctionnement pédagogique des lycées.

La lourdeur et le manque de cohérence des programmes, l'inertie des méthodes pédagogiques, l'utilisation trop limitée de l'informatique pour l'enseignement des différentes disciplines, le recours presque inexistant à l'audiovisuel, enfin le déséquilibre des rythmes scolaires, sont autant de facteurs qui empêchent une adaptation de l'enseignement aux besoins des lycéens et diminuent l'attrait des études.

Votre rapporteur abordera successivement ces différents points.

A. LES PROGRAMMES ET L'AIDE AUX ÉLÈVES

1. Des programmes indigestes

● *Le manque de cohérence des programmes*

Celui-ci est lié tout d'abord au **cloisonnement des disciplines**. En effet, les études sont conçues en grande partie comme une juxtaposition d'apprentissages disciplinaires. Ce cloisonnement est particulièrement perceptible dans l'enseignement général où les programmes ont été définis jusqu'à présent sans véritable coordination par les inspections générales des différentes disciplines. Un second facteur de cloisonnement réside dans la formation des professeurs qui est effectuée dans une optique exclusivement disciplinaire, elle-même suivie par un enseignement le plus souvent pratiqué de façon isolée.

● *L'accroissement continu des savoirs imposés*

D'une part, l'inertie institutionnelle de notre système d'enseignement conduit fréquemment à concevoir les évolutions sous forme d'augmentation des programmes des disciplines déjà existantes, au détriment de la mise en place éventuelle d'enseignements nouveaux, ce qui introduit un décalage par rapport aux progrès scientifiques et techniques et aux changements de la société. D'autre part, le corporatisme des disciplines a pour principal danger, outre de maintenir des enseignements dépassés, d'exiger la présence de chaque discipline dans chaque filière.

L'inflation des connaissances requises qui en résulte conduit à un enseignement trop souvent encyclopédique, additif, les nouvelles exigences se superposant aux anciennes et dépassant finalement les capacités d'assimilation de la majorité des élèves.

En outre, la lourdeur des programmes a pour conséquence des surcharges horaires qui permettent difficilement à l'élève de développer un travail personnel ou de recevoir une aide pédagogique lorsque celle-ci s'avère nécessaire.

De telles constatations ont conduit les auteurs des rapports successifs sur les contenus d'enseignement à demander la création d'un "dispositif permanent de régulation des programmes, pour suivre à la fois le fonctionnement de chaque formation et l'enseignement de chaque discipline" (M. Prost, 1983) ou d'un "comité

de révision des programmes" (Collège de France, 1985) ou enfin d'un "conseil national des programmes d'enseignement" (MM. Bourdieu et Gros, 1989).

La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 a tiré les conséquences de ces propositions, en prévoyant dans son article 6 l'institution d'un **Conseil national des programmes**.

Celui-ci "donne des avis et adresse des propositions au ministre de l'Education nationale sur la conception générale des enseignements, les grands objectifs à attendre, l'adéquation des programmes et des champs disciplinaires à ces objectifs et leur adaptation au développement des connaissances. Il est composé de personnalités qualifiées, nommées par le ministre de l'Education nationale. Les avis et propositions du Conseil national des programmes sont rendus publics".

Le CNP n'a donc pas pour mission de réaliser et de rédiger les programmes ; il en propose les orientations générales, à charge pour les groupes techniques disciplinaires qui lui sont associés de traduire ces orientations en programmes et instructions.

2. Les assouplissements envisageables

Au vu des constats effectués par la commission, votre rapporteur juge tout d'abord souhaitable que soient définis des contenus d'enseignement qui tiennent davantage compte de la **situation intermédiaire des lycées** ; on n'a pas suffisamment tiré les conséquences que ceux-ci ne sont plus depuis longtemps un aboutissement, mais une étape vers des études supérieures. Les programmes doivent donc être élaborés dans l'optique de scolarités toujours plus longues et plus diverses.

Il paraît ensuite nécessaire de reconnaître clairement qu'il est **impossible d'organiser au lycée l'aide pédagogique dont les élèves ont besoin, sans diminuer le nombre d'heures de cours et donc les programmes**. Il ne paraît pas raisonnable que des élèves de seconde aient jusqu'à 32 heures 30 de cours par semaine avec toutes les options (plus de 35 heures dans les lycées techniques). Passer, par exemple, à 28 heures de cours obligatoires en classe de seconde, permettrait de dégager 4 heures 30 susceptibles d'améliorer sensiblement l'efficacité de l'enseignement. Pour y parvenir, une nouvelle division est à trouver entre les **enseignements obligatoires** chargés d'assurer l'assimilation du **minimum commun** de connaissances nécessaires à chaque voie de formation, les

enseignements optionnels et les enseignements facultatifs et interdisciplinaires relevant de l'initiative des enseignants.

En tout état de cause, **l'allègement des programmes obligatoires et, par conséquent, des heures de cours**, devrait permettre de développer, d'une part, **l'alternance entre cours magistraux et travaux dirigés**, d'autre part, **les études surveillées ou l'aide individualisée aux élèves**. Pour ces deux dernières, un recours aux allocataires d'enseignement, comme le propose le CNP, est souhaitable, mais les établissements devraient pouvoir également faire appel à certains élèves en fin de scolarité. Enfin, le recours à des personnes extérieures pour assurer certains enseignements de durée limitée (ou des conférences ponctuelles) devrait être fortement développé. Dans cette redéfinition des formes d'enseignement, on pourrait également imaginer des regroupements plus fréquents de classes pour des cours magistraux.

Si l'on s'engage dans cette voie, les programmes doivent être **réduits à l'essentiel, rendus plus cohérents et correspondre à des objectifs suffisamment clairs**. Cela suppose d'une part la **remise en question de certains enseignements trop parcellaires**, tels que par exemple les actuels rudiments de science (biologie-géologie et physique) dispensés sans sanction dans les filières A et B (en classe de première), d'autre part une plus grande **liaison entre les disciplines**.

Afin de renforcer la cohérence des enseignements, on pourrait envisager, soit le développement d'enseignements donnés en commun par des professeurs de différentes spécialités, soit, pour remettre en cause les divisions en disciplines, d'organiser des séances d'enseignement s'adressant à des élèves regroupés en fonction de leur niveau ou d'intérêts communs.

L'évolution des enseignants vers la **bivalence**, sur le modèle allemand où les professeurs de lycées enseignent deux disciplines (trois dans certains Länder), contribuerait également au **décloisonnement** et donnerait plus de souplesse à l'organisation interne des établissements.

3. Les propositions de "rénovation"

Votre rapporteur se félicite des mesures proposées par le Ministre, tendant d'une part à redéfinir les programmes et à en alléger le contenu, d'autre part à réduire les horaires hebdomadaires (limitation à 35 heures pour l'enseignement

technologique et professionnel et à 30,5 heures dans les filières générales).

L'introduction annoncée de trois heures hebdomadaires de "modules de soutien" impose en effet une réduction des horaires de cours classiques si l'on ne veut pas alourdir encore l'emploi du temps des élèves.

En revanche, la conception de la mise en oeuvre de l'aide aux élèves comporte certains risques.

Le Conseil national des programmes avait proposé au ministre de concevoir cette aide comme un **soutien personnalisé aux élèves en difficulté**. Il suggérait, par ailleurs, pour donner plus d'autonomie aux lycéens, de leur permettre de choisir entre plusieurs "modules de formation" qui auraient composé le "programme complémentaire" de l'élève à côté du "programme général" traditionnel.

Sans retenir cette dernière suggestion, le ministre n'a pas voulu l'écartier complètement : de là, semble-t-il, découle son projet de "modules de soutien", destinés à la fois à apporter un soutien aux élèves en difficulté et à donner aux autres élèves des compléments de formation.

Cette solution hybride ne paraît pas satisfaisante. Les compléments de formation dispensés dans les "modules de soutien" ne seront -contrairement aux propositions du CNP- ni liés à un programme ni sanctionnés par un examen, ce qui laisse planer de grandes incertitudes sur leur contenu. Surtout, faute d'orienter clairement l'aide aux élèves vers ceux d'entre eux qui sont en difficulté, **le projet suscite l'inquiétude sur la qualité et l'efficacité du soutien qui sera ainsi apporté.**

Ce dispositif paraît difficile à mettre en pratique, car s'adresser à des élèves nombreux pour des activités simultanées et très différentes suppose une grande habileté pédagogique et **réclame une formation que l'immense majorité des enseignants n'ont pas reçue** ; il risque en outre de creuser les inégalités entre les établissements, suivant la priorité que ceux-ci donneront soit au "soutien", soit aux "compléments de formation".

Votre rapporteur estime donc préférable de concentrer les efforts sur le soutien aux élèves en difficulté, seule formule réaliste pour améliorer l'efficacité de l'enseignement et atténuer le poids des handicaps sociaux de certains élèves.

Il est à craindre que, faute d'adopter nettement cette optique, les "modules de soutien" définis par le ministre n'aient des résultats décevants ou du moins inégaux.

B. LES METHODES PEDAGOGIQUES

1. Des carences source d'inégalités

Comme le soulignait une personnalité entendue par la commission, "le cours n'est pas efficace par lui-même, ce n'est pas une potion magique, il faut qu'il soit repris et assimilé par l'élève".

Les cours, souvent ritualisés, ne constituent pas en eux-même une réponse suffisante à l'attente des élèves. Il leur est également indispensable d'apprendre à travailler.

Les élèves doivent s'appropriier les savoirs et les savoir-faire, acquérir des méthodes de travail et d'assimilation des connaissances.

Le lycée, comme le rappelle les objectifs de la loi d'orientation, "doit développer les capacités de travail personnel, de raisonnement, de jugement, de communication, de travail en équipe et de prise de responsabilité de l'élève".

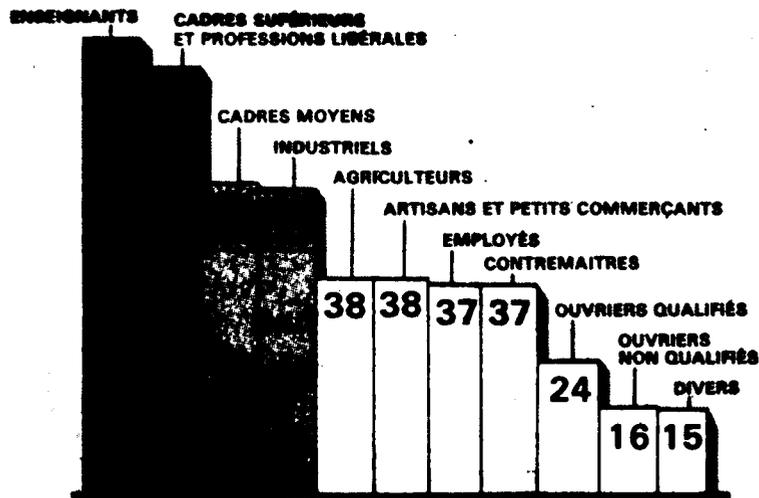
Priorité doit donc être donnée au travail de l'élève. L'organisation de ce travail ainsi que l'évolution des méthodes pédagogiques -"Enseigner autrement"- est devenue une urgente nécessité, d'autant plus urgente que les lycées ont à recevoir des effectifs croissants. L'enseignement secondaire a dorénavant à prendre en compte une population de plus en plus hétérogène, de niveau culturel différent, et dont les centres d'intérêt sont très divergents.

Cette situation a spontanément tendance à creuser les inégalités entre les élèves. L'hétérogénéité des classes rendant plus difficile un enseignement pleinement efficace, le milieu familial joue un rôle d'autant plus important : de son concours dépend que soient comblées certaines lacunes.

Les familles favorisées sont généralement à même de faire bénéficier leurs enfants de leur propre expérience scolaire et universitaire, en leur inculquant des méthodes de travail, en les aidant à organiser leur effort et en contrôlant celui-ci ; elles n'hésitent pas à offrir à leurs enfants des cours particuliers, non pas nécessairement pour rattraper des retards, mais aussi dans de nombreux cas pour compléter l'enseignement par des exercices permettant une meilleure assimilation des contenus et des techniques ainsi qu'un entraînement régulier de l'élève.

Les familles défavorisées, au contraire, ont inévitablement tendance à s'en remettre entièrement à l'institution scolaire et sont au demeurant souvent moins ambitieuses pour leurs enfants.

Une preuve du rôle important de ce phénomène dans les inégalités entre les élèves est fournie par les performances des enfants d'enseignants, dont les résultats au baccalauréat sont en moyenne supérieurs à ceux des enfants issus de chacune des autres catégories socio-professionnelles, comme le montre le tableau ci-dessous :



Les impératifs de justice et d'efficacité militent donc clairement pour un effort d'adaptation des méthodes pédagogiques.

Or, un tel effort continue à faire défaut. L'enseignement fait généralement une place réduite aux conseils de méthode et aux exercices spécifiques de consolidation des acquisitions ; dans la majorité des cas, le cours magistral -dont la forme a certes évolué vers une plus grande participation des élèves- et les exercices ou devoirs inspirés des examens semblent jugés suffisants. Le suivi systématique de la progression des élèves dans le cadre d'une "pédagogie par objectifs" est rarissime. L'appel aux nouvelles techniques -ce point sera abordé plus loin- reste relativement marginal.

Votre rapporteur déplore d'autant plus cette situation qu'il a pu constater, à l'occasion du déplacement d'une délégation de la commission pour visiter un lycée expérimental, qu'un renouvellement des méthodes pédagogiques peut apporter un surcroît d'efficacité important.

2. Une expérience significative

Le lycée pilote innovant (LPI) du Futuroscope de Poitiers a mis en oeuvre depuis son ouverture (en 1987) à la fois **une pédagogie par objectif** et un **dispositif d'évaluation**. Il assure également un **suivi de l'élève**, assuré par un professeur qui prend en charge un groupe de 10 à 12 élèves.

Les objectifs ainsi que les dispositifs d'évaluation sont **communiqués à l'avance aux élèves** au début du "module" de formation considéré. L'évaluation s'effectue par étapes et suivant des critères prédéterminés, ce qui permet à l'élève de diagnostiquer lui-même avec une certaine précision ses réussites et ses insuffisances et d'y remédier à l'aide de l'enseignant, voire de son professeur de suivi : le soutien nécessaire est alors mis en place.

L'organisation des enseignants en **équipes disciplinaires soudées** renforce par ailleurs l'action pédagogique. Au schéma classique "une classe - un professeur à une heure donnée" est substituée chaque fois que cela s'avère nécessaire ou simplement utile une organisation dans laquelle les **regroupements d'élèves**, l'**intervention d'autres enseignants** et l'**aménagement des horaires** sont possibles.

Le L.P.I. a également développé les **activités complémentaires de formation (A.C.F.)** dans lesquelles l'élève peut, dès la seconde, réaliser un projet. Les **horaires d'enseignement** sont réduits dans toutes les disciplines, à tous les niveaux, de **15 %**. Le temps ainsi rendu disponible est consacré à la réalisation d'un **projet ou personnel ou collectif**. L'élève construit ainsi son propre savoir en recourant éventuellement aux personnes extérieures à l'établissement. Le professeur responsable s'assure du bon avancement du projet.

Les premiers bilans font apparaître (voir les tableaux ci-dessous) :

- que le taux de redoublement est très inférieur à la moyenne nationale,

- que le taux d'orientation vers les baccalauréats scientifiques et techniques est environ deux fois plus élevé que dans les autres lycées,

- que le taux de réussite aux examens est le même que dans les autres lycées, en tenant compte de l'absence de redoublants présentés à la dernière session du baccalauréat.

ORIENTATION EN FIN D'ANNEE SCOLAIRE 89-90

ORIENTATION FIN SECONDE I.E.S. (Option Informatique au L.P.I.)

	Red.	Toutes 1ères	1ères A	1ères S
L.P.I	11,3 %	87,1 %	17,7 %	69,4 %
Autres Lycées de Poitiers	15,7 %	81,4 %	20,0 %	31,6 %
Académie	16,3 %	81,1 %	17,7 %	31,9 %

Le taux de redoublement au L.P.I. est inférieur de 5 points à celui de l'Académie.

Le passage vers une première scientifique est deux fois plus fréquent que dans le reste de l'Académie (ou dans les autres lycées de Poitiers).

ORIENTATION FIN SECONDE T.S.A.

	Red.	Toutes lères	B.E.P.	lères S	lères E	lères F	Autres lères
L.P.I	13,0 %	78,3 %	8,6 %	13,0 %	42,0 %	18,9 %	4,3 %
Académie	17,1 %	77,3 %	4,3 %	9,1 %	18,7 %	43,0 %	4,0 %

Au L.P.I. l'option T.S.A. (technologie des systèmes automatisés) conduit deux fois plus souvent vers une section E que dans l'Académie

ORIENTATION DES ELEVES DE PREMIERE S

	Red.	Term.	Term. C	Term. D	Autres
L.P.I	6,6 %	93,4 %	62,6 %	29,7 %	1,1 %
Autres lycées de Poitiers	21,0 %	70,0 %	35,8 %	36,8 %	
Académie	20,1 %	79,9 %	36,8 %	38,6 %	4,4 %

D'après les responsables du L.P.I., ces résultats sont liés en grande partie à l'action pédagogique décrite ci-dessus.

Cependant, la pédagogie par objectif et les pratiques mises en oeuvre qui en sont inspirées n'en laissent pas moins apparaître un certain nombre d'insuffisances mises en évidence par l'équipe pédagogique elle-même. En particulier, la pédagogie par objectif, dans la définition même des objectifs et des stratégies d'apprentissage, tend à se guider trop exclusivement sur la logique de l'enseignement et non d'après celle de l'élève, souvent très éloignée de la première.

Comme l'a rappelé à plusieurs reprises M. Monory, la réussite du L.P.I. tient d'une part à l'introduction dès le départ d'un projet d'établissement tel qu'il est envisagé par la loi d'orientation, d'autre part aux moyens humains dont il dispose plus qu'aux investissements qui ont été consentis. Le lycée pilote innovant a en fait appliqué avec beaucoup d'avance certains des objectifs définis par le ministère de l'Education nationale.

Il existe cependant plusieurs limites à la généralisation qui ne tiennent pas exclusivement aux critères financiers :

- tout d'abord le recrutement des enseignants est dérogatoire. Il est effectué "sur profil" par une commission nationale dans des conditions fixées par les règles communes dérogatoires aux règles normales de recrutement (une dizaine de lycées sont dans ce cas),

- ensuite, le recrutement des élèves est entièrement désectorisé. L'élève est également recruté "sur profil" en fonction de sa motivation et du projet qu'il entend construire.

- enfin et surtout, la taille de l'établissement, qui est un des points essentiels de l'expérimentation, est limitée à 500 élèves - 400 lycéens et 100 étudiants- puisque le L.P.I. assure, au sein d'un même établissement, la liaison entre le lycée et l'université.

Les différents acteurs du L.P.I. soulignent par ailleurs qu'une éventuelle mise en oeuvre à plus grande échelle de l'expérimentation qu'ils ont engagée devrait s'effectuer dans le cadre de réseaux d'établissements constitués pour l'échange des observations sur les méthodes et les résultats.

C. L'INFORMATIQUE AU LYCÉE

1. Rappel historique

C'est par les lycées techniques que l'informatique a pénétré dans notre système éducatif. En effet, le "traitement automatique de l'information" est apparu à la fin des années 50 dans les programmes d'enseignement technique.

L'année 1970 a ensuite marqué un réel tournant, tout d'abord sur le plan international avec la tenue à Paris d'un colloque de l'OCDE sur l'enseignement de l'informatique à l'école secondaire, ensuite sur le plan français avec l'envoi de 80 enseignants en stage de formation d'une année chez les constructeurs français, suivi d'une expérience dans 58 lycées (introduction de l'informatique comme moyens d'enseignement dans les diverses disciplines). Cette action s'est poursuivie par l'ouverture de centres de formation approfondie à l'informatique dans cinq académies.

Durant les années 80 s'est effectuée une prise de conscience des enjeux de l'informatique dans la société. Un certain nombre de rapports ont été présentés sur leur demande aux responsables politiques : en 1978, "L'informatisation de la société" de MM. Minc et Nora ; en 1980, "Education et informatisation de la société" de M. Simon ; en 1981, "L'introduction de l'informatique dans l'Education nationale" de MM. Pain et Le Corre. Ces différentes études ont favorisé le développement d'expériences pédagogiques liées à l'informatique dans les lycées professionnels, ainsi que la **création d'une option informatique**, en 1981, suscitant la production de logiciels.

C'est au cours cette même période que s'est effectuée la généralisation progressive de l'équipement informatique dans l'enseignement général et professionnel.

En 1979 a été lancée l'opération "10 000 micros". Il y avait, à la fin de l'année 1982, autant de lycées professionnels que de lycées généraux et technologiques à être équipés. L'opération "100 000 micros" a succédé à la précédente ; elle a été remplacée en 1985 par le plan "Informatique pour tous". D'autres opérations d'équipement national ont été poursuivies en 1987 et 1988, notamment pour la technologie au collège.

Dans le cas de l'enseignement technique, le bilan de cet effort paraît positif, aussi bien s'agissant des équipements que de

l'effort de formation ; en revanche, pour les autres secteurs du système éducatif, il semble que des directives parfois contradictoires n'aient pas permis d'achever tous les projets entamés. Il en va ainsi de l'opération "Informatique pour tous" pour laquelle le suivi nécessaire n'a pas été assuré. Une évaluation d'ensemble fait toujours défaut et aucun nouvel objectif quantitatif n'a été fixé.

Quelles sont les évolutions envisageables ?

La loi l'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 retient certains objectifs, dans le paragraphe intitulé "Les technologies modernes au service de l'éducation" (rapport annexé). Elle affirme que "l'informatique est une technique et un service autonome. Mais c'est également un **outil d'enseignement** permettant une meilleure individualisation de l'apprentissage, des situations pédagogiques nouvelles et le développement de capacités logiques et organisatrices. Elle peut être notamment mise au service des élèves qui courent un risque d'échec scolaire. Son développement à l'école, amorcé depuis 1970 et renforcé grâce au plan informatique pour tous, sera poursuivi et appuyé notamment par un **effort de recherche pédagogique**".

Les objectifs ainsi donnés au système éducatif devront prendre en compte l'évolution rapide et permanente des techniques dans les différents secteurs économiques de la société, notamment la création de nouveaux outils permettant de développer l'automatisation des processus de conception et de décision.

Ces nouveaux outils nécessitent **l'acquisition d'une culture informatique générale**.

Comme le soulignait déjà, en 1980, le rapport Simon, il faut distinguer l'enseignement de l'informatique et l'utilisation de l'informatique dans l'enseignement d'autres disciplines. C'est à la lumière de cette distinction qu'il convient de faire le bilan de l'actuelle "option informatique" des lycées.

2. L'option informatique

Celle-ci a été créée en septembre 1981 à titre expérimental dans douze lycées, en réponse aux propositions de M. Simon qui insistait sur la nécessité d'une **formation informatique pour tous** et avait à cet effet proposé la mise en place d'une option, dont l'évaluation devait déboucher sur la mise au point d'un **enseignement obligatoire pour tous**.

L'expérience a été ensuite généralisée en septembre 1985 à tous les établissements remplissant certaines conditions d'ouverture.

En 1990, plus de 500 lycées ont été équipés et 1 300 enseignants formés. On peut donc estimer que l'option informatique a eu des effets bénéfiques sur l'équipement des lycées et la formation des maîtres. Cependant, elle est actuellement l'objet de critiques concernant tout d'abord son contenu.

Ainsi le Conseil national des programmes reproche aux programmes de l'option informatique, pour leur aspect technique, d'être essentiellement orientés vers l'enseignement de **l'informatique discipline**, c'est-à-dire destinés à des informaticiens professionnels. De plus, cette formation ne porte que sur un secteur particulier de l'informatique : l'algorithmique et la programmation. S'agissant des aspects sociaux, économiques et culturels de l'informatique, ils sembleraient "plus devoir faire l'objet d'une réflexion que d'un enseignement". Cette observation est confirmée par la teneur des épreuves du baccalauréat concernant cette partie.

La critique porte ensuite sur les déviations observées dans la **mise en pratique** de cette option. En effet, celle-ci est devenue le monopole des élèves de première S (75 % des effectifs) et de terminale C alors qu'elle avait été conçue pour être accessible à toutes les filières. Elle sert dans certains grands lycées de critère de sélection pour passer en mathématiques supérieures.

C'est pourquoi le Conseil national des programmes a proposé de **réformer l'enseignement de l'informatique** au lycée, en suggérant de faire porter celui-ci essentiellement sur **l'informatique outil**, en vue de réaliser deux objectifs : "**la familiarisation de tous les lycéens à l'utilisation d'un micro-ordinateur et des progiciels d'usage courant et l'aide à l'enseignement de toutes les autres disciplines**".

Pour réaliser ces deux objectifs, le CNP suggère "**d'inclure l'utilisation de l'informatique dans toutes les disciplines**". Pour cela, il ne serait pas nécessaire de développer des logiciels spéciaux. Les progiciels classiques -traitement de texte, tableur, grapheurs, etc.- pourraient être utilisés sans que cela ne dispense de développer parallèlement des logiciels pédagogiques.

La mise en oeuvre de l'équipement en micro-ordinateurs serait confiée aux régions. Le CNP évalue à un million de francs par établissement le coût de cet investissement (une centaine de machines par établissement : un dans chaque salle ou plusieurs salles avec un micro par table).

Concernant les logiciels, le CNP préconise la centralisation, "plus efficace pour dialoguer avec les producteurs ou distributeurs".

Quant à la formation des professeurs, il ne s'agirait plus de former à la discipline informatique, mais à l'utilisation de celle-ci, et les progiciels récents "rendraient cette formation beaucoup plus facile". La formation initiale pourrait dès lors systématiquement intégrer l'utilisation de l'outil informatique.

Les propositions du CNP visant à donner une culture informatique minimum à tous les élèves étaient déjà présentes dans les précédents rapports sur le sujet, qu'il s'agisse du rapport déjà cité de M. Simon, ou plus récemment du rapport de Mme Monique Grandbastien ("Les technologies nouvelles dans l'enseignement général et technique").

Tout en approuvant la critique des déviations dans la mise en oeuvre de l'option informatique, et en partageant l'optique d'une vision plus large du rôle de l'informatique, votre rapporteur estime que la priorité devrait porter sur la formation des maîtres, aux échelons de la formation initiale comme de la formation continue.

Il juge également souhaitable de conduire de façon plus systématique les expérimentations nécessaires à l'intégration des technologies nouvelles dans les différentes disciplines, d'établir un bilan par discipline des modifications à prévoir dans les contenus ou les méthodes d'enseignement, d'évaluer ces expérimentations et d'en diffuser les résultats.

Par ailleurs, une latitude plus importante devrait être laissée aux établissements dans le développement et la mise en oeuvre des nouvelles technologies, en particulier dans le cadre des projets d'établissements.

Enfin, s'agissant des équipements, les disparités entre établissements restent importantes. Or, il convient de rappeler que, dans le partage actuel des compétences, les dépenses concernant les technologies nouvelles restent à la charge de l'Etat. Comment, dans ces conditions, mettre en oeuvre les propositions du CNP concernant l'équipement en micro-ordinateurs ? Il convient à cet égard de rappeler les dangers que comportent les transferts de compétence organisés sans compensation financière suffisante et sans définition de blocs de compétence cohérents.

D. LE RECOURS À L'AUDIOVISUEL

La situation dans le domaine audiovisuel est marquée par un retard important et la relative pauvreté des réalisations. Nous aborderons successivement les insuffisances relevées en matière de télévision éducative, les mesures récentes dégagées par la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, et enfin les évolutions prévisibles concernant la télématique et l'enseignement à distance.

1- La télévision éducative

a) Le constat

M. Jacques Pomonti, dans son rapport "Education et télévision" (1989) a mis en évidence l'importance de l'image dans l'acte d'instruire.

Il aboutit cependant à un constat d'échec entre télévision et éducation, la France apparaissant comme la "lanterne rouge" des principaux pays industrialisés.

En effet, les comparaisons sont consternantes pour la France. La présence d'émissions éducatives à la télévision nationale est six fois plus importante au Portugal et en Grèce, sept fois plus en Belgique et près de trente fois plus en Grande Bretagne.

La situation n'a pourtant pas toujours été aussi catastrophique. En 1969, les deux chaînes de télévision diffusaient plus de 900 heures d'émissions éducatives sur 3000 heures de programme.

La situation s'est dégradée depuis 1972 et M. Pomonti souligne "ce paradoxe : le temps consacré à l'éducatif est inversement proportionnel à l'extension de la télévision".

Aujourd'hui, sur 40 000 heures de programme par an diffusées sur les chaînes de télévision, il n'y a que 65 heures de télévision éducative. Quelles ont été les raisons de cette régression ?

Dans les années 60-70, les enseignants ont tourné le dos à l'audiovisuel en général et à la télévision en particulier. La situation a été prolongée par l'inertie institutionnelle. Aujourd'hui, la situation est inversée. Les enseignants ont évolué par rapport au monde de

l'image, mais les professionnels de la télévision ont tendance à refuser la "présence pédagogique".

Cependant, il semble qu'un "certain nombre de facteurs positifs soient favorables au changement, notamment la multiplication des moyens de diffusion, câble, satellite, cassettes ..., ainsi que le développement des chaînes locales".

Un effort a d'ailleurs été réalisé récemment par FR3, sous la forme de l'émission "Le chemin des écoliers".

Quel rôle les chaînes de télévision doivent-elles jouer dans la diffusion des enseignements ?

L'on doit tout d'abord considérer que la situation actuelle est éminemment transitoire. Dans dix ans, le câble et le satellite auront multiplié par dix les possibilités de présence de la télévision. Aujourd'hui la télévision nationale hertzienne offre cinq chaînes généralistes qui sont les moins adaptées à un effort éducatif. En effet elles sont soumises à la recherche de l'audience maximale face à un public indifférencié.

Il convient toutefois de rappeler qu'une chaîne de télévision nationale, qu'elle soit régie par un opérateur public ou privé, a une **obligation d'intérêt général** qui doit s'étendre à **l'organisation de la programmation**.

La télévision par câble offre un plus grand nombre de canaux disponibles et permet de développer les programmes spécialisés. Elle est donc plus adaptée à la création d'une chaîne ou l'équivalent d'une chaîne consacrée au monde éducatif.

b) Les propositions du rapport Pomonti

Quelles sont les priorités à dégager pour redresser la situation ? Il est tout d'abord nécessaire de développer la **coopération** entre les milieux professionnels de l'éducation et de la télévision, ensuite de réaliser un effort considérable pour faciliter la **création** de programmes.

Pour atteindre ces objectifs M. Pomonti a proposé plusieurs mesures. Pour répondre tout d'abord au **besoin de programmes**, il paraît tout d'abord nécessaire d'améliorer l'**accessibilité** au patrimoine existant de programmes audiovisuels. Les obstacles existants tiennent pour l'essentiel à la **rémunération des ayants droit**.

Il n'y a pas, dans la loi française, de dispositions dérogatoires pour résoudre ce problème alors que la plupart des

législations ou des pratiques étrangères prévoient, pour l'utilisation de programmes à des fins éducatives, **des dispositions d'allègements** voire l'exonération intégrale. En France, ni la loi du 11 mars 1957, ni la loi du 3 juillet 1985 relative aux droits d'auteurs ne comportent de dispositions spécifiques dans ce domaine. La notion de "cercle de famille" à laquelle ces deux lois font référence, n'a été précisée que par les tribunaux et dans un sens restrictif qui en exclut la salle de classe ou l'établissement scolaire.

Il paraît donc nécessaire de modifier la législation pour mettre en place des dispositions mieux adaptées au développement de l'action éducative.

Le rapport de M. Pomonti suggère également l'aménagement de **dispositions fiscales** favorisant la création de programmes à des fins éducatives. En 1985, le Gouvernement a fait adopter par le Parlement des dispositions fiscales favorisant la production de fictions pour le cinéma et la télévision. Il serait tout aussi judicieux que des dispositions semblables interviennent pour stimuler la création de programmes de caractère informatif et pédagogique.

Il semble par ailleurs souhaitable de régionaliser davantage l'activité de création de programmes.

Cela concerne tout d'abord la télévision. L'implantation régionale de FR3 constitue à cet égard "une remarquable diffusion des compétences, techniques et artistiques, au niveau local".

FR3 pourrait donc devenir un **partenaire privilégié** de l'action éducative. M. Pomonti propose à ce sujet les évolutions suivantes : une plus forte autonomie des échelons régionaux, une "mise en réseau" des différentes régions, l'attribution d'une part plus importante qu'actuellement à la programmation régionale ; découlant des principes précédents, une **réforme du statut de FR3**, par la mise en place de deux entités juridiques distinctes, celle de l'antenne nationale et celle du réseau "régional".

Cela concerne ensuite l'environnement institutionnel de l'activité de création.

M. Pomonti rappelle à cet égard qu' "il n'y a pas de fatalité de la non-communication entre professionnels de l'éducation et de la télévision !". Il convient donc d'essayer de les faire travailler ensemble, ce qui devrait se faire dans des lieux spécifiques afin qu'aucune des deux logiques ne l'emporte sur l'autre. C'est le cas de l'**open university** en Grande-Bretagne, véritable centre de production commun entre la BBC et l'Université britannique.

S'inspirer de ce modèle supposerait :

- de réunir des professionnels de l'éducation et de la télévision, mais aussi des publicitaires, des responsables d'entreprises, des éditeurs ...

- de multiplier sur le territoire national l'implantation de ces **centres communs d'éducation et de production**, en liaison avec les organismes régionaux de FR3 et les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP)

- de constituer à l'échelon national une **fondation pour l'édition et la production de programmes de formation et d'éducation**.

Le rapport de M. Pomonti propose également le lancement d'un **plan national d'équipement audiovisuel** des établissements, de l'enseignement primaire à l'enseignement supérieur, par les mesures suivantes :

- prévoir le câblage pour la construction de tout nouvel établissement ;

- développer l'équipement en antennes paraboliques de réception satellite de l'ensemble des établissements ;

- constituer une banque nationale de programmes audiovisuels à intérêt éducatif, accessible par vidéotex ;

- développer la diffusion de produits par vidéocassettes par le réseau CNDP (centre national de documentation pédagogique), dresser un bilan des premières utilisations des produits interactifs de la nouvelle génération (vidéodisque et compact-disc-vidéo).

Il paraît enfin indispensable, comme dans le domaine informatique, d'insister sur la **formation des enseignants** à l'audiovisuel. Cette formation devrait permettre aux enseignants non seulement de maîtriser les aspects techniques et pédagogiques de l'utilisation de l'audiovisuel, mais aussi d'apprendre aux élèves à instaurer vis-à-vis de celui-ci la **distance critique** qui fait souvent défaut. Bien conçu, un renforcement de l'utilisation pédagogique de l'audiovisuel ne tend pas à augmenter mais bien à réduire la dépendance globale vis-à-vis de l'audiovisuel ; à terme on peut même espérer qu'il entraîne une relativisation de l'audiovisuel et une **réhabilitation de la lecture**

Pour conclure sur ces différentes observations, votre rapporteur déplore tout particulièrement l'inertie du Ministère face aux questions de la rémunération des ayants droit et des incitations

fiscales pour la création d'émissions éducatives, ainsi que la lourdeur du processus de décision, qui a empêché la réalisation d'un programme de câblage rapide de tous les lycées français proposé par la filiale "Communication et Développement" de la Caisse des dépôts et consignations.

Cependant un certain nombre de mesures, encore timides, semblent devoir être soulignées.

2. Les mesures récentes

Des propositions faites par M. Pomonti, deux seulement semblent avoir fait leur chemin. En effet dans le rapport annexé à la loi d'orientation (paragraphe consacré aux technologies modernes au service de l'éducation) est prévue la création d'une **fondation** pour l'édition et la production de programmes audiovisuels de formation et d'éducation, et le lancement d'un **plan national d'équipement audiovisuel** des établissements de l'enseignement primaire à l'enseignement supérieur. La première est toujours attendue, le second a été mis en place en 1990.

En effet, un "plan national de développement de l'audiovisuel", concernant l'ensemble des établissements du second degré, a été annoncé en septembre 1989 par M. Lionel Jospin.

En juin 1990, une lettre circulaire du directeur des lycées et collèges à l'ensemble des recteurs, annonçait la mise en place d'un dispositif de développement de l'audiovisuel dans les établissements du second degré.

Ce dispositif comprend trois volets : équipement, formation, suivi-évaluation. 45 millions de francs ont été prévus sur le budget 1990 pour soutenir cette action.

Dans les faits, 30 millions de francs ont été effectivement délégués aux académies pour 1990 (15 millions au titre de l'équipement de zones rurales au tissu scolaire fragilisé et 15 millions au titre des 4e et 3e technologique).

La troisième tranche, destinée à soutenir les meilleures initiatives des académies, n'a été déléguée qu'au début de la présente année après examen des projets.

Pour l'équipement, 50 millions de francs sont réservés sur le budget 1991 pour continuer l'action commencée en 1990.

16 millions de francs ayant d'ores et déjà été attribués (3e tranche du plan 1990), ce sont 34 millions de francs qui restent à attribuer dans les mois à venir (après examen des différents projets académiques).

Ces moyens paraissent très limités par rapport aux enjeux. On hésite cependant à préconiser leur augmentation rapide, aussi longtemps que les structures administratives chargées de les gérer n'auront pas été clarifiées. En effet, dans le domaine audiovisuel, comme d'ailleurs dans celui de l'informatique, l'évolution rapide des techniques, le développement des équipements, la succession des orientations ont conduit à **multiplier les institutions** dans les administrations tant nationales que locales. Cet **éclatement des responsabilités** -qui se traduit par une étonnante floraison de sigles- a pour effet une moindre efficacité dans les prises de décision et fait craindre une mauvaise utilisation des crédits.

3. La télématique et l'enseignement à distance

a) La télématique

Celle-ci est évidemment liée à l'audiovisuel. Elle est déjà présente dans le système éducatif par les applications de gestion et par les communications qu'elle autorise grâce au service EDUTEL et aux serveurs locaux.

Le plan "informatique pour tous" comportait un volet télématique qui a permis à chaque académie d'être dotée d'un mini-ordinateur et plusieurs microserveurs. Il est aujourd'hui difficile de faire un bilan des applications réalisées autour de ces serveurs.

La télématique est en premier lieu un outil d'accès aux informations pour les enseignants par le biais des **messageries** et des **banques de données documentaires**. C'est l'une des missions du CNDP et de son réseau régional et départemental de mettre à disposition des enseignants l'**information pédagogique**. Les technologies nouvelles apportent à ce réseau de nouveaux documents à gérer, notamment les logiciels et les brochures pédagogiques qui les accompagnent et plus récemment les vidéodisques et les CD-ROM.

La télématique est ensuite un objet et un moyen d'enseignement pour les élèves.

Les applications sont limitées cependant par le faible nombre de terminaux mis à la disposition des élèves, par les limites

imposées par le minitel lorsqu'il est le terminal d'interrogation, par le coût des liaisons téléphoniques ou par l'impossibilité d'une telle liaison depuis la salle de classe.

Les évolutions à venir dans ce secteur restent donc encore très importantes.

b) L'enseignement à distance

Celui-ci a beaucoup à attendre du développement de la télématique et de l'ensemble des techniques de communication.

Il est dans la vocation du CNED et des centres universitaires de téléenseignement d'exploiter toutes ces possibilités.

• Le CNED

Le CNED est un établissement public sous tutelle du ministère de l'Education nationale, dirigé par un recteur d'académie. Il comprend un service central situé à Paris, sept centres d'enseignement à Grenoble, Lille, Lyon, Rennes, Rouen, Toulouse et Vanves. L'enseignement est réparti entre les centres en fonction des formations, chaque centre effectuant de façon spécifique un certain nombre de préparations. Le second cycle long est assuré par le centre de Rennes.

Le CNED comprend également des délégations et des antennes à Poitiers, Ajaccio et Fort-de-France.

Son budget s'est élevé pour 1990 à 421,72 millions de francs.

Le CNED s'est engagé depuis plusieurs années sur la voie de la modernisation par l'utilisation accrue des techniques multimédia. Tout d'abord, il a mis au point un service d'enseignement par télématique. Ce système permet de faire des exercices corrigés sur minitel, notamment pour la révision du baccalauréat. Certains centres, dont celui de Rennes, ont également développé des cours assistés par cassette vidéo et minitel. Enfin, des expérimentations ont lieu autour de l'audiovidéographie interactive et du réseau Numéris. Le CNED élabore pour cela des produits de formation multimédia pour différentes disciplines. Ce système, qui suit le cheminement de l'élève, peut le connecter automatiquement, via le réseau Numéris, sur un service qui lui fournira une assistance audiovidéographique (image et son).

- Une expérience originale : Le CNED de Poitiers a permis la mise en place d'un cycle de vidéotransmissions

interactives en liaison avec l'Académie, le Conseil général de Poitiers et France Telecom.

Cette vidéotransmission a permis la diffusion d'un cycle de conférences diffusées par satellite.

Le CNED de Poitiers a utilisé dans cette opération les moyens modernes de transmission par satellite. Il met à la disposition de l'éducation un savoir-faire à la fois pédagogique et technologique, puisque la vidéotransmission est réalisée en direct du plateau du CNED par l'équipe de production vidéo.

L'originalité de l'opération tient également au réseau bénéficiant de cet enseignement à distance. Transmise par satellite, cette vidéotransmission est régie par les antennes paraboliques d'un nombre croissant d'établissements d'enseignement : les collèges et lycées de l'Académie de Poitiers équipés d'antennes paraboliques, le CNED de Toulouse, le rectorat de Bordeaux.

L'utilisation des technologies nouvelles dans l'enseignement à distance permet donc d'envisager des développements nouveaux en autorisant un désenclavement des établissements et une communication entre des secteurs d'enseignement différents. L'enseignement à distance adapté aux nouvelles techniques de communication tournées vers les lycées ou les collèges doit être conçu comme un outil complémentaire de l'acte éducatif.

• L'expérience britannique

Le modèle anglais de l'Open university a fait l'objet d'un rapport récemment présenté par M. Olivier Duhamel. L'Open university constitue en effet le modèle le plus achevé en matière de téléenseignement, de production de programmes éducatifs, d'enseignement à distance décentralisé et d'utilisation de l'ensemble des nouvelles technologies de télécommunication (notamment le satellite).

Le projet proposé par M. Duhamel devrait, par le biais de la création d'une "université expérimentale", accélérer l'utilisation des technologies nouvelles. Cette université permettrait en effet l'insertion de nouveaux réseaux de communication, et favoriserait la production et la diffusion de produits multimédias. Elle serait également au centre du développement de nouvelles pédagogies recourant à l'utilisation de micro-ordinateurs, à la vidéo, à l'enseignement à distance et à la diffusion de programmes transmis par satellite et par câble. Ce projet ambitieux devrait essentiellement se développer, soit par la création d'universités ouvertes régionales, soit à partir de composantes universitaires existantes ou à créer. Il est

évident que si un tel projet voyait le jour, il ne manquerait pas d'avoir des retombées positives sur l'enseignement secondaire.

A cet égard, on doit rappeler que la DATAR a reçu mandat en 1990 de développer des services d'enseignement à distance en utilisant toute la palette des techniques de communication. Elle met en cause aujourd'hui les obstacles corporatistes ou tarifaires qui entourent cette politique. Ainsi, l'absence d'une négociation globale sur les droits d'auteurs empêche d'utiliser à des fins strictement pédagogiques les documents du Centre Pompidou ou de la Cité des Sciences de la Villette, des productions pourtant financées par la collectivité. Mais les obstacles les plus importants à l'innovation dans ce domaine tiennent à la politique de France Telecom et à la tarification de ses services. Il est impossible dans de telles conditions d'utiliser la télématique à grande échelle pour apporter un soutien aux élèves.

La levée de ces blocages est nécessaire pour pouvoir passer du stade de l'expérimentation à la mise en place de véritables services d'enseignement à distance.

E. LES RYTHMES SCOLAIRES

Votre rapporteur abordera brièvement ce problème lancinant, qui a suscité d'abondantes études et des propositions variées, sans que les critiques qu'appelle, de l'avis général, la situation actuelle, aient reçu jusqu'à présent une réponse pratique à la hauteur des déséquilibres constatés.

Il est clair qu'on se trouve ici face à des impératifs difficilement conciliables : les exigences de l'efficacité pédagogique, l'attachement des enseignants à leur volume actuel de congés, les difficultés des familles pour assurer la garde de leurs enfants durant les vacances intermédiaires, le souhait des professionnels du tourisme d'élargir les périodes d'utilisation des équipements, sont autant d'éléments à prendre en compte à des degrés divers ; or il n'existe, semble-t-il, aucune solution compatible avec toutes les aspirations en présence.

Il paraît toutefois possible et souhaitable de parvenir à un compromis moins défavorable qu'aujourd'hui.

1. Une situation de déséquilibre

Le nombre effectif de jours scolaires en France est nettement inférieur à celui qu'atteignent les pays voisins et comparables : **dans le cas de la France, 180 jours en théorie, mais en pratique souvent 155 jours ; dans les cas de l'Italie et de la Grande-Bretagne, 200 jours ; dans le cas de l'Allemagne, 226 jours.**

Les programmes français n'étant pas plus légers que les programmes étrangers, cette situation a pour conséquence de faire supporter par les lycéens français une **charge quotidienne** de cours et de travaux personnels plus importante qu'à l'étranger.

Ces journées trop longues - le seul horaire des cours atteint couramment 7 à 8 heures dans le cas des filières technologiques et professionnelles - ne permettent pas une bonne organisation du temps périscolaire (activités culturelles et sportives) et perturbent la scolarité de nombreux élèves qui ne peuvent soutenir un rythme aussi élevé ; elles pèsent tout particulièrement sur les

enfants de milieu défavorisé, qui doivent travailler le soir chez eux dans des conditions peu propices.

Les horaires hebdomadaires paraissent également excessifs. Dans les filières générales, ils atteignent, options comprises, 32 à 33 heures, pour aller jusqu'à 40 heures dans certaines séries technologiques ou professionnelles. Si l'on tient compte du temps nécessaire au travail personnel et du temps de transport, ces horaires apparaissent trop lourds pour permettre une bonne assimilation et une vie équilibrée.

Face à cette situation, certaines analyses proposent de donner priorité à une réorganisation de la journée, soit par l'introduction de la journée continue (système allemand), soit par un réaménagement des horaires (matières fondamentales le matin, activités sportives après déjeuner, matières de mémorisation en fin d'après-midi). Il est clair cependant que, dans la situation matérielle tendue que connaissent actuellement la plupart des lycées, un bouleversement de l'organisation journalière ne paraît pas envisageable à court terme.

D'autres analyses insistent sur l'allègement du volume horaire de la semaine, soit par une réduction de ce volume à 26 heures dans le cadre de la journée continue, soit - ce que proposait le rapport Magnin (1986) - par sa fixation globale à 29 heures sur lesquelles trois heures seraient libres d'affectation et utilisées à l'initiative des établissements. Toutefois, une stricte limitation des horaires hebdomadaires est à l'évidence indissociable d'un allongement de l'année scolaire, si l'on veut éviter une restriction globale du temps d'enseignement.

Ainsi, une réorganisation de l'année paraît la clef d'une amélioration des rythmes scolaires.

Le déséquilibre de l'année découle essentiellement du poids insuffisant du troisième trimestre. Celui-ci est largement amputé en raison, d'une part, du nombre élevé des jours chômés, d'autre part, des contraintes liées à l'organisation des examens. En outre, les décisions d'orientation interviennent généralement bien avant la fin du trimestre, ce qui conduit de nombreux élèves à penser que leur présence dans l'établissement - ou du moins leur attention aux cours - n'a plus de raison d'être.

Cette situation est à l'origine à la fois de la faiblesse du nombre total réel des journées scolaires et de la lourdeur du premier trimestre. Celui-ci, très long (il dure près de quatre mois, entrecoupés de brèves vacances à la Toussaint), est utilisé au maximum par les enseignants, qui savent ne pas pouvoir compter sur la fin de l'année

pour achever leur programme ; il en résulte une réelle fatigue des élèves durant le mois de décembre.

Ainsi, une réhabilitation du troisième trimestre semble prioritaire pour atténuer les inconvénients constatés : elle suppose avant tout un recul important des dates d'examen et des décisions d'orientation.

2. Les orientations récentes

La loi d'orientation sur l'éducation, dans son article 9, a introduit la programmation sur trois ans du calendrier scolaire. On peut remarquer cependant que le Ministre vient déjà, par un arrêté du 4 avril 1991, de modifier ce calendrier quelques mois après sa publication, afin de revenir au système des trois zones pour les vacances de février et de Pâques.

Cette modification remet par ailleurs en cause le principe retenu par la loi d'orientation, d'une alternance entre des périodes de **7 semaines de travail et de 2 semaines de vacances.**

Cependant il reste encore possible de s'approcher du rythme jugé "idéal" du "sept plus deux", à la condition d'introduire un **étalement des vacances d'été.** Le Ministre a annoncé une réflexion sur ce sujet.

Par ailleurs, les vacances scolaires d'été ont été réduites à **9 semaines (contre 10 semaines)** par la loi d'orientation.

L'évolution du calendrier annuel a été récemment complétée, dans le cadre du projet Jospin, par l'annonce d'une réduction du volume horaire hebdomadaire (30,5 heures pour l'enseignement général et 35 heures pour l'enseignement technologique et professionnel).

Votre rapporteur approuve cette orientation, mais regrette qu'aucune mesure ne semble envisagée concernant la réhabilitation du troisième trimestre, alors qu'il s'agit là, comme on vient de le voir, d'une condition nécessaire à l'apparition d'un meilleur équilibre.

Il convient, dans ce sens, de souligner la nécessité d'un **report des examens au mois de juillet, avec la contrepartie d'une augmentation substantielle de la rémunération des professeurs chargés de les faire passer.**

A cet égard, il semble que **les épreuves même du baccalauréat devraient être allégées et simplifiées**. Il serait en particulier utile d'envisager une distinction entre **matières fondamentales**, qui feraient l'objet d'épreuves nationales traditionnelles, et **matières complémentaires** qui pourraient être évaluées par un contrôle en cours de formation effectué par un jury d'enseignants du lycée ou de lycées voisins, comme cela se pratique d'ailleurs dans le système allemand. (Ce dernier mode d'évaluation avait été proposé par le CNP pour les "modules" du "programme complémentaire" dont il proposait la mise en place.)

Enfin, afin d'éviter la démotivation et l'absentéisme des élèves, il paraît également impératif de faire respecter le principe de **l'organisation en fin de trimestre des conseils de classe chargés de prendre les décisions d'orientation**.

CONCLUSION :

POUR UNE DIVERSITÉ MAÎTRISÉE

Au terme de ce tour d'horizon de la situation des lycées, votre rapporteur est plus que jamais convaincu des limites d'une approche globale de leurs problèmes. Inerte et protéiforme, une et multiple, malade et robuste, l'Éducation nationale défie toute synthèse : quel que soit le jugement porté sur tel ou tel aspect de son fonctionnement, un contre-exemple pertinent pourra vraisemblablement être trouvé.

A qui dénonce une administration lourde et tentaculaire, on peut répondre que la centralisation, passé un certain degré de gigantisme, est à elle-même son contrepoids : une direction ministérielle, malgré qu'elle en ait, ne peut exercer une autorité tatillonne sur des milliers d'établissements et des centaines de milliers d'enseignants ; en pratique, une place demeure ainsi pour les initiatives locales, qui sont effectivement nombreuses.

A qui dénonce le conservatisme de la "forteresse", on peut faire valoir les changements profonds du système éducatif au cours des dernières décennies et l'évolution considérable des mentalités dans les dernières années, notamment au sujet des rapports entre l'enseignement et les entreprises.

A qui s'inquiète des risques de dégradation des études liés à l'afflux d'élèves mal préparés dans des structures peu adaptées, on peut opposer les incitations à l'exigence que sont le niveau universitaire élevé du corps enseignant, l'émulation entre des établissements partiellement désectorisés, la compétition entre les élèves pour l'accès aux filières les plus prestigieuses, l'existence d'un examen terminal auquel les comparaisons internationales sont loin d'être défavorables.

Met-on en avant telle carence manifeste dans les méthodes pédagogiques ou l'organisation des études, que l'administration présente aussitôt diverses "expérimentations" en cours dans ce domaine, qui ne manqueront pas de "faire l'objet d'études approfondies" en vue d'une "généralisation éventuelle".

Bref, le porteur de jugements généraux avance en terrain miné. Il en est de même du porteur d'un projet de réforme générale, à qui l'on peut rétorquer avec raison que, dans un ensemble humain aussi vaste et divers que l'Éducation nationale, les grands projets

finissent généralement, soit par produire des effets fort différents des résultats attendus (et parfois directement contraires à ceux-ci), soit par susciter la formation d'un "front du refus" devant lequel il faut battre en retraite, soit encore tout simplement par se perdre dans les sables.

C'est pourquoi votre rapporteur est profondément sceptique sur la viabilité d'une démarche qui prétendrait régler les problèmes des lycées en faisant descendre un projet achevé par la voie hiérarchique. Les méthodes du "despotisme éclairé", idéal latent de l'administration française, ne sont pas ici de mise : l'"éclairage" laisse bien des zones d'ombre, l'obéissance est loin d'être absolue, et les conséquences perverses sont inévitables.

En réalité, ce sont les établissements eux-mêmes qui seuls peuvent trouver les solutions aux problèmes -qui se posent presque à chaque fois de manière spécifique- auxquels ils sont confrontés. Encore faut-il qu'ils soient en situation de le faire, c'est-à-dire notamment qu'ils disposent de la marge de manoeuvre nécessaire : l'objectif principal doit être de la leur donner.

En d'autres termes, le surcroît d'efficacité qu'appelle la situation actuelle des lycées passe avant tout par un renforcement de leur **capacité d'adaptation**. De nombreux facteurs bloquent aujourd'hui l'évolution dans ce sens : les pesanteurs administratives inhérentes à un système encore peu déconcentré et décentralisé, les carences d'un mode de gestion des personnels démotivant, le cloisonnement et l'inégalité des filières de formation, les pouvoirs réduits des responsables d'établissement, l'étroitesse de l'autonomie pédagogique... A cela s'ajoute la dégradation des conditions d'accueil des élèves par des lycées saturés. Ainsi, ces derniers sont soumis à des contraintes fortes et diverses, sans disposer de la latitude nécessaire pour y faire face, alors même que les attentes placées en eux n'ont jamais été aussi fortes.

Rien n'est possible, dans un tel contexte, si l'on ne donne pas à l'enseignement secondaire plus de **flexibilité**, et si l'on ne crée pas les conditions d'une meilleure mobilisation des "**ressources humaines**".

C'est ce qui a conduit votre rapporteur à suggérer une plus grande variété et un meilleur équilibre des voies de formation, ainsi que des formules spécifiques pour l'enseignement professionnel destinées à lui donner de plus larges perspectives et des modalités d'organisation plus souples ; quant aux propositions concernant le recrutement et la gestion académiques des enseignants, l'évolution des formes d'évaluation et d'incitation, le transfert aux régions des personnels non-enseignants, elles ont pour finalité commune de favoriser la constitution d'équipes capables de donner à l'autonomie

des établissements un véritable contenu. De même, les différentes propositions concernant la vie des établissements tendent à donner aux lycées des possibilités accrues de prendre en compte l'évolution profonde de leur public, et à élargir, notamment par un recours plus important aux nouvelles techniques, la gamme des moyens disponibles pour s'adresser utilement à lui.

Ces différentes propositions sont-elles trop limitées, trop peu radicales ? Au risque de lasser, soulignons une fois encore qu'on ne peut faire avancer l'Education nationale à pas cadencés : c'est en procédant par retouches successives, ordonnées autour d'objectifs largement acceptés, que l'on a le plus de chances d'obtenir des résultats tangibles. Par ailleurs, un bouleversement du cadre juridique de l'enseignement secondaire n'apparaît dans l'immédiat ni nécessaire ni même opportun. Les lois de décentralisation, la loi de 1985 sur l'apprentissage, enfin certains aspects de la loi d'orientation de 1989, ont ouvert des possibilités nouvelles qu'il convient d'exploiter au maximum avant de songer à rebâtir entièrement un cadre législatif, entreprise qui risquerait de ranimer des débats que la pratique est en train de dépasser.

Des modifications ponctuelles, intégrées à une démarche d'ensemble progressive, paraissent donc présentement suffisantes pour donner toute leur portée aux évolutions qui s'esquissent ici et là. Le passage ultérieur à une organisation plus largement déconcentrée et décentralisée, capable d'assurer à l'échelon régional une liaison plus étroite entre enseignement secondaire et enseignement supérieur, s'effectuera d'autant plus sûrement qu'un développement graduel pourra en rendre évidents les avantages.

Les réserves que votre rapporteur a exprimées sur certains aspects du "projet Jospin" ne tiennent donc pas au fait que le Ministre n'a pas présenté une vaste réforme de l'administration des lycées. En proposant une réduction des horaires et un aménagement des programmes, M. Jospin a au contraire procédé judicieusement : car une mesure, apparemment limitée, de ce type, outre qu'elle répond à un besoin, peut constituer un levier très efficace pour rendre aux lycées une marge d'action et susciter par là une évolution d'ensemble. Voilà qui fait d'autant plus regretter que les mesures concernant les filières réduisent une diversité qu'il faudrait accroître, et que la conception extrêmement floue des "modules d'aide aux élèves" présente des risques importants de dérive.

En outre, s'il est bon de procéder par des mesures limitées, c'est à la condition d'intégrer celles-ci dans une vision d'ensemble de l'évolution souhaitable des lycées. Or, la conception globale qui donnerait sa cohérence au "projet Jospin" n'apparaît pas nettement. En particulier, faire de l'équilibre entre les voies de

formation un objectif central supposerait une priorité claire pour le développement et la revalorisation de l'enseignement professionnel : cependant, les propositions du Ministre sont d'une extrême discrétion à ce sujet, alors que c'est dans ce domaine que se jouera en grande partie la réussite ou l'échec de toute tentative de "rénovation" du second degré. En effet, **aussi longtemps que l'enseignement professionnel ne sera pas réévalué, les difficultés actuelles persisteront**, dans la mesure où la formation restera mal adaptée à la diversité des élèves et à l'évolution des besoins nationaux.

On ne soulignera jamais assez, à cet égard, combien il est erroné de croire que l'élargissement de l'accès aux "biens éducatifs" doit s'effectuer, à l'instar de l'élargissement de l'accès aux biens de consommation, par une "standardisation" sans cesse plus grande. La "démocratisation" de l'enseignement ne s'obtient pas en faisant passer toujours plus d'élèves dans le même "moule" : une telle démarche aboutit régulièrement, au contraire, à renforcer les inégalités et à multiplier les exclusions.

Une réelle "démocratisation" suppose en réalité une **diversité maîtrisée** de l'offre de formation, c'est-à-dire une situation où la multiplicité des chemins, mais aussi des bifurcations et des croisements, permet à chacun de "trouver sa voie", quitte à ne pas prendre le plus court chemin.

Il est vrai qu'en unifiant tous les parcours, on peut provoquer quelques temps l'illusion flatteuse que la "voie royale" est devenue la voie commune ; mais on obtient alors, au nom de l'égalité des chances, un embouteillage où certains seulement savent se faufiler.

Or, le choix de la diversité, gage d'une réelle démocratisation, suppose une flexibilité qui n'est pas compatible avec le centralisme. Il réclame au contraire une gestion en très grande partie déconcentrée et décentralisée, où l'établissement, les autorités académiques et la région ont des relations de partenariat et définissent des relations avec les entreprises en fonction de la situation locale. A terme, l'administration centrale devrait donc, dans cette optique, cesser en grande partie d'être une administration gestionnaire pour devenir principalement une instance qui fixe les grands objectifs, veille à une répartition équilibrée des moyens, et s'attache avant tout au contrôle et à l'évaluation.

Pour votre rapporteur, c'est un tel système "mixte", alliant initiative locale et régulation nationale, qui constituerait - plus qu'une régionalisation radicale "à l'allemande" ou une autonomie radicale des établissements "à l'anglaise"- la formule la plus souple et donc la mieux adaptée à la recherche de l'efficacité.

RESUME DES PROPOSITIONS

I). LES VOIES DE FORMATION

a) Diversifier et rééquilibrer les filières

La hiérarchisation excessive des voies de formation apparaît comme une des causes majeures des dysfonctionnements des lycées. Le "projet Jospin" ne semble pas constituer une réponse suffisante devant la gravité des déséquilibres constatés. Votre rapporteur propose donc :

- d'introduire une plus grande variété au sein des séries générales, par la création progressive de terminales offrant des formules intermédiaires entre les séries actuelles ;

- d'élargir les débouchés post-baccalauréat des séries technologiques et professionnelles, y compris par la création de classes passerelles destinées à permettre la poursuite d'études supérieures ;

- de donner priorité à la revalorisation de la filière professionnelle, qui doit mieux utiliser ses atouts (par une adaptation plus étroite aux évolutions économiques et des possibilités accrues de poursuite d'études) afin de pouvoir accueillir des élèves orientés plus positivement ;

- de mieux prendre en compte les besoins des élèves de la voie professionnelle en associant plus largement et plus précocement les entreprises à la formation initiale.

b) Accroître la variété des formules d'organisation

Une meilleure adaptation à l'hétérogénéité des élèves suppose que les établissements disposent d'une marge de manoeuvre plus importante. Outre la diversification des séries générales, gage d'autonomie, votre rapporteur propose :

- que les établissements disposent d'un choix entre plusieurs formules pour l'organisation de la classe de seconde ;

- que la spécificité de la voie professionnelle soit garantie sur le plan administratif et pédagogique, et s'accompagne d'une latitude plus grande pour mettre en place des formules de financement

et d'organisation spécifiques, permettant de tenir compte des difficultés propres à cette filière ;

- de favoriser, éventuellement en s'appuyant sur un transfert aux régions d'une partie du produit de la taxe d'apprentissage, l'apparition de groupements de formation associant lycées, centres de formations d'apprentis, structures de formation internes aux entreprises, de manière notamment à permettre l'acquisition d'une qualification en plusieurs étapes.

II) LE SYSTÈME DE GESTION

Le centralisme paraît un mode d'organisation dépassé, compte tenu des dimensions actuelles de l'appareil éducatif : il bride les initiatives, freine les adaptations et ne permet pas une affectation optimale des moyens ; enfin et surtout, il conduit à une gestion des personnels démotivante et contraire à l'efficacité.

a) Sortir du centralisme

Votre rapporteur estime souhaitable de renforcer simultanément l'échelon académique, l'échelon régional, et l'échelon de l'établissement, et d'inciter ces trois échelons à mettre en place un véritable partenariat. Il propose dans ce sens :

- de transférer la responsabilité des personnels d'entretien aux régions qui détermineront elles-mêmes les modes de gestion les plus efficaces en combinant le recours aux équipes d'A.T.O.S. et la concession au secteur privé ;

- de permettre une gestion moderne et efficace des "ressources humaines" par la déconcentration du recrutement et de la gestion des personnels enseignants ;

- de renforcer le rôle des chefs d'établissements en matière de constitution de l'équipe éducative et d'évaluation des enseignants ;

- de favoriser l'autonomie des établissements en substituant à une codification administrative détaillée une législation par objectifs condensée dans un petit nombre de textes.

b) Les mesures d'accompagnement

Pour accompagner le développement de la déconcentration et de la décentralisation, votre rapporteur préconise :

- d'élargir le cadre des décisions de l'Etat par un recours plus important à la gestion prévisionnelle, notamment en publiant le plan pluriannuel de recrutement des personnels prévu par la loi d'orientation ;

- de réduire les entraves financières à la décentralisation en prolongeant le "plan d'urgence" par une amélioration structurelle de la compensation financière des transferts de compétences aux régions ;

- d'accroître la sélectivité des avantages financiers et de carrière pour rendre plus attractifs les postes délaissés dans les disciplines et les académies déficitaires ;

- de réexaminer complètement l'organisation, le fonctionnement et les missions des IUFM, dans l'optique de la mise en place d'une authentique formation professionnelle des enseignants, incluant notamment l'aptitude à s'adresser à une classe difficile, et cela dans des conditions adaptées à la spécificité de chaque niveau d'enseignement.

III) LES CONDITIONS DE SCOLARITÉ

a) L'adaptation des lycées à l'accueil d'un public plus large appelle une évolution de la vie scolaire :

- l'amélioration, quantitative et qualitative, des locaux réalisée par les régions doit être poursuivie et complétée par la création en plus grand nombre de bureaux pour les enseignants et de salles pour les activités culturelles ;

- l'effort de modernisation des locaux et des équipements doit porter en priorité sur les lycées professionnels, qui cumulent actuellement les handicaps ;

- en particulier dans les zones difficiles, la présence des adultes doit être renforcée (notamment par un recours à des enseignants volontaires et à des allocataires d'enseignement) et la taille des établissements maîtrisée ;

- les conditions d'information et d'orientation scolaire et professionnelle doivent être revues par une profonde transformation de l'organisation des modes d'action de l'ONISEP et des CIO et par une implication plus grande des établissements dans ce domaine.

b) La transformation du public lycéen requiert également un renouvellement du régime des études :

- conformément au "projet Jospin", les programmes doivent être réduits à l'essentiel et rendus plus cohérents, parallèlement à une réduction des horaires hebdomadaires ; l'aide aux élèves prévue par ce même projet doit être mieux définie, afin d'être clairement orientée vers le soutien aux élèves en difficulté ;

- l'évolution des programmes doit s'accompagner d'une autonomie accrue des établissements, d'un renouvellement des méthodes pédagogiques afin de mieux organiser la progression de l'élève, d'une réorientation de l'enseignement de l'informatique vers la diffusion d'une culture informatique générale ;

- les obstacles juridiques, administratifs et tarifaires à une utilisation accrue de l'audiovisuel et de la télématique doivent être levés;

- l'année scolaire doit être rééquilibrée par une réhabilitation du troisième trimestre, qui suppose un recul des dates d'examen et des décisions d'orientation.

Liste des auditions au Sénat

M. Daniel BANCEL, recteur d'académie

M. François BAYROU, député

M. BENAYOUN, proviseur de lycée, secrétaire général du Syndicat national des personnels de direction des établissements secondaires

Mme Françoise BERHO, inspecteur général de l'Education nationale, membre du Haut Comité Education-Economie

M. Daniel BLONDET, ingénieur de recherche au Centre d'études et de recherches sur les qualifications

M. Jean-Yves CERFONTAINE, secrétaire national de la Fédération de l'Education nationale

M. Jean-Marcel CHAMPION, vice-président du Syndicat national des lycées et des collèges

M. Bernard CIEUTAT, directeur des Finances et du contrôle de gestion au ministère de l'Education nationale

M. Didier DACUNHA-CASTELLE, président du Conseil national des programmes

M. Pierre DASTE, directeur des personnels enseignants des lycées et collèges au ministère de l'Education nationale

M. Jean-Louis DEVAUX, adjoint au directeur des lycées et des collèges du ministère de l'Education nationale

M. Gérard FERRAND, chef de bureau à la direction des Finances et du contrôle de gestion du ministère de l'Education nationale

M. Jean-Luc GREAU, Chef du service législatif du Conseil national du patronat français

M. Michel HORY, secrétaire général du Syndicat national des personnels de direction de lycée professionnel

M. Jacques HUI, président de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public

M. André LEGRAND, directeur des lycées et des collèges au ministère de l'Education

Mme Claudine LEU, membre du Conseil national des programmes

Mme Michèle LORIG, sous-directeur des personnels administratifs ouvriers et de service au ministère de l'Education nationale

M. Jean-Pierre MAILLES, président de la Fédération des conseils des parents d'élèves d'écoles publiques

M. Christian MERLAUD, membre du Conseil national des programmes

M. MONBOISSE, proviseur de lycée

M. Pierre MONDON, directeur de l'Office national sur les enseignements et les professions

M. Maurice NIVEAU, recteur d'académie

M. Serge PEANO, chef du département des études et prévisions au ministère de l'Education nationale

M. Jacques POMONTI, président de Radio-Sorbonne, ancien président de l'Institut national de l'audiovisuel

M. Jean-Claude PONS, membre du bureau du Syndicat national des lycées et des collèges, secrétaire national à l'enseignement technique et professionnel

M. Raymond POUPARD, directeur de l'enseignement et de la formation au Conseil national du patronat français

M. Antoine PROST, membre de l'Institut d'histoire contemporaine

Mme Annie QUINIOU, membre du bureau du Syndicat national des lycées et des collèges, responsable du secteur des lycées

M. Jacky RICHARD, directeur des personnels administratifs ouvriers et de service au ministère de l'Education nationale

M. Yannick SIMBRON, secrétaire général de la Fédération de l'Education nationale

M. Jacky SIMON, directeur des personnels d'inspection et de direction au ministère de l'Education nationale

**M. Claude THELOT, directeur de l'évaluation et de la prospective au
ministère de l'Education nationale**

**Mme Cécile WIENER, inspecteur général de l'Education nationale
chargée du suivi du "plan d'urgence" en faveur des lycées**

**Liste des Etablissements visités par la
Commission de contrôle**

- . Lycées professionnels Jules Marey et George Sand de Saint-Denis
- . Lycée d'enseignement général et technologique Paul Eluard de Saint-Denis
- . Lycée pilote innovant sur le site du Futuroscope près de Poitiers
- . Antenne du Centre national d'enseignement à distance de Poitiers
- . Lycée Richard Fehrenbach Gewerbeschule de Fribourg
- . Lycée professionnel industriel de Colmar
- . Lycée d'enseignement général et technologique de Colmar
- . Institut national de Formation des adultes aux techniques hôtelières de Sultz
- . Lycée professionnel de mécanique Schlumberger de Guebwiller

Adoption du rapport

Le présent rapport a été adopté le mercredi 29 mai 1991 à la majorité des membres de la Commission.

Les déclarations des commissaires ayant voté contre le rapport sont reproduites ci-après.

Déclaration des commissaires appartenant au groupe socialiste

Les commissaires socialistes tiennent à faire part de leurs réserves à propos du fonctionnement de cette Commission de contrôle.

Le choix de réunir une Commission de contrôle plutôt qu'une mission d'information a occasionné un certain nombre de contraintes :

- secret des auditions, le nom des personnalités entendues n'étant même pas communiqué auparavant aux membres de la commission.

- caractère secret du rapport, ce qui empêche de bonnes conditions d'examen avant adoption.

Les commissaires socialistes, ayant pris connaissance des conclusions et des propositions du rapporteur, approuvent un certain nombre d'entre elles, notamment celles qui sont relatives à l'amélioration des conditions de scolarité dans les lycées (amélioration et modernisation des locaux, réduction et cohérence des programmes comme le prévoit le projet Jospin, aide et soutien personnalisé aux élèves en difficulté, renouvellement des méthodes pédagogiques, utilisation accrue de l'audiovisuel et de la télématique, rééquilibrage de l'année scolaire, etc ...) en regrettant toutefois que les moyens financiers indispensables à la réalisation de ces objectifs ne fassent pas l'objet de propositions plus précises (la simple affirmation que "le gouvernement pourrait dégager des marges de manoeuvre pour l'enseignement public en ne freinant pas le développement naturel des établissements privés" ne saurait suffire.)

Concernant la gestion administrative et financière des lycées, le constat semble quelquefois très pessimiste, voire injuste, tant pour les pouvoirs publics que pour les personnels (notamment l'affirmation que le Ministère de l'Education nationale dévalorise, par ses pratiques, le métier d'enseignant.)

Les propositions sont souvent peu précises (meilleure valorisation du mérite. . .) ou très contestables (recours accru aux heures supplémentaires par exemple) tout comme certaines affirmations ("ce sont les établissements eux-mêmes qui seuls peuvent trouver les solutions aux problèmes auxquels ils sont confrontés.")

Dans ces conditions, prenant en compte certaines propositions énoncées -et qui pour la plupart ont déjà été formulées par le Ministre de l'Education nationale- mais ne pouvant accepter la plupart d'entre elles (recrutement et gestion des personnels, développement de l'enseignement privé, autonomie excessive des établissements . . .) les commissaires socialistes rejettent les conclusions du rapporteur.

**Jean-Pierre BAYLE, Maryse BERGÉ-LAVIGNE,
Gérard DELFAU, Franck SÉRUSCLAT**

Déclaration de Mme Bidard-Reydet, commissaire appartenant au groupe communiste

Ce rapport est le résultat d'un nombre important d'auditions et d'informations recueillies dans des établissements aux caractères fort différents.

Le sérieux et la qualité du travail de synthèse effectué par la Commission doivent être salués.

Le constat de la situation reflète la réalité de la vie dans les lycées. Les problèmes sont en effet importants et furent d'ailleurs combattus avec force par les lycéens dans leur mouvement d'automne 1990. Il faut s'y attaquer sans tarder. Eclairant sans faiblesse un certain nombre des carences qui affectent notre système, le rapport propose des axes pour changer cette réalité. Ainsi comment nier la nécessité, de diversifier et de rééquilibrer les filières d'enseignement, de revaloriser la filière professionnelle de pousser plus loin l'urgence de la réflexion sur les I.U.F.M., de renforcer substantiellement en moyens matériels et humains les zones où les difficultés sont les plus grandes.

Si certaines propositions peuvent être discutées, améliorées par une réflexion générale, certaines autres ne peuvent obtenir notre accord.

Si nous pensons qu'il faut rechercher un point d'équilibre entre le caractère national de notre système d'éducation et la reconnaissance d'une réelle autonomie locale permettant de gagner en souplesse et en efficacité, nous ne pouvons cautionner certaines propositions du rapport qui préparent davantage la voie à un démantèlement qu'à un renouveau du service public.

Ainsi, nous ne partageons pas l'idée énoncée à la page 70 selon laquelle il serait souhaitable de laisser une totale liberté aux collectivités locales pour financer des établissements scolaires privés. La législation actuelle permet en effet d'aider les établissements privés dans de justes proportions.

La volonté de transférer le recrutement et la gestion des carrières des agents de service de l'Etat aux régions, affirmée page 109, ne peut être acceptée.

Elle est pour nous une attaque contre le service public, ouvrant la voie à d'autres mesures de même ordre en direction des enseignants. En gommant le rôle de l'Etat, cette proposition introduirait un risque d'inégalité croissante entre régions plus ou

moins riches. Dans le domaine de la formation professionnelle (page 70), il nous semble inopportun de reprendre à notre compte le "modèle allemand" de l'apprentissage au moment même où nos voisins sont les premiers à le critiquer. Il permet en effet une adaptation rapide au premier emploi aux dépens d'une adaptabilité future par insuffisance de formation générale.

Enfin, la nécessité d'un effort budgétaire significatif au plan national n'est pas suffisamment mise en avant.

S'il est certain que des sommes non négligeables ont été affectées pour des pseudo-formations (T.U.C., R.M.I. avec stages sans réelles qualifications), il faut souligner l'importance de l'effort global national à consentir pour corriger réellement les véritables problèmes.

Rappelons que si sur les 3 dernières années, 50 milliards ont été affectés en plus à l'Education nationale, le budget militaire s'est vu compléter d'une loi de surarmement qui de 1987 à 1992 (soit 5 ans) s'élève à plus de 450 milliards. Ce décalage dans l'affectation des moyens financiers nationaux est d'autant plus inacceptable que l'Europe est en paix depuis près de 50 ans. Il nous paraît indispensable de soustraire plusieurs dizaines de milliards du surarmement dès le prochain débat budgétaire pour renforcer l'effort en direction d'une formation massive de qualité de notre jeunesse.

Il nous semble également que la contribution patronale aux financements des lycées pourrait être largement triplée et passer de 5,7 % à 15 %.

Compte tenu de ces éléments, je suis donc conduite à voter contre l'adoption du rapport.