

N° 79

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Philippe RICHERT,
Mmes Françoise FÉRAT et Annie DAVID,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, président ; MM. Ambroise Dupont, Jacques Legendre, Serge Lagauche, Jean-Léonce Dupont, Ivan Renar, Michel Thiollière, vice-présidents ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Pierre Martin, David Assouline, Jean-Marc Todeschini, secrétaires ; M. Jean Besson, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Jean-Marie Bockel, Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Christian Demuynck, Denis Detcheverry, Mme Muguette Dini, MM. Louis Duvernois, Jean-Paul Émin, Mme Françoise Férat, MM. François Fillon, Bernard Fournier, Hubert Haenel, Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahaddine Ibrahim, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Simon Loueckhote, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Jean-Luc Mélenchon, Mme Colette Mélot, M. Jean-Luc Miraux, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jean-François Picheral, Jack Ralite, Philippe Richert, Jacques Siffre, René-Pierre Signé, Robert Tropéano, André Vallet, Jean-François Voguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 et 78 (annexe n° 13) (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE - LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : D'UNE LOGIQUE DE MOYENS À UNE STRATÉGIE DE RÉSULTATS ET DE RÉUSSITE	11
I. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE UTILISATION DES MOYENS DISPONIBLES : UNE TENDANCE QUI SE CONFIRME POUR 2007	12
A. DES EFFORTS POURSUIVIS EN VUE D'OPTIMISER LA GESTION DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT	12
1. <i>L'ajustement des emplois à la réalité des besoins</i>	12
a) Des évolutions justifiées par la démographie scolaire	12
b) D'autres mesures d'ajustement aux besoins réels constatés	14
2. <i>La rationalisation du système des décharges</i>	14
3. <i>La poursuite de la réduction des « surnombres »</i>	17
a) Un objectif qui se heurte à des facteurs de rigidité	17
b) La promotion de la « bivalence » : un moyen d'introduire de la souplesse dans la gestion de la « ressource enseignante »	18
B. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES	19
1. <i>Des moyens renforcés en faveur de l'encadrement des élèves en difficulté et de la prévention</i>	19
a) La consolidation des effectifs d'assistants d'éducation et d'emplois de vie scolaire	19
b) Le renforcement nécessaire des personnels médico-sociaux	20
2. <i>La scolarisation des enfants handicapés : des ambitions élevées, des progrès significatifs à prolonger</i>	22
3. <i>Renforcer l'équité du dispositif d'aide sociale : des avancées encore insuffisantes</i>	24
a) Les mesures prévues pour 2007	24
b) Des efforts insuffisants en faveur des bourses de collège	25
II. UNE VOLONTÉ D'AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME ÉDUCATIF DANS UN OBJECTIF D'EFFICACITÉ ET DE RÉUSSITE : DES RÉFORMES À APPROFONDIR	29
A. LA MISE EN ŒUVRE DE RÉFORMES AU DÉPART CONTROVERSÉES : UN PREMIER BILAN PLUTÔT ENCOURAGEANT	29
1. <i>Le transfert des personnels TOS : un processus en bonne voie</i>	29
a) Une nouvelle étape dans le projet de budget pour 2007	29
b) Un dialogue constructif engagé avec les collectivités territoriales	32
2. <i>Le système de remplacement des absences de courte durée</i>	33
3. <i>L'école recentrée sur ses priorités : des évolutions à inscrire dans la durée</i>	34
a) La définition du « socle commun » : l'affirmation d'une obligation de résultats	34
b) La mise en œuvre des programmes personnalisés de réussite éducative	36
B. DES AVANCÉES À APPROFONDIR	37
1. <i>Renforcer le rôle des équipes de direction</i>	37
a) Un premier pas en faveur d'une meilleure reconnaissance des fonctions de directeur d'école	38

b) D'un pilotage par les moyens à un pilotage par les objectifs : développer une logique de contractualisation avec les établissements	39
2. <i>Développer les études encadrées dans les établissements</i>	41
a) Une possibilité ouverte par le renforcement des effectifs d'assistants pédagogiques.....	41
b) Des pratiques aujourd'hui diverses	42

DEUXIÈME PARTIE - REDONNER À L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL ET À L'APPRENTISSAGE UNE PLACE DE CHOIX AU SEIN DU SYSTÈME ÉDUCATIF

45

I. AIDER LES JEUNES À BÂTIR UN PROJET SCOLAIRE ET PROFESSIONNEL : UNE PRIORITÉ POUR CONDUIRE LES ÉLÈVES VERS LA RÉUSSITE

46

A. L'ORIENTATION : UN ENJEU CENTRAL POUR LUTTER CONTRE LE « DÉCROCHAGE » ET LES SORTIES SANS QUALIFICATION

46

1. <i>Les conséquences d'une orientation « subie » sur le devenir scolaire des élèves</i>	46
a) Les sorties sans qualification : un phénomène encore massif, en particulier dans les cursus professionnels	46
b) Le poids d'une orientation « défailante » vers la voie professionnelle sur la démobilisation des élèves	47
2. <i>Concilier les aspirations des jeunes et les capacités d'accueil des filières : la difficile équation du système d'orientation et d'affectation des élèves</i>	48
a) L'affectation dans les filières professionnelles : un processus complexe	48
b) Une carte des formations insuffisamment réactive.....	50

B. AMÉLIORER L'INFORMATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES : DES RÉPONSES À APPROFONDIR

51

1. <i>Les nouvelles mesures mises en place pour aider les jeunes à préparer leurs choix d'orientation</i>	51
a) L'option et le module de « découverte professionnelle »	51
b) Les timides débuts de l'apprentissage junior.....	52
c) La généralisation d'un entretien individuel en classe de troisième	54
2. <i>Renforcer le repérage et le suivi des élèves « décrocheurs » : le rôle essentiel de la mission générale d'insertion</i>	55
a) Des actions à consolider	55
b) Des moyens fragilisés : faire mieux avec moins	57

II. UNE EXIGENCE : CONSOLIDER LA LISIBILITÉ ET L'ATTRACTIVITÉ DES FILIÈRES PROFESSIONNELLES

59

A. POURSUIVRE LES EFFORTS EN FAVEUR DE LA REVALORISATION DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL ET DE L'APPRENTISSAGE

59

1. <i>Des effectifs en hausse</i>	59
a) Une progression régulière du nombre d'élèves dans les formations professionnelles	59
b) La contribution de l'éducation nationale au plan de développement de l'apprentissage.....	59
2. <i>Favoriser la fluidité des parcours et les poursuites d'études</i>	60
a) Développer des parcours de formation plus souples et mieux adaptés aux besoins des jeunes	60
b) La filière professionnelle, une voie d'excellence : consolider les possibilités de poursuite d'études.....	61
3. <i>Le développement des « lycées des métiers » : une opportunité de renforcer la qualité et la cohérence de l'offre de formation</i>	62

B. UNE DIVERSIFICATION DES VOIES DE FORMATION ET DE QUALIFICATION.....	64
1. La validation des acquis de l'expérience : un développement à accompagner	64
a) Une montée en charge qui se poursuit à un rythme rapide.....	64
b) Les mesures proposées pour lever les obstacles au développement de la VAE	66
2. Consolider la position des GRETA dans le service public de la formation continue.....	67
TROISIÈME PARTIE - L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE.....	71
I. LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE : UN EFFORT DE REMISE À NIVEAU QUI RESTE À CONFIRMER.....	72
A. LES CONDITIONS D'EXÉCUTION DU BUDGET 2006	72
1. Un abondement bienvenu des crédits du programme.....	72
2. Des engagements compromis par des « gels » de crédits en cours d'exécution : des inquiétudes en partie levées	73
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 2007 : UNE SITUATION ENCORE TENDUE MAIS GLOBALEMENT PLUS SEREINE	75
1. L'évolution des moyens d'encadrement des élèves dans les établissements publics.....	75
2. Le financement des établissements privés : inscrire les engagements dans la durée.....	76
a) Le financement des établissements privés du temps plein	77
b) La subvention aux établissements privés du rythme approprié.....	78
3. L'aide sociale aux élèves : des efforts à prolonger.....	79
4. Le financement des « autres missions »	80
II. VERS UN NOUVEAU PROJET FÉDÉRATEUR POUR L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE.....	82
1. Un enseignement qui reste attractif.....	82
2. Une efficacité et une légitimité reconnues	83
a) Une voie de réussite, de promotion et d'insertion : des constats réaffirmés par une mission d'audit de modernisation	83
b) Une filière en prise avec des enjeux d'avenir.....	85
3. Redonner un nouveau souffle à l'enseignement agricole : les propositions de votre rapporteur	86
4. Une période charnière : les objectifs et les enjeux de la révision du « quatrième schéma »	88
a) La mise en œuvre de la déconcentration : des opportunités à saisir	88
b) Vers la définition d'un pilotage national plus clair et stratégique : des concertations qui répondent à de fortes attentes	89
EXAMEN EN COMMISSION.....	91

Mesdames, Messieurs,

La mission interministérielle « Enseignement scolaire » constitue, en volume de crédits et en effectifs, la plus importante du budget général de l'État : elle en représente en effet près de 22 %, s'établissant, pour 2007, à **59,56 milliards d'euros** (en crédits de paiement).

Ce budget marque une légère diminution, de l'ordre de - 0,3 %, par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2006 (59,74 milliards d'euros), en raison notamment du transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS).

Cependant, à périmètre constant, le budget de la mission progresse de près de 1,3 % par rapport à 2006.

La mission se compose de **six programmes - les cinq premiers relevant du ministère de l'éducation nationale, le dernier du ministère de l'agriculture - d'inégal volume** (voir tableau page suivante) :

- le programme 140 « Enseignement scolaire public du second degré », décliné en sept actions ;

- le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », qui comprend quatorze actions ;

- le programme 230 « Vie de l'élève », qui se compose de cinq actions ; la diminution observée pour 2007 est liée aux transferts des personnels TOS (à hauteur de 669,2 millions d'euros) ; cela mis à part, les crédits du programme progressent de 1 % ;

- le programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés », décliné en douze actions, marque également une baisse, liée au transfert aux départements et aux régions d'une partie du forfait d'externat ; à périmètre constant, ces crédits sont en hausse de plus de 0,6 % ;

- le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », qui comprend dix actions ;

- enfin, le programme 143 « Enseignement technique agricole », qui relève du ministère en charge de l'agriculture, se compose de cinq actions.

Comme lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, votre commission aborde l'analyse transversale du budget de la mission

« enseignement scolaire » pour 2007 selon **trois axes thématiques d'analyse**, qui sont complémentaires et correspondent aux champs des trois rapports pour avis qu'elle dédiait auparavant au champ éducatif :

- **l'avis de M. Philippe Richert (Première Partie)** sur le budget de l'enseignement scolaire *stricto sensu*, retrace les grandes évolutions budgétaires et les priorités des politiques éducatives qui ressortent de l'analyse des programmes relevant de l'éducation nationale ;

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

- **l'avis de Mme Françoise Férat (Troisième Partie)** porte sur l'analyse du programme « enseignement technique agricole ».

L'Assemblée nationale a adopté, le 17 novembre dernier, le budget de la mission « Enseignement scolaire » en y adoptant **trois amendements** :

- un amendement de nature technique, à l'initiative du Gouvernement, visant à ajuster le droit à compensation des transferts de personnels TOS aux départements et aux régions, à hauteur de 2,58 millions d'euros ;

- un amendement présenté par M. Frédéric Reiss (UMP - Bas-Rhin), visant à abonder de deux millions d'euros les crédits du programme « vie de l'élève » (gagés sur une diminution des crédits de l'action « subventions globalisées aux établissements » du programme 141), en faveur de la scolarisation des enfants handicapés ;

- un amendement présenté par M. Yvan Lachaud (UDF - Gard), tendant à créer 10 postes supplémentaires de médecins scolaires (151 000 euros gagés sur les dépenses de personnel du programme 141).

Enfin, **en seconde délibération**, les députés ont adopté plusieurs amendements du Gouvernement, pesant, de façon équitable, sur l'ensemble des programmes du budget général, afin d'abonder, notamment, les crédits destinés aux pensions des anciens combattants ressortissant des pays antérieurement placés sous souveraineté française. La mission « enseignement scolaire » y contribue à hauteur de **21,95 millions d'euros** (soit moins de 0,04 % du volume total de la mission, dont : 10,9 millions d'euros sur le programme 141 ; 2,9 millions d'euros sur le programme 140 ; 2,6 millions d'euros sur le programme 143...).

MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

Programmes	Crédits ouverts LFI 2006 (en millions d'euros)	Crédits demandés PLF 2007 (en millions d'euros)	Évolution 2006/2007 (en %)	Part dans la mission (en %)	Plafonds d'emplois autorisés pour 2007 (en EPT)
140 – Enseignement scolaire public du premier degré <i>Dont dépenses de personnel</i>	15 734,05	16 132,57	+ 2,53	27,1	334 024
141 – Enseignement scolaire public du second degré <i>Dont dépenses de personnel</i>	15 659,91	16 057,96	+ 0,59	46,8	472 457
230 – Vie de l'élève <i>Dont dépenses de personnel</i>	5 942,22	5 332,70	- 10,26	9	104 062
139 – Enseignement privé eu premier et du second degrés <i>Dont dépenses de personnel</i>	4 232,02	3 535,64	- 2,89	11,5	131 291
214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale <i>Dont dépenses de personnel</i>	7 040,78	6 837,07	+ 3,95	3,5	27 639
143 – Enseignement technique agricole <i>Dont dépenses de personnel</i>	2 002,02	2 081,18	- 0,63	2,1	18 047
TOTAL MISSION	59 739,98	59 559,51	- 0,30	100	1 087 520
<i>Dont dépenses de personnel</i>	55 670,81	55 582,18		93,3	

PREMIÈRE PARTIE

LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : D'UNE LOGIQUE DE MOYENS À UNE STRATÉGIE DE RÉSULTATS ET DE RÉUSSITE

Le budget de l'enseignement scolaire (hors programme « enseignement technique agricole ») s'établit, pour 2007, à **58,28 milliards d'euros** et **progresses, à périmètre constant, de + 1,32 %** par rapport à 2006.

Au-delà, l'investissement de la Nation en faveur de son système éducatif, faut-il encore le rappeler, est conséquent : en effet, la dépense intérieure d'éducation¹ a augmenté, en euros constants, de près de 85 % en 25 ans et atteint 117,9 milliards d'euros en 2005, ce qui correspond à 6,9 % du produit intérieur brut. Cela représente un effort de 1 880 euros par habitant et de 6 970 euros par élève ou étudiant.

La dépense moyenne par élève est ainsi passée :

- dans le 1^{er} degré : de 2 650 euros en 1980 à 4 810 euros en 2004 ;
- dans le 2nd degré : de 5 290 euros en 1980 à 8 650 euros en 2004.

Deux rapports rendus publics en octobre dernier, dans le cadre des audits de modernisation initiés par le ministre en charge du budget², ont mis en avant l'augmentation du coût des collégiens et des lycéens, au cours des quinze dernières années, de façon parallèle à une stagnation des résultats :

- le coût moyen du collégien a augmenté de 33 % entre 1990 et 2004, pour atteindre 7 401 euros, et devrait dépasser 8 200 euros par an en 2010 ;

- le coût moyen d'un lycéen a augmenté de 50 % entre 1990 et 2004, pour atteindre environ 10 000 euros par élève et par an, soit 30 % de plus que la moyenne des pays de l'OCDE.

¹ La dépense intérieure d'éducation (DIE) représente la totalité des dépenses effectuées par l'ensemble des agents économiques (État, collectivités territoriales, collectivités publiques, entreprises, ménages), pour toutes les activités d'éducation. Les collectivités territoriales y contribuent à hauteur de plus de 21 %.

² Rapports sur « la grille horaire des enseignements au collège » et sur « la grille horaire des enseignements au lycée général et technologique », missions d'audit de modernisation, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'éducation nationale, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, octobre 2006.

Dans ce contexte, le présent projet de budget s'inscrit dans le prolongement des efforts engagés depuis 2002 en vue d'**améliorer, dans un souci de maîtrise de la dépense publique et de modernisation, le fonctionnement et l'efficacité de notre système éducatif, tout en renforçant son équité, en affichant une priorité en faveur de l'égalité des chances.**

Il traduit, en outre, la **mise en œuvre de réformes législatives**, issues de la loi relative aux libertés et responsabilités locales ou de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, qui, si elles avaient suscité de nombreux débats et controverses au moment de leur adoption, sont aujourd'hui acceptées par leurs acteurs comme des avancées plutôt positives, qu'il convient d'inscrire dans la durée et d'approfondir. En effet, si notre système éducatif doit se moderniser pour être plus efficace, il a également -et surtout- besoin de continuité dans les politiques menées.

I. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE UTILISATION DES MOYENS DISPONIBLES : UNE TENDANCE QUI SE CONFIRME POUR 2007

A. DES EFFORTS POURSUIVIS EN VUE D'OPTIMISER LA GESTION DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT

1. L'ajustement des emplois à la réalité des besoins

a) Des évolutions justifiées par la démographie scolaire

Dans la continuité des précédents budgets, le projet de loi de finances pour 2007 poursuit les efforts d'ajustement de l'évolution du nombre d'enseignants à l'évolution du nombre d'élèves, dans une logique de redéploiement des moyens d'enseignement du 2nd degré vers le 1^{er} degré :

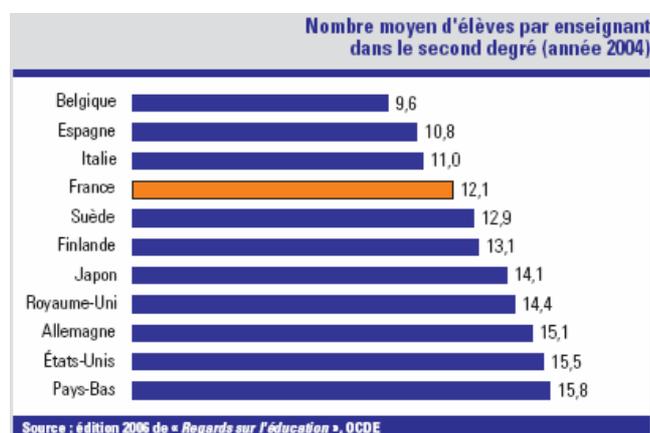
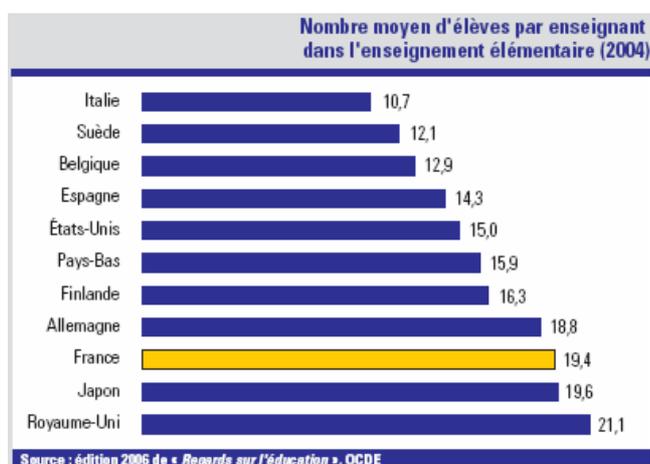
- d'un côté, **600 emplois d'enseignants du 1^{er} degré sont créés à la rentrée 2007**, dont 500 dans le public et 100 dans le privé (ainsi que 80 à Mayotte), afin de répondre aux prévisions d'augmentation des effectifs d'élèves (+ 39 500 élèves à la rentrée 2007) ;

- de l'autre, **2 400 emplois d'enseignants du 2nd degré sont supprimés à la rentrée 2007**, dont 2 000 dans le public et 400 dans le privé, pour suivre la tendance à la baisse des effectifs d'élèves (- 28 000).

Votre rapporteur relève que ces suppressions d'emplois concernent également, en application du principe de parité, les établissements privés sous contrat, dont les effectifs stagnent, ou sont en légère hausse dans le second degré (+ 1,1 % à la rentrée 2006, + 0,1 % attendus à la rentrée 2007).

Toutefois, ainsi que le ministre de l'éducation nationale l'a annoncé lors de son audition devant la commission, ces évolutions permettent de

maintenir des **taux d'encadrement stables**, aussi bien dans le premier que dans le second degré. Par ailleurs, l'évolution de la démographie scolaire dans le second degré public aurait pu conduire à supprimer 2 300 emplois d'enseignants au lieu de 2 000 : ces **300 postes seront mobilisés pour permettre l'extension de la mise en œuvre des dispositifs de soutien aux élèves en difficulté** - les programmes personnalisés de réussite éducative - au collège. Ces évolutions sont également à mettre en perspective avec les comparaisons internationales des taux d'encadrement des élèves dans le premier et le second degré, que représentent les graphes suivants.



Source : « L'état de l'école », octobre 2006.

En outre, comme l'a montré une récente étude du ministère de l'éducation nationale¹, **les moyens d'enseignement mis à la disposition des académies dans le premier degré se sont globalement améliorés ces dix dernières années** : le taux d'encadrement est passé de 5,15 postes d'enseignants pour 100 élèves en 1995 à 5,33 en 2005, en raison de la diminution des effectifs d'élèves (- 175 000 élèves, soit - 3 %) et de l'augmentation, en parallèle, du nombre de postes (+ 2 680, soit + 0,9 %). En

¹ Rapport de la direction générale de l'enseignement scolaire sur la carte scolaire 2006.

parallèle, les écarts de dotation entre les départements se sont réduits, passant de 4,67 à 4 points sur la même période.

S'agissant du second degré, l'audit sur la « grille des enseignements au collège » fait observer que, si le nombre de collégiens a baissé de 5,7 % entre 1995 et 2004, sur la même période, 2 204 emplois ont été créés : or, pour maintenir un taux identique d'encadrement des collégiens, le ministère aurait pu supprimer 8 946 emplois entre 1995 et 2005.

b) D'autres mesures d'ajustement aux besoins réels constatés

En outre, le présent projet de budget prévoit d'autres mesures d'ajustement des emplois aux besoins réels, qui concernent :

- les intervenants extérieurs de langue vivante : 300 emplois sont supprimés dans le programme « enseignement scolaire public du premier degré », en raison de l'augmentation du nombre de professeurs des écoles assurant eux-mêmes cet enseignement ; en effet, l'introduction, depuis 2006, d'une épreuve de langue vivante au concours de recrutement laisse à prévoir une confirmation de cette tendance dans les prochaines années ;

- les assistants étrangers en langue : 200 emplois, correspondant aux postes non pourvus, sont supprimés dans le programme « enseignement scolaire public du second degré ».

Enfin, le projet de budget supprime **3 606 emplois de professeurs stagiaires** (2 595 dans le 1^{er} degré et 1 011 dans le 2nd degré) devenus vacants, compte tenu du nombre de postes ouverts aux concours de recrutement, maintenu, pour 2007, au même niveau qu'en 2006, soit 11 000 dans le 1^{er} degré et 10 000 dans le 2nd degré.

2. La rationalisation du système des décharges

Le présent projet de budget porte la traduction de la **réforme des décharges de service des enseignants du second degré**, faisant ainsi suite, notamment, aux constats et recommandations d'une mission d'audit de modernisation, chargée, sur commande du ministre de l'éducation nationale et du ministre en charge du budget, d'un rapport d'évaluation du dispositif¹.

Le rapport annexé au projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école, approuvé par le Parlement, prévoyait, en effet, qu' « *en raison de l'évolution des conditions d'enseignement, le fondement de décharges spécifiques désormais non justifiées devrait être réexaminé de sorte que les établissements disposent de moyens propres pour mettre en œuvre leurs priorités pédagogiques au service de la réussite de tous les élèves.* »

¹ « Rapport sur les décharges statutaires des enseignants du second degré », mission d'audit de modernisation, Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, avril 2006.

L'audit, rendu public en avril dernier, souligne également la **nécessité d'adapter le dispositif des décharges statutaires, régi par des décrets de 1950, à la réalité actuelle du travail des enseignants**, de clarifier la base juridique de certaines décharges, dont les motifs sont parfois jugés fragiles (on compte 70 motifs de décharge non statutaires), et de renforcer le contrôle de leur emploi : « *La pertinence de toutes les réductions de service n'est pas avérée. A contrario, certaines décharges paraissent pleinement justifiées et devraient être « légalisées ».* »

Les réductions de service représentent, au total, près de 6 % de la ressource enseignante. Hors décharges syndicales, cela **équivalait à environ 28 000 ETP¹** -de 23 à 24 000 dans le public et de 4 à 5 000 dans le privé-, pour un coût de 1,65 milliard d'euros².

LES DÉCHARGES DE SERVICE RÉGLEMENTAIRES

Motif	Dispositif (en heures par semaine)
Professorat de première chaire	1 h. pour tout professeur qui effectue 6 h. d'enseignement littéraire ou scientifique dans les classes de baccalauréat et les classes préparatoires.
Heures de laboratoire : - de langues vivantes, - de sciences physiques et naturelles, - de technologie.	- 1 h. pour le professeur chargé du laboratoire de sciences physiques ou naturelles <u>ou</u> - 1 h. pour chaque enseignant qui fait 8 h. de cours de sciences physiques ou naturelles, si le laboratoire est sans professeur attaché ou agent de service intégralement affecté. Applicable aux laboratoires de technologie avec 6 divisions au moins et aux laboratoires de langues avec 6 cabines au moins.
Cabinet d'histoire et de géographie	½ h. ou 1 h. pour l'établissement.
Bureau commercial	1 h. dans les lycées. 2 h. pour les sections de technicien supérieur.
Classe à effectif pléthorique	1 h. de 36 à 40 élèves si 8 h. de cours (10 h. pour les enseignants d'EPS). 2 h. pour les classes de 40 élèves. Effectif constaté au 15 novembre.
Service partagé entre trois établissements de la même localité	1 h. pour les enseignants des matières générales et technologiques. 1 h. pour les enseignants d'EPS.
Service partagé entre deux établissements dans des communes non limitrophes (CNL)	1 h. si le surcroît de transport excède 2 h. par semaine. 1 h. pour les enseignants d'EPS sans condition liée au temps de transport.
Service partagé dans trois établissements de trois communes différentes	2 h. pour les enseignants d'EPS.

Source : Rapport sur les décharges statutaires des enseignants du second degré
Mission d'audit de modernisation, avril 2006

¹ Sur la base d'un temps de service obligatoire de 18 heures.

² Comme le précise le rapport de la mission d'audit, « l'attribution des heures de décharge n'a pas pour conséquence, dans la majorité des cas, de diminuer le service d'enseignement, face à la classe, mais d'entraîner une heure supplémentaire et d'augmenter la rémunération de l'enseignant. »

Le rapport de la mission d'audit préconise une rénovation du système des décharges de service, pour en faire un instrument souple de gestion des ressources humaines, et recommande à cet effet :

- de recentrer les décharges sur les besoins de l'éducation nationale, en tenant compte des évolutions du métier d'enseignant (coordination, soutien aux élèves, formation, missions académiques...);

- de supprimer l'automatisme des décharges, en subordonnant leur attribution à un examen préalable, et de plafonner leur volume ;

- de renforcer l'autonomie des établissements leur attribuant un contingent annuel d'heures de décharges, à ventiler en fonction des objectifs et des priorités du projet d'établissement.

Ces conclusions ont été pour partie prises en compte dans la préparation du présent projet de budget, qui prévoit la suppression de 2 776 emplois, dont 2 300 dans l'enseignement public du second degré et 476 dans l'enseignement privé, au titre du réexamen de certaines décharges.

Un projet de décret sur les obligations de service des enseignants, modifiant les textes datant de 1950, est en cours de publication. Il propose un **meilleur encadrement** de l'octroi de certaines décharges, qui n'aura donc plus un caractère systématique. Sont notamment concernées :

- l'heure dite de « première chaire », qualifiée de « *survivance* » par les auteurs de l'audit, sera recentrée sur les professeurs de première et de terminale préparant les élèves à une épreuve du baccalauréat ; de 30 à 40 % des 100 000 enseignants qui en bénéficient actuellement devraient la perdre ;

- les trois heures de décharges des professeurs d'éducation physique et sportive (EPS) pour les activités pratiquées dans le cadre des associations sportives de l'établissement seront conditionnées à leur fonctionnement effectif, sous le contrôle du chef d'établissement ;

- les heures dites « de cabinet », « de vaisselle » ou « de laboratoire » des professeurs d'histoire, de biologie et de chimie, destinées au classement de documents et à l'entretien de matériels, seront supprimées dès lors que d'autres personnels (documentalistes, agents de laboratoire) sont prévus pour assurer ces tâches.

Ainsi, loin de remettre en cause la pertinence et l'utilité des décharges statutaires, la réforme engagée par le ministère contribue à conforter le dispositif, par une **clarification des règles** appliquées. Les mesures proposées, légitimes et équilibrées, répondent à un souci de transparence et ne semblent donc pas de nature à nuire à la qualité du service d'enseignement.

Elles incitent, toutefois, dans le sens des observations formulées par l'audit, à prolonger la réflexion sur la réalité du métier d'enseignant et l'évolution des tâches, mais aussi sur la façon de parvenir à une gestion plus souple, et peut-être moins centralisée, des décharges, afin de laisser davantage

de marges de manœuvre aux établissements scolaires pour adapter l'attribution de ces heures à leurs besoins.

3. La poursuite de la réduction des « surnombres »

a) Un objectif qui se heurte à des facteurs de rigidité

La forte spécialisation disciplinaire des enseignants du second degré (il existe 327 spécialités), notamment dans les disciplines professionnelles, ainsi que les rigidités inhérentes à la « ressource enseignante », rendent impossible une parfaite adéquation entre l'offre disponible et les besoins, par ailleurs soumis aux fluctuations de la demande de formation.

Pour autant, **l'objectif de réduction du nombre d'enseignants en sureffectifs¹ est légitime**, car il répond à un souci de bonne gestion de notre système éducatif. **Cependant, un tel objectif ne se décrète pas d'une année sur l'autre** : ainsi, malgré les annonces faites en 2002 par le ministre de l'éducation nationale, consistant à réduire à 1 500 en 2004-2005 le volume des « surnombres disciplinaires », leurs effectifs ont continué à augmenter sensiblement de 2002 à 2004, comme le montre le tableau suivant.

ENSEIGNANTS EN SURNOMBRE CONSTATÉS EN FIN D'ANNÉE SCOLAIRE

DISCIPLINES	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Conseillers principaux d'éducation	-	13,60	94,58	109,92
Enseignement en collège et lycée :	1 990,47	2 032,65	3 116,10	2 808,09
Philosophie	277,98	211,23	157,66	115,31
Lettres modernes	77,29	177,83	575,27	565,97
Allemand - Anglais-Espagnol	344,57	367,46	671,58	389,84
Autres langues	204,48	224,73	252,13	277,57
Éducation physique et sportive (EPS)	52,07	155,08	516,12	502,60
Autres disciplines d'enseignement général	173,61	121,11	186,40	204,97
Disciplines d'enseignement technologique	860,47	775,21	756,94	751,83
<i>dont Génie électrique - Électrotechnique</i>	<i>422,45</i>	<i>345,19</i>	<i>325,99</i>	<i>246,92</i>
Enseignement en lycée professionnel :	446,38	489,41	596,18	500,78
Disciplines d'enseignement général	207,01	280,32	323,37	210,11
Disciplines professionnelles	239,37	209,09	272,81	290,67
TOTAL GÉNÉRAL	2 436,85	2 535,66	3 806,86	3 418,79

Source : Ministère de l'éducation nationale

¹ Les enseignants en sureffectif sont ceux comptabilisés au-delà du potentiel de remplacement de 6 % dans une discipline donnée.

En effet, deux facteurs ont contribué à accentuer le phénomène :

- la mise en œuvre de la réforme des retraites¹ a eu pour effet de différer certains départs, en raison, notamment, de la modification des régimes de cessation progressive d'activité (CPA) et de congé de fin d'activité (CFA) ; ainsi, les demandes d'entrée en CPA sont passées, pour les enseignants du second degré, de 7 752 en 2003 à moins de 1 000 en 2005 ;

- le maintien, en parallèle, d'un volume de recrutement élevé en 2003 (18 000 postes ouverts aux concours externes du second degré) et 2004.

Afin de poursuivre les efforts engagés en faveur de la réduction des « surnombres », **le projet de budget pour 2007 prévoit que 500 emplois d'enseignants du 2nd degré partant à la retraite ne seront pas remplacés.**

En outre, les prévisions de départs en retraite plus massifs dans le 2nd degré (environ 17 000 par an de 2006 à 2009, contre 14 500 en 2004 et 2005), conjuguées à la diminution des recrutements (10 000 postes ouverts aux concours externes en 2006 et 2007), devraient entraîner, dès cette année, une baisse mécanique du volume des surnombres.

Par ailleurs, les actions entreprises par les académies, depuis 2003, dans l'objectif « pas d'enseignant sans service », ont permis d'atteindre un **taux de mobilisation des « surnombres » de 78 % en 2005-2006 :**

- pour participer à la mise en œuvre des programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) au collège ;
- pour assurer des remplacements de courte durée ;
- pour assurer des enseignements dans d'autres disciplines connexes ou dans un autre type d'établissement que celui correspondant à leur corps.

b) La promotion de la « bivalence » : un moyen d'introduire de la souplesse dans la gestion de la « ressource enseignante »

L'objectif de réduction des sureffectifs disciplinaires renvoie, en outre, à des enjeux liés à la recherche d'une plus grande « flexibilité » de la « ressource enseignante ».

A cet égard, la mise en place des **mentions complémentaires**, à partir de la session 2006 des concours de recrutement², permet aux candidats de valider une double compétence. Ce dispositif sera reconnu et consolidé dans le

¹ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

² Les candidats au CAPES, CAPEPS, CAPET et CAPLP peuvent demander de passer une épreuve complémentaire constituée d'une épreuve d'admissibilité ou d'admission d'une section du concours dans la discipline de la mention (arrêté du 17 juillet 2006). En 2006, des mentions complémentaires ont été ouvertes en français, mathématiques et langues vivantes : 7 258 candidats se sont inscrits ; parmi ceux-ci, 492 ont réussi leur CAPES et 290 d'entre eux se sont présentés à la mention complémentaire, attribuée à 33 candidats (23 en français-langues, 6 en maths-physique/chimie, 4 en français-histoire/géographie).

cadre du décret, en cours de publication, modifiant les textes de 1950 relatifs aux obligations de service des enseignants.

Les enseignants seront incités à acquérir cette forme de bivalence :

- par la possibilité, à partir de 2008, d'obtenir une mention complémentaire selon une procédure de validation des acquis de l'expérience ;
- par la **valorisation, dès 2007, des enseignants titulaires d'une mention complémentaire**, qui bénéficieront d'une priorité en matière d'affectation et recevront une **prime**, dès lors qu'ils enseigneront au moins trois heures dans une autre discipline.

Votre rapporteur considère que ces avancées contribuent à diversifier le travail des enseignants et à réintroduire, dans l'organisation des établissements, une marge de souplesse qui s'était un peu perdue depuis la disparition du corps des PEGC¹. En effet, en dehors des professeurs de lycée professionnel, moins de 1 % des titulaires enseignent dans deux disciplines.

De la même façon, votre rapporteur suggère d'inciter financièrement les professeurs en surnombre à enseigner dans une autre discipline voisine, par le biais d'une bonification indiciaire. Cela pourrait notamment concerner des professeurs de génie électrique, pour assurer des cours de sciences physique ou de mathématiques au collège.

B. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

1. Des moyens renforcés en faveur de l'encadrement des élèves en difficulté et de la prévention

a) La consolidation des effectifs d'assistants d'éducation et d'emplois de vie scolaire

Le projet de budget pour 2007 poursuit les efforts visant à renforcer l'encadrement des élèves, notamment ceux qui sont le plus en difficulté, dans le cadre du plan de relance de l'éducation prioritaire présenté par le ministre le 8 février dernier. La **consolidation des effectifs d'adultes présents dans les établissements** y contribue tout d'abord.

Ainsi, 47 100 ETPT d'**assistants d'éducation** sont prévus pour 2007², soit 6 600 de plus qu'en 2006, répartis comme suit :

- 6 000 ETP en remplacement des maitres d'internat et surveillants d'externat (MI-SE) dont le contrat arrive à son terme en 2007 ;

¹ PEGC : Professeurs d'enseignement général de collège.

² Dans le projet de budget pour 2007, 913 millions d'euros, soit 131,7 millions de plus qu'en 2006 (dont 98,5 redéployés depuis le titre 2, en raison des fins de contrat de MI-SE) sont mis à disposition des EPLE pour leur rémunération.

- 500 ETP correspondant au recrutement de 1 000 assistants pédagogiques à mi-temps pour participer à la mise en œuvre des programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) ; ils seront affectés, en priorité, dans les réseaux « ambition réussite », correspondant aux 249 collèges et 1 600 écoles classés en zone d'éducation prioritaire (ZEP) où se concentrent le plus de difficultés, s'ajoutant aux 3 000 déjà recrutés à la rentrée 2006 ;

- 100 ETP correspondant au recrutement de 200 assistants d'éducation à mi-temps pour **l'ouverture de 200 nouvelles classes relais**.

Votre rapporteur rappelle, à cet égard, que la loi d'orientation pour l'avenir de l'école avait prévu la création de 1 000 classes relais supplémentaires sur cinq ans, pour accueillir, de façon temporaire, des élèves dont le comportement est de nature à perturber les classes. En parallèle, le projet de budget prévoit la création de **300 emplois d'enseignants** (200 professeurs des écoles et 100 professeurs certifiés) pour encadrer les élèves dans ces 200 nouvelles classes relais qui ouvriront à la rentrée 2007.

Outre les assistants d'éducation, le projet de budget prévoit près de 130 millions d'euros¹ pour le **recrutement de 50 000 emplois de vie scolaire (EVS)** dans les écoles ou établissements publics et 1 250 dans les établissements privés, sur la base des contrats aidés mis en place dans le cadre du plan de cohésion sociale : 29 000 EVS étaient en poste au 1er juin 2006, dont 47 % pour exercer des fonctions administratives ou d'assistance à la documentation et 53 % pour des fonctions d'aide à l'accueil, à l'encadrement des élèves (y compris des élèves handicapés) et à l'animation d'activités artistiques ou sportives.

Si l'organisation de ces recrutements par les EPLE², également chargés, comme pour les assistants d'éducation, de recruter les personnels appelés à exercer dans les écoles, a pu susciter, au départ, quelques réticences, compte tenu de la lourdeur et des difficultés de la tâche, votre rapporteur a pu entendre que ces blocages avaient ensuite été rapidement levés. Toutefois, cette responsabilité nouvelle suppose que les établissements puissent disposer, en appui, de véritables **pôles administratifs** dotés d'équipes renforcées.

b) Le renforcement nécessaire des personnels médico-sociaux

En parallèle, le présent projet de budget engage un effort nécessaire en faveur de **l'accompagnement sanitaire et social des élèves** :

- par la **création de 300 emplois d'infirmiers** à la rentrée 2007³, au titre de l'objectif fixé par la loi d'orientation pour l'avenir de l'école, selon lequel chaque collège ou lycée devra bénéficier, d'ici 2010, des services d'une

¹ 125 millions d'euros sur le programme « vie de l'élève » et 4,5 millions d'euros sur le programme « enseignement privé ».

² EPLE : établissement public local d'enseignement.

³ La loi de finances pour 2006 a prévu également la création de 300 emplois à la rentrée 2006, conformément aux mêmes engagements.

infirmière identifiée ; on compte aujourd'hui 6 572 emplois d'infirmiers pour 7 793 établissements publics du second degré ; ces 300 infirmières supplémentaires seront affectées, en priorité, aux collèges de l'éducation prioritaire labellisés « ambition réussite » ;

- par la **création de 50 emplois d'assistants de service social** « *et/ou de médecins scolaires* » ; comme l'a indiqué le ministre de l'éducation nationale, en réponse aux interrogations de votre rapporteur, la répartition de ces 50 postes n'est pas encore définie.

Ces mesures, rendues possibles par la suppression, en parallèle de 400 emplois administratifs dans les rectorats et au ministère¹, répondent à des besoins importants. Il existe en effet un **déficit récurrent en personnels médico-sociaux, dont les missions sont pourtant de plus en plus essentielles dans les écoles et les établissements scolaires** afin d'y renforcer la prévention des troubles du langage et du comportement, la prévention des conduites addictives, de la maltraitance, l'éducation à la santé, etc.

Sur la base du même constat, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de M. Yvan Lachaud (UDF – Gard) et avec l'avis favorable du Gouvernement, un **amendement tendant à créer 10 postes supplémentaires de médecins scolaires**, gagés par une légère diminution des crédits de personnels du second degré public².

On compte, en 2006, **1 242 médecins titulaires**, chargés notamment de réaliser les bilans de santé et les visites médicales obligatoires, prévus à six ans³, en fin de troisième ou avant des stages en entreprise.

Si le nombre de postes ouverts aux concours de recrutement est en augmentation (85 en 2006, soit le double qu'en 2005, où seuls 34 postes, sur 42, avaient été pourvus), les **difficultés à pourvoir les postes** sont néanmoins réelles et incitent à s'interroger sur l'attractivité du statut de médecin scolaire.

Votre rapporteur rappelle, par ailleurs, que le Sénat avait proposé, au moment des débats sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, dans un amendement ensuite supprimé par les députés, de **confier les services de médecine scolaire aux départements**, dans le prolongement logique de leurs compétences en matière d'aide sociale à l'enfance et de protection maternelle et infantile. Cette solution mériterait sans doute d'être réexaminée, dans le souci d'une plus grande efficacité de la politique sanitaire en milieu scolaire.

¹ *Mesure justifiée par la réorganisation des examens et concours notamment.*

² *Soit un transfert de 151 303 euros du programme « enseignement scolaire public du second degré » (titre 2) vers le programme « vie de l'élève » (titre 2).*

³ *Un indicateur du programme « vie de l'élève » montre que 73,5 % des élèves ont bénéficié, en 2005, de ce bilan au cours de leur 6^e année, l'objectif étant fixé à 80 % en 2010.*

2. La scolarisation des enfants handicapés : des ambitions élevées, des progrès significatifs à prolonger

En application des dispositions de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le présent projet de budget poursuit les efforts engagés ces dernières années en faveur de l'accueil des élèves handicapés.

En effet, cette loi a réaffirmé le droit, pour chaque enfant présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant, d'être inscrit dans l'école ou l'« établissement de référence » le plus proche de son domicile.

La scolarisation « en milieu ordinaire » doit donc être privilégiée dès lors que cela est possible et profitable à l'enfant. Par ailleurs, la continuité des parcours scolaires est renforcée par l'élaboration d'un « projet personnalisé de scolarisation » : un enseignant spécialisé est désigné pour exercer les fonctions de référent auprès de chaque élève handicapé, afin de favoriser la mise en œuvre et le suivi de ce projet, en liaison avec les parents.

Les efforts engagés en ce sens depuis 2002 ont déjà permis de réaliser des progrès significatifs, qui ont conduit, comme le montre le tableau suivant, à une **augmentation de près de 42 % du nombre d'enfants scolarisés en milieu ordinaire entre 2003 et 2005.**

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ENFANTS ET D'ADOLESCENTS HANDICAPÉS SCOLARISÉS

(France métropolitaine + DOM, public et privé)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Total 1^{er} degré	76 815	96 396	104 824
<i>dont CLIS</i>	32 556	37 584	39 830
Total 2nd degré	30 082	37 442	46 699
<i>dont UPI</i>	4 933	5 988	7 765
- Collège	21 550	27 033	33 423
<i>dont UPI</i>	4 728	5 436	7 062
- LEGT	5 159	6 690	8 142
<i>dont UPI</i>	61	389	407
- LP	2 976	2 894	3 646
<i>dont UPI</i>	144	163	296
- EREA	397	825	1 488
Total	106 897	133 838	151 523

LEGT : lycée d'enseignement général et technologique - LP : lycée professionnel

EREA : établissement régional d'enseignement adapté

Dans le prolongement de ces avancées, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit :

- **l'ouverture de 200 nouvelles unités pédagogiques d'intégration (UPI) à la rentrée 2007¹, dont 166 dans le public et 34 dans le privé**, permettant d'assurer l'accueil des élèves handicapés dans le second degré, dans la continuité des classes d'intégration scolaire (CLIS) du premier degré ; la loi d'orientation pour l'avenir de l'école a prévu la création de 1 000 UPI supplémentaires d'ici 2010 afin de rattraper les retards ; il existe **910 UPI en 2005**, contre 320 en 2002 ; toutefois, cela reste encore insuffisant, au regard du nombre d'élèves scolarisés dans les **3 939 CLIS** ;

- **la création, en conséquence, de 166 emplois d'enseignants spécialisés² et le recrutement de 166 AVS-Co supplémentaires.**

Votre rapporteur rappelle que l'on compte, au 30 juin 2006, 6 232 emplois d'auxiliaires de vie scolaire (AVS), dont 4 710 chargés d'un accompagnement individuel (AVS-i) et 1 522 chargés de l'accompagnement collectif (AVS-Co) des élèves handicapés³.

Ces fonctions sont exercées, comme le montre le tableau suivant, par plus de 8 400 personnes, contre 4 700 en 2003-2004 et 3 400 en 2001.

LES AVS EN ACTIVITÉ AU 31 JANVIER 2006

<i>1^{er} degré</i>			<i>2nd degré</i>			<i>Total</i>
AVS-CO	AVS-i	Total	AVS-CO	AVS-i	Total	
1 123	5 199	6 322	803	1 236	2 066	8 388

Source : ministère de l'éducation nationale

S'y ajoutent, par ailleurs, selon les dernières données transmises à votre rapporteur (octobre 2006), **2 965 emplois de vie scolaire (EVS)** recrutés à partir de la rentrée 2005, sur la base de contrats d'avenir (CAV) ou de contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), pour exercer une mission d'accueil et d'accompagnement des élèves handicapés, en priorité auprès des jeunes enfants en école maternelle.

Ainsi, **près de 18 600 enfants ou adolescents (15 100 dans le 1^{er} degré et 3 500 dans le 2nd degré) ont bénéficié d'un accompagnement**, le plus souvent à temps partiel, alors qu'ils n'étaient que 7 400 en 2002-2003 et 10 200 en juin 2004.

Ces efforts sont à saluer, mais il est vrai que les ambitions très élevées fixées par le législateur ont généré une forte demande de la part des

¹ La loi de finances pour 2006 a prévu l'ouverture de 200 nouvelles UPI à la rentrée 2006.

² Soit + 55 ETPT inscrits au programme « enseignement scolaire public du second degré ».

³ Les AVS-Co sont rémunérés par les établissements scolaires, comme les assistants d'éducation, à la différence des AVS-i, recrutés par les inspections d'académie et comptabilisés dans le plafond d'emplois.

familles. Il faut souligner, face à ces attentes, que l'affectation d'un AVS à temps plein n'est pas forcément la solution à privilégier : les besoins doivent être finement analysés dans l'intérêt de chaque enfant.

Par ailleurs, comme l'a souligné notre collègue député M. Guy Geoffroy, dans un rapport de mission sur la scolarisation des enfants handicapés, remis aux ministres en charge de l'éducation et de la santé en fin d'année 2005, « **le premier sujet crucial est celui de la formation** » : « *les AVS sont appelés à recevoir une formation à laquelle ils aspirent fortement, mais dont beaucoup témoignent encore de son insuffisance* ».

Alors qu'un million d'euros ont été transférés, en ce sens, vers le programme « vie de l'élève », lors de la discussion du budget pour 2006, un « cahier des charges » a été adressé aux académies pour que les AVS puissent recevoir une formation consolidée, de 60 heures par an ; les académies sont appelées à privilégier, en outre, les recrutements sur la base de contrats de trois ans, pour garantir une plus grande stabilité des personnels.

Par ailleurs, lors de la discussion du présent projet de budget pour 2007, les députés ont adopté un **amendement**, présenté par M. Frédéric Reiss (UMP – Bas-Rhin), tendant à abonder de **2 millions d'euros** les crédits destinés à l'acquisition de matériel pédagogique adapté et à la formation des auxiliaires de vie scolaire¹.

Tout en approuvant cette initiative, votre rapporteur tient à souligner que **ces formations doivent bénéficier de la même façon aux emplois de vie scolaire chargés de l'accompagnement des élèves handicapés**. Il convient également de veiller, au moment de leur recrutement, à ce que le profil des personnes soit le mieux adapté à l'exercice de ces missions spécifiques, et d'engager un dialogue avec les associations et les familles pour gagner leur confiance. Enfin, les contrats d'avenir, dont la durée minimale est de deux ans, renouvelables dans la limite de trois ans, sont à privilégier aux contrats d'accompagnement dans l'emploi (conclus pour six mois, dans la limite de deux ans) afin d'assurer une plus grande continuité dans ces fonctions.

3. Renforcer l'équité du dispositif d'aide sociale : des avancées encore insuffisantes

a) Les mesures prévues pour 2007

Le montant des **crédits de bourses** s'établit, pour 2007, à 543,2 millions d'euros pour l'enseignement public (sur le programme « vie de l'élève »), soit 43 millions d'euros de plus qu'en 2006, et à 65,5 millions d'euros pour l'enseignement privé, soit 3 millions de plus qu'en 2006.

¹ Ces crédits sont transférés de l'action 14 « subventions globalisées aux EPLE » du programme « enseignement scolaire public du second degré » vers l'action 3 « accompagnement des élèves handicapés » du programme « vie de l'élève ».

En parallèle, les dotations inscrites pour 2007 en faveur des **fonds sociaux** sont ramenées de 57,1 millions d'euros pour 2006 à 40 millions d'euros pour 2007, afin de favoriser la réduction progressive du volume des reliquats dans les établissements (30,4 millions d'euros en 2006, contre 47,3 millions d'euros en 2005) ; pour l'enseignement privé, le montant alloué aux fonds sociaux reste au même niveau qu'en 2006, à 5,6 millions d'euros.

L'augmentation des crédits de bourses permet :

- la **revalorisation, à partir de la rentrée 2007, des taux de bourses de collège et de lycée, à hauteur de 2 %**, c'est à dire en fonction de l'évolution de la base mensuelle des allocations familiales ;

- la **montée en charge du dispositif des bourses au mérite**, au titre duquel 71,2 millions d'euros sont prévus pour 2007 dans l'enseignement public et 6,2 millions d'euros pour l'enseignement privé, soit environ 35 millions supplémentaires par rapport à 2006¹.

Votre rapporteur rappelle qu'un amendement du Gouvernement adopté lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2006 avait abondé cette ligne de 15 millions d'euros supplémentaires, afin de permettre de financer **100 000 bourses au mérite dès la rentrée 2006**. On compte ainsi 89 000 bénéficiaires dans l'enseignement public - au lieu de 28 500 à la rentrée scolaire 2005 - et près de 8 000 dans l'enseignement privé - au lieu de 2 500 à la rentrée 2005 -, auxquels s'ajoutent 3 000 bourses au mérite dans l'enseignement agricole² ; le montant annuel de l'aide a été porté à **800 euros, soit 25 euros de plus qu'en 2005**.

Les modalités d'attribution des bourses au mérite, relancées par la loi d'orientation pour l'avenir de l'école, ont été précisées par le décret n° 2006-730 du 22 juin 2006. Elles bénéficient de plein droit aux élèves boursiers ayant obtenu une mention bien ou très bien au brevet des collèges et s'engageant à poursuivre leur scolarité avec assiduité jusqu'au baccalauréat ; elles peuvent également bénéficier à des élèves boursiers qui se sont distingués par leurs efforts et leur travail. Dans ce dernier cas, la décision d'attribution relève de l'inspecteur d'académie, après avis d'une commission départementale.

b) Des efforts insuffisants en faveur des bourses de collège

Ces évolutions ne répondent que partiellement aux recommandations formulées par votre rapporteur lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2006, en vue de renforcer l'équité du dispositif d'aide sociale.

¹ 1,44 million d'euros ont été redéployés, en outre, du programme « vie de l'élève » vers le programme « enseignement technique agricole », afin de financer les bourses au mérite destinées aux élèves des établissements agricoles.

² 1,44 million d'euros ont été transférés du programme « vie de l'élève » vers le programme « enseignement technique agricole » afin de financer les bourses au mérite pour les élèves des établissements agricoles.

Votre rapporteur avait demandé au ministre de procéder, au sein des crédits d'« action sociale » du programme « vie de l'élève », à un redéploiement des fonds sociaux vers les bourses sur critères sociaux, à hauteur de 20 millions d'euros, pour permettre une revalorisation significative des bourses de collège (de 60 à 72 euros) et des plafonds de ressources.

En effet, **le dispositif des fonds sociaux soulève plusieurs critiques, tant dans son principe que dans sa gestion :**

- d'une part, les critères et la logique même d'attribution de ces aides par les établissements place les familles les plus modestes dans une **démarche d'assistanat** ; or, certaines - pourtant dans le besoin - sont réticentes à exposer leurs difficultés et à tendre la main ; le formalisme de certains dossiers de demande peut avoir, en outre, un effet dissuasif ;

- d'autre part, ces difficultés à identifier les besoins, conjuguées à la tendance, dans certains établissements, à thésauriser les crédits de fonds sociaux en fonds de réserve, ont entraîné une accumulation de reliquats.

Si le transfert, pour 2007, de 17 millions d'euros des fonds sociaux vers les crédits de bourses constitue une avancée, ces crédits servent, toutefois, essentiellement à accompagner la montée en charge des **bourses au mérite**.

Or, celles-ci **ne bénéficient qu'aux seuls lycéens**, pour lesquels les aides sont aujourd'hui, bien que relativement modestes, les plus élevées et les plus nombreuses (voir l'encadré suivant). Par ailleurs, leurs critères d'attribution écarteront du dispositif les élèves issus de familles très modestes dont les résultats ne sont peut-être pas brillants, mais juste moyens.

LES BOURSES ET PRIMES DE LYCÉE

Les bourses de lycée sont exprimées en parts unitaires qui varient selon les ressources et les charges des familles. Les plafonds s'établissent, à titre d'exemple :

- à 11 323 euros pour douze points de charge, ce qui correspond à une famille ayant deux enfants à charge et dont l'un des parents seulement est salarié ;

- à 17 928 euros pour dix-neuf points de charge, correspondant à une famille ayant cinq enfants à charge, dont l'un seulement des parents est salarié.

En moyenne, neuf parts sont attribuées par boursier, soit **366 euros** par an, versés en trois fois.

En complément des bourses de lycée, des primes sont servies à certains niveaux de scolarité ou en fonction des enseignements choisis, notamment pour les élèves boursiers des filières professionnelles :

- des **primes** d'un montant identique pour tous les élèves boursiers ont été instituées à l'**entrée en seconde** depuis 1986, à l'**entrée en première** depuis 1990 et à l'**entrée en terminale** depuis 1993 ; elles sont versées en une seule fois avec le premier terme de la bourse ;

- deux parts supplémentaires sont allouées aux boursiers qui suivent un enseignement technologique et professionnel ;

- une **prime d'équipement** existe depuis 1973 ; elle est destinée aux élèves boursiers scolarisés en première année de CAP¹, BEP², baccalauréat technologique ou brevet de technicien, dans certaines spécialités de formation ;

- une **prime à la qualification**, versée en trois fois en même temps que la bourse d'études, est attribuée, depuis 1983, aux élèves boursiers préparant un CAP, un BEP ou une mention complémentaire.

Enfin, une **prime d'internat**, créée en 2001 dans le cadre du plan de relance de l'internat, est attribuée à tous les élèves boursiers internes de collège ou de lycée.

Or, c'est notamment au collège, où se concentrent bien des difficultés, qu'au montant dérisoire des bourses s'ajoutent des critères d'attribution qui en restreignent très fortement le bénéfice.

On observe ainsi, ces trente dernières années, à la fois une diminution de la part d'élèves boursiers - passée de 40 % au milieu des années 1970 à près de 23 % aujourd'hui - et une **forte diminution du montant relatif des bourses de collège**, conduisant à une érosion de leur taux de couverture des frais de pension et de demi-pension³.

Certes, votre rapporteur relève que les **plafonds de ressources** pris en compte dans le barème d'attribution des bourses de collège ont été **réévalués, pour l'année 2006-2007, à hauteur de 5,8 %**, alors que leur actualisation avait suivi le rythme moyen de 1,4 % par an depuis 1993. Toutefois, comme le montre le tableau suivant, une famille avec deux enfants, dont le revenu mensuel est de moins de 1 000 euros, ne reçoit que 60 euros par an d'aide de l'État, soit 20 euros par trimestre, pour un enfant collégien.

¹ CAP : certificat d'aptitude professionnelle.

² BEP : brevet d'études professionnelles.

³ Voir rapport pour avis de la commission des affaires culturelles, *Projet de loi de finances pour 2006, mission « enseignement scolaire », rapport n° 100 - Tome V (2005-2006) : la part des frais de pension et de demi-pension couverts par la bourse est passée de 90 % en 1970 à 49 % en 1985, puis 31 % en 1993.*

**TAUX ET BARÈME POUR L'ATTRIBUTION
D'UNE BOURSE DE COLLÈGE EN 2006-2007**

Revenus annuels	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	5 enfants	Par enfant supplémentaire
Plafond pour le taux 1 <i>60,30 € par an</i> <i>350 448 bénéficiaires</i>	9 474	11 660	13 846	16 032	18 218	2 186
Plafond pour le taux 2 <i>193,38 € par an</i> <i>197 741 bénéficiaires</i>	5 122	6 304	7 486	8 668	9 850	1 182
Plafond pour le taux 3 <i>310,62 € par an</i> <i>222 520 bénéficiaires</i>	1 806	2 223	2 640	3 057	3 474	417

Source : Ministère de l'éducation nationale.

Les montants sont ceux fixés pour l'année 2006-2007. Le nombre de bénéficiaires est celui constaté en 2005-2006.

En réponse à votre rapporteur, le ministre de l'éducation nationale a annoncé, lors de son audition devant la commission, qu'il engagerait un **audit** permettant d'avoir une vision globale des différents **dispositifs d'aide sociale** aux élèves et aux familles, qu'ils soient à l'initiative de l'État (bourses, allocation de rentrée scolaire...) ou des collectivités territoriales notamment.

Si votre rapporteur prend acte de cette volonté de clarifier une situation devenue, certes, peu lisible, en raison de la superposition des dispositifs, il insiste, néanmoins, sur la nécessaire refonte du système des aides sociales, dont les insuffisances sont évidentes au niveau du collège. Il proposera, au nom de la commission, un **amendement visant à revaloriser, de façon plus significative, le montant des bourses attribuées aux familles de collégiens.**

II. UNE VOLONTÉ D'AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME ÉDUCATIF DANS UN OBJECTIF D'EFFICACITÉ ET DE RÉUSSITE : DES RÉFORMES À APPROFONDIR

Le présent projet de budget traduit la mise en œuvre de réformes dont votre rapporteur juge utile d'établir un premier bilan.

En effet, alors que ces mesures avaient suscité de vives oppositions au moment de leur adoption par le Parlement, dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locale ou de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, elles semblent désormais plutôt bien acceptées par les acteurs du système éducatif.

Elles contribuent, de fait, à améliorer le fonctionnement des établissements scolaires, dans un objectif d'efficacité et de réussite des élèves, tout en ouvrant la voie à d'autres sujets restant encore à approfondir, notamment pour renforcer l'autonomie des établissements et le rôle des équipes de direction, ou pour développer les études encadrées.

A. LA MISE EN ŒUVRE DE RÉFORMES AU DÉPART CONTROVERSÉES : UN PREMIER BILAN PLUTÔT ENCOURAGEANT

1. Le transfert des personnels TOS : un processus en bonne voie

a) Une nouvelle étape dans le projet de budget pour 2007

Mesure controversée au moment de son adoption dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, le transfert aux départements et aux régions des missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien dans les collèges ou les lycées, ainsi que des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) chargés de les assurer, se déroule de façon plutôt satisfaisante.

Le présent projet de budget traduit une nouvelle étape dans ce transfert, qui concerne plus de 93 000 personnes au 31 décembre 2004 (soit 89 627 ETP) et s'effectue progressivement sur une période de trois ans.

LES MODALITÉS ET LE CALENDRIER DU TRANSFERT DES PERSONNELS TOS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les personnels TOS titulaires et non titulaires ont été mis à disposition auprès des collectivités territoriales concernées à partir du 1^{er} janvier 2005.

Le décret en Conseil d'État du 26 décembre 2005¹ a fixé les modalités du **transfert définitif des services, à compter du 1er janvier 2006**, et ouvert un délai de deux ans, d'ici fin 2007, pendant lequel les agents titulaires peuvent exercer leur **droit d'option** entre :

- une intégration dans la fonction publique territoriale, au sein de cadres d'emplois spécifiques (à l'exception des techniciens et des gestionnaires de TOS, intégrés au sein de cadres d'emplois existants), rappelant leur appartenance à la « communauté éducative » et garantissant leur affectation en établissement scolaire ;

- le maintien dans la fonction publique d'État, avec un détachement sans limitation de durée dans la fonction publique territoriale.

Les **agents ayant exercé leur droit d'option avant le 1^{er} septembre 2006 seront transférés au 1^{er} janvier 2007**. Deux autres vagues de transferts suivront, au 1^{er} janvier 2008 (pour les agents ayant opté entre le 1^{er} septembre 2006 et le 31 août 2007) et enfin au 1^{er} janvier 2009.

Les agents qui n'auront pas exercé leur droit d'option au 31 décembre 2007 seront placés en détachement et pourront demander leur intégration à tout moment. Cette demande sera alors soumise à l'accord de la collectivité d'accueil.

Dans la mesure où ces transferts ne concernent que les personnels titulaires et les agents non titulaires de droit public, votre rapporteur rappelle que la loi de finances pour 2006 avait prévu le versement d'une compensation prévisionnelle de près de 30 millions d'euros aux collectivités territoriales, afin de tenir compte des effectifs de personnels sur **contrats aidés**, estimés à 16 500 au moment du transfert. Les collectivités seront désormais responsables de ces recrutements et de la pérennisation ou non de ces emplois.

L'impact financier du transfert des personnels TOS dans le présent projet de budget pour 2007 représente 926 millions d'euros, répartis comme indiqué dans le tableau suivant.

¹ Décret n° 2005-1631 du 26 décembre 2005 fixant les modalités du transfert définitif aux départements et aux régions des services ou parties de services du ministère de l'éducation nationale.

LES TRANSFERTS DE PERSONNELS TOS DANS LE PLF 2007

	Montant <i>(en millions d'euros)</i>
<p>Programme « Vie de l'élève »</p> <p>Transfert de 23 343 ETPT de personnels TOS au 1^{er} janvier 2007 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 21 475 titulaires ayant exercé le droit d'option - 1 000 emplois devenus vacants depuis le transfert des services - 768 emplois d'agents non titulaires sur emplois vacants* - dépenses de chômage et prestations sociales obligatoires 	669,20
<p>Programme « Enseignement privé »</p> <ul style="list-style-type: none"> - impact sur le forfait d'internat 	248,60
<p>Programme « Soutien »</p> <ul style="list-style-type: none"> - transfert de 160 emplois de gestionnaires de personnels TOS (sur postes vacants) - dépenses de fonctionnement des gestionnaires TOS - dépenses de recrutement des personnels TOS - crédits d'action sociale versés aux personnels non titulaires et titulaires ayant exercé le droit d'option 	4,5 1,3 0,55 1,9

* Mesure complémentaire d'ajustement au nombre réel d'agents non titulaires transférés au 1^{er} janvier 2006, après le transfert de 2 700 emplois en loi de finances initiale pour 2006.

Les députés ont adopté, lors de la discussion en séance publique, un amendement du Gouvernement, de nature technique, tendant à ajuster le montant du droit à compensation des transferts aux régions et départements, en conséquence des dispositions prévues aux articles 13 et 14 de la première partie du projet de loi de finances pour 2007¹.

Cependant, **le montant des transferts, fondé sur des estimations réalisées en juillet dernier, est sous-évalué.** En effet, selon les données transmises par le ministère de l'éducation nationale, **45 021 personnels TOS (soit 50,35 %) ont exercé leur droit d'option avant le 1^{er} septembre 2006** et seront donc transférés aux collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2007.

Le Gouvernement devrait présenter, devant le Sénat, un amendement visant à tenir compte de ces décalages.

¹ Cet ajustement est gagé par annulation de crédits, à due concurrence, sur les programmes « vie de l'élève » et « soutien de la politique de l'éducation nationale », pour respectivement 800 000 euros et 1,78 million d'euros.

b) Un dialogue constructif engagé avec les collectivités territoriales

Comme le souligne notre collègue Éric Doligé, dans un récent rapport établi au nom de l'Observatoire de la décentralisation¹, le nombre important de personnels ayant « opté », à ce jour, pour la fonction publique territoriale révèle que « *la décentralisation n'est plus appréhendée par les personnels TOS* ». En effet, **l'intégration dans la fonction publique territoriale** a été « *plébiscitée* » par **73,5 % des « optants »** (soit 33 096 agents) ; 11 925 autres ont choisi le détachement sans limitation de durée.

Les départements connaissent, globalement, un « taux d'optants » plus élevé que les régions (53 % contre 48 %, et jusqu'à plus de 95 % dans certains départements), et une plus grande majorité des agents choisissent la fonction publique territoriale (78 % contre 69 % dans les régions).

Ces chiffres traduisent une **marque de confiance** des personnels à l'égard des collectivités territoriales, juste retour de la mobilisation dont elles ont fait preuve pour préparer et réussir ces transferts.

Les personnels TOS ont gagné à ces échanges une **reconnaissance** dont ils n'avaient jamais vraiment fait l'objet au sein de leur ministère de tutelle², de même que des avantages en termes de rémunération (régimes de primes plus avantageux) et de perspectives de carrière, qui auront, certes, un coût assez élevé pour les collectivités.

Par ailleurs, les **chefs d'établissement** ont indiqué à votre rapporteur qu'**un dialogue constructif, fondé sur des relations de confiance et une logique de contrat d'objectifs, s'était établi avec les collectivités territoriales**, à l'occasion de ces transferts de missions et de personnels.

En effet, votre rapporteur avait insisté, au moment des débats en séance publique, pour que la loi soit claire sur ce point : ainsi, « *pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement, le président du conseil général ou régional s'adresse directement au chef d'établissement. Il lui fait connaître les objectifs fixés par la collectivité de rattachement et les moyens que celle-ci alloue à cet effet à l'établissement. Le chef d'établissement est chargé de mettre en œuvre ces objectifs et de rendre compte de l'utilisation de ces moyens. (...)* »³

Ce faisant, ces nouveaux modes de relation ont suscité un débat positif au sein des établissements, sur leur fonctionnement général, sur les

¹ « Transfert des personnels TOS et DDE : un premier bilan encourageant malgré des perspectives financières préoccupantes », Rapport d'information présenté par M. Éric Doligé, au nom de l'Observatoire de la décentralisation, Sénat, n° 62 (2006-2007).

² L'Association des régions de France (ARF) a ainsi fait observer, devant les membres de l'Observatoire de la décentralisation, que « les régions n'ont pu que constater le désintérêt que l'État portait à ces personnels : aucune perspective de carrière, une formation continue indigente, une intégration très relative au sein de la communauté éducative. Les conséquences sont là : démotivation et absentéisme important. ».

³ Article 82 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

missions de chacun, sur les façons d'optimiser la gestion des personnels et des moyens... Selon les chefs d'établissement, ce modèle gagnerait à servir de référence dans leurs relations avec l'État.

2. Le système de remplacement des absences de courte durée

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a confié aux professeurs de collèges et de lycées la mission de contribuer à « *la continuité de l'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement, en assurant des enseignements complémentaires* », c'est-à-dire par le remplacement de leurs collègues, pour des absences d'une durée inférieure ou égale à deux semaines.

Ce dispositif s'est mis en place à partir de la rentrée 2005, en privilégiant le principe du volontariat. Le décret du 26 août 2005¹ précise qu'il **concerne en priorité le remplacement des absences qui sont prévisibles** tout au long de l'année. Les modalités pratiques de mise en œuvre sont définies, pour chaque établissement, dans le cadre d'un protocole élaboré en concertation avec l'équipe pédagogique.

Les enseignants volontaires pour assurer ces remplacements ponctuels sont rétribués sur la base d'heures supplémentaires à taux majoré (dans la limite de 60 heures par an, soit 5 heures par semaine et par enseignant titulaire). 51 millions d'euros dont 46 millions pour l'enseignement public et 5 millions pour l'enseignement privé - ont été inscrits à ce titre dans la loi de finances initiale pour 2006. **Cette dotation est abondée de 10 millions d'euros supplémentaires pour 2007** (soit 61 millions d'euros).

Selon le bilan communiqué par le ministre de l'éducation nationale, **les objectifs fixés pour cette première année d'application du dispositif ont été atteints** : en effet, **un million d'heures d'enseignement ont été remplacées au cours de l'année 2005-2006** (contre 500 000 pour l'année 2004-2005), soit la moitié des deux millions d'heures correspondant à des absences dites annoncées et prévisibles (congrés pour formation continue, pour examens ou pour naissance...).² Il est prévu de porter ce nombre à 1,8 million d'heures pour l'année en cours.

Toutefois, un rapport interne des inspections générales de l'éducation nationale, révélé par le journal *Le Monde* du 3 août 2006, a invité à la prudence dans l'interprétation des chiffres annoncés.

A partir d'une enquête menée auprès de 298 établissements, les inspecteurs dressent un **bilan plutôt mitigé** de la mise en place de ces nouvelles dispositions, notamment en raison d'une connaissance insuffisante

¹ Décret n° 2005-1035 du 26 août 2005, remplacement de courte durée des personnels enseignants dans les établissements du second degré.

² Sur un total de 233 millions d'heures annuelles dans les collèges et les lycées.

des absences par les établissements, mêmes lorsqu'elles sont « prévisibles ». Ces absences ne sont donc pas toujours signalées.

Votre rapporteur relève, toutefois, comme lui ont fait observer les chefs d'établissement, qu'un grand nombre de professeurs assurent eux-mêmes le rattrapage de leurs cours à la suite d'absences prévisibles ou inopinées¹. Ces situations échappent aux données officielles, mais contribuent, en pratique, à assurer une continuité des enseignements auprès des élèves.

Par ailleurs, **la préparation et l'organisation des examens** mobilisent un nombre d'heures et d'enseignants très élevé, et sont à l'origine d'absences « institutionnelles » qui pourraient être mieux encadrées.

Un rapport d'audit de modernisation, rendu public en décembre 2005², a souligné que, si les sessions du mois de juin représentent « *la partie la plus visible de la charge* », « *la perturbation du temps d'enseignement engendrée par les examens s'exerce en réalité tout au long de l'année, qu'il s'agisse de l'organisation de sessions ponctuelles, de contrôles en cours de formation ou encore, dans des proportions qui n'étaient pas réellement évaluées jusqu'à présent, des tâches de conception de sujet*³. **Sans même modifier le format des examens, il est possible de réaliser des gains substantiels de temps d'enseignement et de réduire l'impact de l'organisation des sessions, tout particulièrement de celles du baccalauréat.** »

Alors que, dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme, les mesures engagées depuis 2003 pour rationaliser l'organisation des examens et concours commencent à porter leurs fruits au niveau de l'administration centrale et des rectorats, cet effort devrait être poursuivi pour réduire l'impact de ces examens sur les établissements et les moyens d'enseignement.

3. L'école recentrée sur ses priorités : des évolutions à inscrire dans la durée

a) La définition du « socle commun » : l'affirmation d'une obligation de résultats

Considéré, par certains, au moment de sa définition dans la loi d'orientation pour l'avenir de l'école, comme une « culture au rabais », le socle commun de connaissances et de compétences constitue une avancée que le ministre a qualifiée d' « *historique* » au moment de sa présentation : il s'agit

¹ Ces absences dites inopinées (pour maladie, accident, évènement familial) représentent près de 3 millions d'heures par an.

² Rapport de la mission d'audit de modernisation sur l'organisation des examens de l'éducation nationale, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Inspection générale de l'éducation nationale, décembre 2005.

³ L'audit relève ainsi que la charge d'élaboration des sujets mobilise, chaque année, l'équivalent de 450 à 550 temps pleins d'enseignants.

en effet, pour la première fois, de **définir et hiérarchiser les « attendus » de l'école**, c'est-à-dire ce que chacun doit impérativement maîtriser pour poursuivre sa formation dans de bonnes conditions et s'insérer dans la société.

Ce recentrage sur les priorités de l'école ne serait pas essentiel si tous les élèves parvenaient, effectivement, à une bonne maîtrise des savoirs fondamentaux : or, au moins 15 % des élèves entrent en sixième avec de graves difficultés en lecture, qu'ils n'ont quasiment aucune chance de compenser au cours de la scolarité au collège.

Le socle commun, dont le contenu a été précisé par décret¹, est conçu comme une combinaison de connaissances fondamentales, de capacités à les mettre en œuvre, mais aussi d'attitudes. Il se décline en **sept piliers** :

- les cinq domaines de connaissances et de compétences fixés par le législateur, à savoir :

* la maîtrise de la langue française ;

* la pratique d'une langue vivante étrangère (la loi avait précisé « *au moins une* ») ;

* la connaissance des principaux éléments des mathématiques et la maîtrise de la culture scientifique et technologique ;

* la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication ;

* la culture humaniste ;

- deux autres domaines correspondant à des compétences qui, comme le précise le décret précité, « *ne font pas encore l'objet d'une attention suffisante au sein de l'institution scolaire* » :

* les compétences sociales et civiques ;

* l'autonomie et l'initiative.

Le socle se compose de plusieurs paliers, permettant d'évaluer, à chaque étape de la scolarité, sa maîtrise effective par les élèves.

En effet, comme le souligne le Haut conseil de l'éducation (HCE), qui avait formulé ses recommandations dans un avis rendu le 23 mars 2006 : « *L'exigence dans le contenu est indissociable d'une exigence dans l'évaluation : l'école a une obligation de résultats, effectifs et vérifiables.* »

Ainsi, l'acquisition du socle sera évaluée trois fois au cours de la scolarité obligatoire afin de vérifier la progression des élèves :

- en CE1, afin de s'assurer de la maîtrise de la lecture et de l'écriture ;

¹ Décret n° 2006-830 du 11 juillet 2006 relatif au socle commun de connaissances et de compétences et modifiant le code de l'éducation.

- en fin d'école primaire, afin notamment de valider l'acquisition des règles fondamentales de grammaire, de conjugaison et de calcul élémentaire ;

- en fin de collège, le diplôme national du brevet constituera la dernière étape de validation de la maîtrise des sept éléments du socle commun.

Enfin, un livret personnel permettra à chaque élève, à sa famille et aux enseignants de suivre l'acquisition progressive des compétences.

Un comité d'orientation sur les programmes, composé de sept groupes de travail, a été installé le 18 octobre dernier par le ministre de l'éducation nationale, en vue d'adapter les programmes de l'école et du collège « *dans l'esprit du socle commun* », c'est-à-dire en organisant, notamment, la complémentarité entre les disciplines.

En outre, alors que le « **cahier des charges** » de la formation des enseignants est en cours de préparation, votre rapporteur insiste sur la **nécessité d'articuler le contenu et les exigences de cette formation avec cet objectif prioritaire d'acquisition du socle commun**, notamment en vue d'« outiller » les enseignants pour faire face à l'hétérogénéité des classes et mieux répondre aux difficultés d'apprentissage de certains élèves.

b) La mise en œuvre des programmes personnalisés de réussite éducative

En parallèle de la définition d'un socle commun, la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a prévu la mise en œuvre de dispositifs de soutien - les programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) - pour les élèves éprouvant des difficultés dans l'acquisition de ces connaissances et compétences fondamentales.

Il s'agit de répondre le plus tôt possible à des signes de difficulté ou à des besoins éducatifs particuliers, notamment après un redoublement, en proposant à l'élève un programme de travail adapté, élaboré par les équipes éducatives, en liaison avec les parents.

Une **expérimentation des PPRE a été conduite au cours de l'année 2005-2006** : selon les informations transmises à votre rapporteur, elle a concerné 6 246 élèves, dont 3 782 écoliers, en priorité dans les classes de cours préparatoire (CP) et de cours élémentaire (CE1 et CE2), ainsi que 2 141 élèves de sixième, dans 149 collèges (dont 22 collèges privés et 54 collèges situés en zone d'éducation prioritaire).

L'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) en a réalisé une première évaluation, dans un rapport publié en juin dernier¹. Celle-ci préconise un meilleur encadrement des PPRE, dont la mise en œuvre a donné lieu à « *une réalité très diverse, parfois difficile à cerner* » et n'a pas conduit à une « *avancée significative dans l'aide aux élèves en difficulté* ». Les

¹ « Programmes personnalisés de réussite éducative », rapport n° 200-048 de l'IGEN, juin 2006.

inspecteurs généraux relèvent notamment les difficultés rencontrées par les enseignants pour identifier et sélectionner les « publics cibles », en l'absence de critères objectifs autres que les évaluations nationales.

La définition du socle commun et sa traduction dans les programmes scolaires devraient apporter une réponse à ces difficultés.

Par ailleurs, deux « guides pratiques », pour les écoles et les collèges, devraient être mis à disposition des équipes éducatives pour accompagner la **généralisation progressive des PPRE à partir de la rentrée 2006, dans les classes de CP, de CE1 et de 6^e, en priorité pour les élèves redoublants.**

La mise en œuvre des PPRE s'appuie, dans le premier degré, sur la mobilisation des moyens déjà consacrés aux dispositifs d'aide et de soutien (classes de CP dédoublées, réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté – RASED -...).

Au collège, les moyens nécessaires sont intégrés dans la dotation horaire globale (DHG) des établissements¹, et sont essentiellement mobilisés par redéploiement des heures de soutien non affectées. Votre rapporteur regrette que cela **conduise ainsi à réduire les marges de manœuvre laissées aux établissements.**

Toutefois, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit également le recrutement de 1 000 assistants pédagogiques à mi-temps (soit 500 ETPT) pour participer à la mise en œuvre des PPRE. Enfin, comme le ministre l'a annoncé lors de son audition devant la commission, 300 emplois d'enseignants qui auraient pu être supprimés compte tenu de la démographie scolaire dans le second degré seront mobilisés à cette fin à la rentrée 2007, pour accompagner l'extension des PPRE aux élèves de cinquième notamment.

B. DES AVANCÉES À APPROFONDIR

1. Renforcer le rôle des équipes de direction

Les réflexions en cours sur le statut du directeur d'école, dans le premier degré, de même que les interrogations des chefs d'établissement sur leurs missions, dans le second degré, placent la question du pilotage des écoles et des établissements scolaires au cœur des enjeux auxquels notre système éducatif devra répondre dans les mois ou les années à venir. S'il s'agit d'un impératif de modernisation, votre rapporteur a pu entendre que cela renvoyait à des attentes de plus en plus fortes de la part des acteurs de terrain.

¹ Ainsi, les deux heures non affectées par classe de 6^e sont mobilisées pour organiser les PPRE.

a) Un premier pas en faveur d'une meilleure reconnaissance des fonctions de directeur d'école

L'article 35 de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a prévu qu'un décret en Conseil d'État fixera « *les conditions de recrutement, de formation et d'exercice des fonctions spécifiques des directeurs d'école* ». En effet, l'évolution de leurs missions, de plus en plus complexes (au niveau administratif, pour la relation avec les parents, les élus et les partenaires du système éducatif...), a conduit les directeurs d'école à engager, à partir de 1999, une grève administrative.

Le ministre de l'éducation nationale a engagé, au dernier trimestre 2005, des négociations avec les quatre principales organisations syndicales concernées, en vue d'étudier l'ensemble des mesures susceptibles d'améliorer les conditions d'exercice des directeurs d'école.

Ces concertations ont abouti à la conclusion d'un **protocole d'accord signé, le 10 mai 2006**, par un seul syndicat (celui, toutefois, qui avait appelé à la grève administrative). Ce protocole prévoit les mesures suivantes :

- l'extension, à partir du 1^{er} septembre 2006, du quart de décharge aux directeurs des écoles de quatre classes, cette mesure étant rendue possible par la mise en place d'un stage « filé » pour les professeurs des écoles stagiaires ; en parallèle, les directeurs non déchargés se voient attribuer une décharge de rentrée scolaire de deux jours fractionnables ; de fait, les « règles » prévalant à l'octroi des décharges s'établissent comme indiqué dans le tableau suivant :

Décharge totale	à partir de 14 classes primaires ou de 13 classes maternelles
Demi-décharge	de 10 à 13 classes primaires ou de 9 à 12 classes maternelles
Quart de décharge (soit 36 jours par année scolaire)	de 4 à 9 classes primaires ou de 4 à 8 classes maternelles
Décharge de rentrée scolaire	Directeurs non déchargés : 2 jours fractionnables à prendre dans les 15 jours qui suivent la rentrée des élèves

- l'application d'un régime de décharges bonifiées pour les directeurs des écoles du réseau « ambition réussite » ;

- la **revalorisation, à hauteur de 20 %, de l'indemnité de sujétions spéciales (ISS) versée à tous les directeurs d'école : 10,6 millions d'euros supplémentaires sont inscrits à ce titre dans le projet de budget pour 2007** (sur un total de 60 millions d'euros), ce qui permet de porter l'ISS à 1 110,53 euros par an.

Enfin, le recrutement de **50 000 emplois de vie scolaire (EVS)**, soit un par école, est destiné à apporter une **assistance aux directeurs d'école dans leurs tâches administratives** : 19 158 EVS, recrutés, comme les

assistants d'éducation, par des EPLE¹ « supports », étaient en poste, en octobre 2006, pour assurer ces missions.

Ces avancées ont permis de faire en sorte que près de 80 % des directeurs d'école aient répondu aux enquêtes administratives au moment de la rentrée scolaire, mettant ainsi un terme à la « grève administrative ».

Cependant, les personnels sont désormais prêts à aller plus loin : une récente étude² a montré que 93 % des directeurs d'école sont favorables à la création d'un statut spécifique. La relance des négociations, engagée par le ministère ces dernières semaines, apparaît donc nécessaire pour approfondir cette question, qui permettra également d'aborder les enjeux liés au renforcement du pilotage des écoles.

b) D'un pilotage par les moyens à un pilotage par les objectifs : développer une logique de contractualisation avec les établissements

Comme votre rapporteur l'a déjà souligné dans de précédents rapports, l'établissement scolaire constitue le niveau le plus pertinent pour mettre en œuvre des actions adaptées aux besoins des élèves qu'il accueille.

Une enquête réalisée par la direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'éducation nationale souligne ainsi que, pour 95 % des chefs d'établissement, « une politique d'établissement peut, en quelques années, améliorer sensiblement les performances scolaires des élèves ».

Toutefois, si les textes officiels reconnaissent le principe d'autonomie des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), les représentants des chefs d'établissement, auditionnés par votre rapporteur, ont regretté que leurs marges de manœuvre ne restent encore, en pratique, que très limitées.

En effet, **le système éducatif continue à fonctionner, selon eux, de façon excessivement rigide et centralisée, par injonctions et circulaires plutôt que par contrat et objectifs.** Il en ressort une certaine confusion dans les missions de plus en plus nombreuses assignées aux établissements, ainsi qu'un **manque global de lisibilité, de cohérence et de suivi de ces actions.**

Comme le souligne la mission chargée d'un audit sur « la grille horaire des enseignements au lycée », les réformes successives engagées pour répondre aux demandes nouvelles - et parfois contradictoires - adressées au système éducatif ont été perçues par les établissements comme une « *aggravation de la complexité existante* ».

Pourtant, **des outils existent** désormais pour consolider le pilotage des établissements dans le sens d'une plus grande responsabilisation -à la fois

¹ EPLE : Établissement public local d'enseignement.

² « Consultation des directeurs d'écoles », étude réalisée par l'IFOP pour le groupement de défense des intérêts des directeurs, auprès de plus de 10 000 directeurs, septembre 2006.

financière et pédagogique- des équipes de direction. La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école en a rappelé ou étendu la portée :

- en confiant aux établissements, dans le prolongement des règles issues de la LOLF¹, une responsabilité budgétaire plus grande dans le cadre d'un **contrat d'objectifs** conclu avec l'autorité académique, après information de la collectivité territoriale de rattachement, et d'une lettre de mission ; or, comme le souligne le rapport précité, le pilotage du système éducatif « *est encore largement effectué par les moyens et non par les objectifs* »² : les objectifs et les indicateurs « *n'ont pas été déclinés au niveau des académies et des établissements de telle sorte que les moyens n'ont pu être affectés en fonction des objectifs à atteindre (...). La marge d'initiative des recteurs reste faible en dépit des responsabilités budgétaires qui leur ont été confiées. Les recteurs et les chefs d'établissement n'ont donc aucune incitation à la performance, c'est-à-dire à l'optimisation de l'emploi des moyens en fonction des résultats. Leurs principales préoccupations restent de gérer au mieux les moyens dont ils disposent, perçus comme de plus en plus rares compte tenu des rigidités qui pèsent sur les conditions de leur emploi* »³ ;

- en accordant aux établissements, dans le cadre de leur projet et après autorisation des autorités académiques, un **droit à l'expérimentation**, dans les domaines de l'enseignement des disciplines, de l'interdisciplinarité, de l'organisation pédagogique de la classe ou de l'établissement, de la coopération avec les partenaires, des échanges ou jumelages avec des établissements scolaires étrangers, etc. ; le Haut conseil de l'éducation sera chargé d'en établir un bilan et une évaluation annuels ;

- en instituant, au sein de chaque établissement, un **conseil pédagogique, présidé par le chef d'établissement** ; chargé de préparer le volet pédagogique du projet d'établissement, ce conseil a également pour mission de favoriser la concertation entre les professeurs, pour coordonner les enseignements, la notation et l'évaluation des activités scolaires ; la circulaire de préparation de la rentrée 2006 laisse une certaine latitude aux établissements quant à la composition et aux conditions de désignation des membres de ce conseil.

A cet égard, alors que, dans l'audit précité, les inspecteurs généraux relèvent que « *l'autorité proprement pédagogique du proviseur n'est guère reconnue* », la mise en place des conseils pédagogiques devrait servir d'appui pour consolider cette autorité et favoriser les évolutions, jusqu'alors entravées par « *le clivage persistant entre l'administration de la pédagogie [la tâche du chef d'établissement] et son exercice direct par les enseignants.* »⁴

¹ Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

² « *Rapport sur la grille horaire des enseignements au lycée* », Mission d'audit de modernisation, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'éducation nationale, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Octobre 2006.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

En effet, alors que des réformes récentes lui confèrent une position centrale - pour la mise en œuvre du dispositif de remplacement, le recrutement des assistants d'éducation ou des emplois de vie scolaire, pour la gestion des missions exercées par les personnels TOS dans le cadre d'une relation directe avec la collectivité territoriale de rattachement -, **le rôle essentiel du chef d'établissement comme pilote de l'équipe éducative et garant de sa cohésion, ainsi que sa capacité d'impulsion en matière de politique pédagogique, doivent encore être plus clairement réaffirmés et valorisés.**

Cela passe notamment par la mise en œuvre effective d'une contractualisation sur les objectifs en termes de pédagogie et de gestion, dans un cadre pluriannuel garantissant une visibilité sur les moyens alloués.

Votre rapporteur a pu entendre que cela correspondait, désormais, à des attentes de plus en plus fortes des personnels de direction, en particulier pour répondre à la diversité des élèves et des contextes d'enseignement.

A cet égard, votre rapporteur note avec satisfaction qu'une réflexion vient d'être engagée, au ministère de l'éducation nationale, sur les **missions des EPLE et le référentiel des fonctions de chef d'établissement**, au regard de ces évolutions. Il est en effet nécessaire de **clarifier les relations entre l'État et les établissements**, pour préciser les attentes et adapter, en conséquence, les moyens d'action, en privilégiant une logique de contrat fondée sur la responsabilisation des équipes.

2. Développer les études encadrées dans les établissements

a) Une possibilité ouverte par le renforcement des effectifs d'assistants pédagogiques

Le décret n° 2005-1194 du 22 septembre 2005 a complété le décret du 6 juin 2003 relatif aux assistants d'éducation¹, pour ajouter, au nombre de leurs fonctions, celle d'appui aux personnels enseignants pour le soutien et l'accompagnement pédagogique des élèves.

Recrutés par les EPLE, les candidats aux fonctions d'« assistant pédagogique » sont **choisis en priorité parmi les étudiants se destinant aux carrières de l'enseignement**, et justifiant d'un diplôme de niveau bac + 2. Cette première expérience doit ainsi servir de tremplin professionnel pour ces jeunes, notamment pour les aider à préparer les concours.

1 500 assistants pédagogiques ont été recrutés à la rentrée 2005, sur des contrats à mi-temps (soit 750 ETP), pour apporter un **soutien aux**

¹ La loi n° 2003-400 du 30 avril 2003 a créé le statut d'assistant d'éducation, destinés à se substituer aux maîtres d'internats et surveillants d'externats (MI-SE), ainsi qu'aux aides éducatrices recrutés sur la base de contrats emplois-jeunes ; ils sont chargés des fonctions de surveillance et d'encadrement des élèves, d'aide à l'accueil des élèves handicapés, d'aide à l'utilisation des nouvelles technologies et peuvent participer à toute activité éducative, sociale, culturelle ou sportive, y compris en dehors du temps scolaire.

lycéens (aide au travail personnel, soutien scolaire, études accompagnées...), dans **361 établissements défavorisés** (dont 70 lycées situés dans l'académie de Lille, 43 dans l'académie de Créteil, 27 dans celle de Versailles, 25 dans celle de Rouen, 21 dans celles d'Aix-Marseille et de La Réunion...). 1 324 assistants pédagogiques étaient en poste en mars-avril 2006.

En outre, dans le cadre du **plan de relance de l'éducation prioritaire**, le projet de loi de finances pour 2006 a prévu que 3 000 assistants pédagogiques supplémentaires¹ viendraient, avec 1 000 enseignants « chevronnés », renforcer les équipes éducatives, à compter de la rentrée 2006, dans les collèges et les écoles des 249 réseaux « ambition réussite ». Selon les informations transmises à votre rapporteur, ils permettront notamment d'assurer des **études encadrées quatre soirs par semaine**.

Dans un premier bilan publié en avril dernier², les inspections générales de l'éducation nationale ont souligné les difficultés des assistants pédagogiques à se situer, par rapport aux élèves et aux enseignants, ces derniers exprimant, pour certains, des réticences voire de la défiance à leur égard : « *le rôle de l'assistant pédagogique se dessine par tâtonnements. (...) Les fonctions sont variables entre « grands frère ou grande sœur » et véritable assistant.* » Aussi, leur proposer une formation adaptée, au moment de la prise de fonction, permettrait de clarifier cette répartition des rôles.

b) Des pratiques aujourd'hui diverses

Au-delà des établissements de l'éducation prioritaire, auxquels bénéficie le dispositif des assistants pédagogiques, **la pratique des études encadrées constitue un bon moyen de promouvoir l'égalité des chances** entre les élèves, aussi bien en milieu urbain qu'en zone rurale.

Or, votre rapporteur a pu constater que cela renvoyait désormais à des **réalités diverses d'un établissement à l'autre**. Il serait intéressant, à cet égard, que le ministère de l'éducation nationale puisse établir un bilan à la fois quantitatif et qualitatif de ces pratiques.

Par ailleurs, il existe, à l'initiative des collectivités territoriales notamment, d'autres dispositifs permettant d'assurer un encadrement des élèves avant ou après la classe, dans le cadre des contrats éducatifs locaux (CEL), des contrats locaux d'accompagnement scolaire (CLAS) ou des équipes de réussite éducative mises en place dans le cadre du plan de cohésion sociale. Cependant ces dispositifs concernent avant tout les écoliers.

¹ Soit 1 500 ETP, pour un coût de 16,8 millions d'euros, dont 661,5 ETP dans 4 académies (La Réunion – 184,5, Aix-Marseille – 181,5, Lille – 169,5, Créteil – 126), 90 dans l'académie de Guyane, 75 dans celle d'Amiens, 73,5 dans celle de Versailles, etc.

² « La mise en place des assistants pédagogiques », MM. Dominique Rojat, inspecteur général de l'éducation nationale et Marc Buissart, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, avril 2006.

C'est pourquoi les collèges et lycées devraient être incités à organiser, avec l'appui d'assistants d'éducation par exemple, des études encadrées, permettant d'assurer un accueil et un encadrement « actifs » des élèves au sein des établissements, en dehors des heures de cours.

Cela s'inscrit dans le cadre d'une **vision élargie de la mission de l'école et des établissements scolaires**, sur laquelle il sera sans doute, à l'avenir, nécessaire de se pencher, dans un objectif de réussite des élèves et de réduction des inégalités.

DEUXIÈME PARTIE

REDONNER À L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL ET À L'APPRENTISSAGE UNE PLACE DE CHOIX AU SEIN DU SYSTÈME ÉDUCATIF

Les crédits et les actions sur lesquels votre rapporteure cible son analyse sont notamment regroupés au sein du programme « enseignement scolaire public du second degré », comme décrits dans le tableau suivant.

Crédits de paiement (en millions d'euros)

	Crédits LFI 2006	Crédits demandés PLF 2007	Évolution 2006/2007 (en %)	Part dans le programme (en %)
Programme « Enseignement scolaire public du second degré »	27 732,70	27 895,90	+ 0,59	100
Action 3 : Enseignement professionnel sous statut scolaire	3 708,11	3 741,89	+ 0,91	13,4
Action 4 : Apprentissage	27,66	27,82	+ 0,58	0,1
Action 7 : Aide à l'insertion professionnelle	49,30	50,07	+ 1,56	0,2
Action 8 : Information et orientation	254,00	255,59	+ 0,63	0,9
Action 9 : Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	188,95	177,12	- 6,26	0,6
Programme « Enseignement privé du premier et du second degrés »	7 040,80	6 837,10	- 2,89	100
Action 5 : Enseignement professionnel sous statut scolaire	728,52	736,59	+ 1,11	10,8

Alors qu'un vaste « chantier » est ouvert par le Gouvernement sur le sujet, votre rapporteure a souhaité insister sur le rôle capital de l'orientation dans la réussite du parcours de formation des jeunes, en vue de les mener vers une qualification et une insertion professionnelle durable.

Il convient de souligner, en parallèle, que la promotion des filières professionnelles dans leur diversité et leurs complémentarités, aussi bien l'enseignement sous statut scolaire que l'apprentissage, ou encore la formation continue et la validation des acquis de l'expérience, constitue un préalable nécessaire à toute réflexion sur notre système d'orientation.

En effet, si les politiques successives de « valorisation » commencent à porter leurs fruits, il reste encore un long chemin à parcourir pour faire admettre que les filières professionnelles offrent de véritables voies d'excellence au sein de notre système éducatif. Cela renvoie également aux enjeux liés à la valorisation de certains métiers, de leurs conditions de travail et de l'image que la société porte sur eux.

I. AIDER LES JEUNES À BÂTIR UN PROJET SCOLAIRE ET PROFESSIONNEL : UNE PRIORITÉ POUR CONDUIRE LES ÉLÈVES VERS LA RÉUSSITE

A. L'ORIENTATION : UN ENJEU CENTRAL POUR LUTTER CONTRE LE « DÉCROCHAGE » ET LES SORTIES SANS QUALIFICATION

1. Les conséquences d'une orientation « subie » sur le devenir scolaire des élèves

a) Les sorties sans qualification : un phénomène encore massif, en particulier dans les cursus professionnels

Dans un rapport rendu public en juin 2005¹, les inspections générales de l'éducation nationale ont souligné que notre système de formation n'était pas, à l'heure actuelle, « *suffisamment organisé pour réduire de manière significative le nombre de jeunes sans qualification, que ce soit dans le repérage de ces jeunes, dans la prévention de sorties prématurées du système de formation, dans les remédiations quand ces sorties ont eu lieu.* »

En effet, en référence aux classifications internationales, et de façon stable depuis près de dix ans, **150 000 à 160 000 jeunes sortent chaque année du système éducatif sans diplôme**, c'est à dire sans obtenir ni CAP, ni BEP, ni baccalauréat². A cet égard, votre rapporteure tient à souligner la nécessité de revoir les conditions de redoublement, de façon à ne pas laisser, l'année suivante, « sans établissement » certains élèves qui auraient accompli leur cursus sans obtenir le diplôme final.

Si l'on ne retient que les jeunes ayant interrompu leur scolarité au cours du collège, en fin de classe de troisième ou après quelques mois de préparation du CAP ou du BEP, le chiffre total des « sortants sans qualification » s'établit à 60 000 jeunes par an (dont 13 000 sont titulaires du diplôme national du brevet).

¹ « *Sorties sans qualification. Analyse des causes, des évolutions, des solutions pour y remédier* », Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), Juin 2005.

² *Qu'ils aient interrompu leur scolarité en classe de 4^e ou poursuivi leur scolarité jusqu'à la fin d'une classe terminale.*

Ainsi, selon l'enquête « Génération 2001 » du CEREQ¹, conduite sur les 762 000 jeunes sortis du système éducatif en 2001, 18 % sont sans diplôme, dont 8 % sans qualification.

Les problèmes pour repérer les élèves « à risque » tiennent notamment au fait que **le phénomène est complexe et qu'il se manifeste de façon très diverse**. Toutefois, si les taux de rupture sont variables selon les académies et les établissements, on observe une **concentration du phénomène en filières d'insertion et en lycée professionnel**. Les taux d'abandon varient ainsi, selon les académies :

- entre 20 et 40 % en SEGPA ou 3^e d'insertion (de 7,5 à 15 % en classe de 3^e générale) ;

- entre 20 et 25 % en première année de CAP et entre 9 et 15 % en première année de BEP (alors qu'ils ne dépassent pas 4 à 5 % en seconde ou première générale et technologique).

Par ailleurs, l'**absentéisme scolaire, à la fois révélateur et cause du décrochage**, est plus massif en lycée professionnel : un quart des établissements ont 17,3 % d'élèves absents sans justification quatre journées ou plus par mois et 10 % déclarent près de 38 % d'élèves dans cette situation (quand ces taux sont de 5,2 % pour un quart des lycées généraux et technologiques et de 13,5 % pour 10 % d'entre eux).

b) Le poids d'une orientation « défailante » vers la voie professionnelle sur la démobilisation des élèves

Si les causes des abandons précoces de scolarité sont multiples, qu'elles soient d'ordre scolaire, familial, social ou économique, « *le poids des orientations défailtantes en lycée professionnel et en apprentissage* » constitue un « *facteur prégnant* » : « ***l'orientation à l'issue du collège reste, sans conteste, un des problèmes majeurs à résoudre en matière de décrochage et de sorties sans qualification*** » ; en effet, ces phénomènes « *trouvent, pour partie, leur origine dans l'absence d'une réelle éducation à l'orientation et d'une information, propre à faciliter les choix, sur les métiers et les voies de formation* »². Votre rapporteure rappelle, à cet égard, comme cela sera souligné plus loin, le manque de personnels d'orientation dans les établissements scolaires.

Par ailleurs, les représentantes des conseillers d'orientation-psychologues, entendues par votre rapporteure pour la préparation du présent rapport, ont regretté, à cet égard, que **notre système d'orientation n'accorde pas réellement de « droit à l'erreur » aux jeunes**.

¹ « Génération 2001. S'insérer lorsque la conjoncture se dégrade », Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), Bref n° 214, décembre 2004.

² Rapport précité sur les « sorties sans qualification ».

Or, l'entrée dans la voie professionnelle implique des choix de spécialisation plus précoces de la part d'élèves encore bien souvent peu matures. La multiplicité des filières (155 spécialités en CAP, 47 en BEP, 69 en baccalauréat professionnel et 49 pour les mentions complémentaires), conjuguée à la forte spécialisation de certaines d'entre elles, peut donner aux jeunes le sentiment de s'enfermer dans une « voie sans issue », dont ils n'ont, le plus souvent, qu'une connaissance partielle, voire déformée.

Les **contraintes liées à la carte des formations** font qu'il est encore plus difficile de parvenir à une stricte adéquation entre les aspirations des élèves et leur orientation effective. En effet, les jeunes n'ont pas forcément à proximité de leur domicile, notamment dans les zones rurales ou montagnardes, des établissements proposant les formations correspondant à leurs vœux.

2. Concilier les aspirations des jeunes et les capacités d'accueil des filières : la difficile équation du système d'orientation et d'affectation des élèves

a) L'affectation dans les filières professionnelles : un processus complexe

L'affectation des élèves, notamment dans les filières professionnelles, doit répondre à une délicate équation : il s'agit en effet de faire correspondre, au niveau de chaque académie, les vœux émis par les élèves et les capacités d'accueil des filières.

Si les procédures mises en place (voir l'encadré ci-après) permettent de traiter au mieux ces demandes, il reste néanmoins chaque année certaines situations qui restent sans réponse satisfaisante : ainsi, près de 1 800 élèves étaient « sans affectation » à la fin du mois de septembre 2006, en grande majorité des jeunes ayant demandé une inscription en lycée professionnel.

LES MODALITÉS D'AFFECTION DES ÉLÈVES

Dans la quasi-totalité des académies (28 sur 30), les opérations d'affectation après la classe de troisième, de seconde ou de terminale de BEP sont réalisées à l'aide de l'application informatique PAM (préparation de l'affectation multi-dossiers), mise en place depuis deux ans pour introduire davantage de transparence dans la procédure.

Un vœu est constitué d'une voie d'orientation, d'une spécialité (pour la voie professionnelle) et d'un établissement d'accueil. En général, un élève peut émettre quatre vœux, hiérarchisés, qui sont examinés au cours du conseil de classe du troisième trimestre. A l'issue du conseil, le chef d'établissement prend pour chaque élève une décision d'orientation.

La famille peut, en cas de désaccord, faire appel de cette décision.

Les vœux des élèves, saisis par les établissements, sont ensuite traités par les services académiques. La procédure PAM permet d'attribuer aux élèves des bonus (par exemple pour les cas médicaux, les formations rares, les redoublants...) dont les critères varient en fonction de la politique académique. En outre, les notes des élèves, pondérées selon les spécialités demandées, peuvent être prises en compte dans le traitement des vœux.

A l'issue de cette phase de préparation et après les commissions d'appel (courant juin), les élèves sont classés en trois catégories : « affecté », « en liste d'attente », « affectation refusée ». Les notifications d'affectation sont envoyées aux familles à la fin du mois de juin.

Les élèves non affectés peuvent émettre de nouveaux vœux en fonction des places disponibles. Un « deuxième tour de PAM » est réalisé début septembre. En outre, des commissions d'ajustement sont mises en place tout au long de la procédure.

Ces dysfonctionnements, qui restent, certes, marginaux par rapport au nombre de demandes traitées, obèrent néanmoins le bon déroulement de la procédure d'affectation. Les causes en sont diverses. Elles tiennent à la fois :

- au manque de réalisme de certains vœux formulés par les élèves, compte tenu de leurs résultats scolaires ;

- aux **différences d'attractivité des filières** et aux **contraintes de la carte des formations** : si certaines filières sont très peu prisées par les élèves, d'autres offrent un nombre de places insuffisant par rapport aux demandes ; de fait, tous les jeunes ne peuvent obtenir leur premier vœu, a fortiori dans un établissement qui leur soit facilement accessible depuis leur domicile.

En effet, les **taux de pression** (c'est-à-dire le nombre de candidats rapporté aux capacités d'accueil) diffèrent sensiblement d'un domaine (production ou services) ou d'une filière à l'autre. Cette pression est plus forte, notamment, dans les formations professionnelles du secteur des services, comme le montre le tableau ci-après.

RAPPORT ENTRE LES CAPACITÉS D'ACCUEIL DES FILIÈRES PROFESSIONNELLES ET LE NOMBRE DE CANDIDATS

	Capacités d'accueil disponibles	Nombre de candidats (1er vœu)		
		Filles	Garçons	Total
Domaine de la production	81 037	8 604 <i>soit 0,11 pour 1 place</i>	84 709 <i>soit 1,05 pour 1 place</i>	93 313 <i>soit 1,15 pour 1 place</i>
Domaine des services	92 695	85 175 <i>soit 0,92 pour 1 place</i>	39 412 <i>soit 0,43 pour 1 place</i>	124 587 <i>soit 1,34 pour 1 place</i>
Total	173 732	93 779 <i>soit 0,54 pour 1 place</i>	124 121 <i>soit 0,71 pour 1 place</i>	217 900 <i>soit 1,25 pour 1 place</i>

Source : Ministère de l'éducation nationale

On constate, par ailleurs, comme votre rapporteure l'avait déjà souligné dans un précédent rapport, que **l'attrait des jeunes filles pour les formations du secteur de la production reste à un niveau plutôt faible.**

Or ce sont dans ces filières que les taux d'insertion professionnelle sont les plus favorables, comme le révèlent les résultats de l'enquête « Génération 2001 » du CEREQ, sur l'insertion des jeunes sortis de formation après trois ans de vie active.

L'INSERTION DES JEUNES SORTIS DU SYSTÈME ÉDUCATIF EN 2001 (en %)

		Accès rapide et durable à l'emploi	Au bout de trois ans de vie active					Salaire mensuel net médian (en euros)
			Au chômage	CDI	Emploi aidé	Intérim	Temps partiel	
CAP ou BEP	Tertiaire	69	17	61	10	4	24	1 000
	Industriel	77	14	72	5	11	6	1 120
Baccalauréat professionnel ou technologique	Tertiaire	65	14	67	8	5	18	1 100
	Industriel	85	9	80	3	9	3	1 200
DUT ou BTS	Tertiaire	78	9	71	6	4	6	1 200
	industriel	81	7	79	3	6	1	1 300

Source : enquête « Génération 2001 » (interrogation du printemps 2004 CEREQ 2005)

b) Une carte des formations insuffisamment réactive

Les décalages observés entre les demandes formulées par les jeunes et les capacités d'accueil des filières invitent à s'interroger sur les modalités d'évolution de la carte des formations.

A titre d'exemple, on compte **2,45 candidats** (dont 2,30 sont des candidates) **pour une place en BEP « carrières sanitaires et sociales »** (pour plus de 14 300 places en seconde professionnelle) contre 0,79 candidat pour une place en BEP « métier de la comptabilité » (pour près de 21 400 places). Or les besoins de personnels qualifiés dans le domaine des services à la personne sont appelés à s'accroître fortement dans les années à venir, ce qui pourrait exiger l'ouverture de nouvelles sections dans ces filières. A l'inverse, les besoins de personnels qualifiés au niveau BEP sont en diminution dans les métiers de la comptabilité, ce qui amène à s'interroger sur le maintien de l'offre à son niveau actuel.

Par ailleurs, même si 56 % des diplômés n'exercent pas un métier dans le domaine pour lequel ils sont qualifiés, il convient également de tenir compte des débouchés professionnels, afin de ne pas susciter le développement de certaines filières attractives (comme les BEP « vente - action marchande » par exemple) au-delà des possibilités d'absorption des secteurs concernés.

Certes, la fluctuation des demandes et les contraintes en termes de moyens d'enseignement ne permettent pas d'assurer une réactivité suffisante de la carte des formations. Toutefois, des évolutions seraient nécessaires, en partenariat avec les régions, désormais responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre du Plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP), et copilotes, avec l'État, de la politique d'ouverture et de fermeture de sections.

Votre rapporteure rappelle qu'un **audit** est en cours depuis le mois d'avril dernier, dans le cadre du programme de modernisation lancé par le ministre en charge du budget et de la réforme de l'État, **sur la « carte de l'enseignement professionnel et les offres d'options dans les établissements professionnels »**. Il s'agit notamment :

- d'analyser si l'offre d'enseignement est adaptée à l'existence de débouchés professionnels pour les élèves ;
- d'envisager, sur la base d'une expertise sur la répartition des options ou spécialités, des regroupements entre filières pour accroître la lisibilité de l'offre de formation ;
- de définir les modalités d'articulation entre l'enseignement professionnel et l'apprentissage.

A cet égard, votre rapporteure tient à attirer l'attention sur les **risques liés à une trop grande tentation de rationalisation de la carte des formations**, notamment pour les filières rares, ou peu attractives à un moment donné, qui n'accueillent que de faibles effectifs. En effet, un indicateur de performances mesure le « pourcentage d'heures d'enseignement délivrées devant des groupes de 10 élèves ou moins », qui atteint 17,7 %, en 2005, dans les lycées professionnels (18,1 % en 2004). Cela **ne doit pas conduire, pour autant, à la fermeture systématique de ces classes, non seulement dans l'intérêt des formations concernées, mais également au regard de l'impact que cela aurait en termes d'aménagement du territoire.**

B. AMÉLIORER L'INFORMATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES : DES RÉPONSES À APPROFONDIR

1. Les nouvelles mesures mises en place pour aider les jeunes à préparer leurs choix d'orientation

a) L'option et le module de « découverte professionnelle »

L'enseignement de découverte professionnelle a été mis en place en classe de troisième à la rentrée 2005. Il s'agit :

- soit d'une **option facultative de trois heures** par semaine, proposée à tous les élèves de troisième et participant à l'éducation à l'orientation ; elle vise notamment à leur apporter une première connaissance du monde

professionnel par une découverte des métiers, du milieu professionnel et de l'environnement économique et social ;

- soit d'un **module de six heures hebdomadaires**, destiné en particulier aux élèves volontaires, scolairement fragiles, dans le cadre d'une approche plus individualisée ; implanté le plus souvent en lycée professionnel, sur la base d'une convention avec le ou les collèges concernés, il a pour objectif principal d'aider les élèves dans la construction de leur projet personnel et scolaire, par la connaissance du monde professionnel et de ses voies de formation.

L'option facultative de « découverte professionnelle » peut être assurée par tout enseignant de collège, en association avec des professeurs de lycée professionnel, des conseillers d'orientation, et en favorisant des partenariats avec des entreprises, des associations, les chambres des métiers... Au budget 2006, une partie des économies liées à la baisse démographique (environ 900 emplois) a été redéployée pour en financer la généralisation en classe de troisième.

Selon le premier bilan établi pour l'année scolaire 2005-2006, plus de 34 % des collèges publics (soit 1 782 collèges) ont proposé cette option, suivie par 38 628 élèves de 3^e (soit 5 % des élèves). Tous les collèges doivent être en mesure de proposer cette option depuis la rentrée 2006.

S'agissant du module de six heures, il a concerné 26 300 élèves, soit plus de 3 % des élèves de 3^e, dans 721 lycées professionnels et 368 collèges. Comme le prévoit l'arrêté du 2 juillet 2004¹, son éventuelle reconduction « *ne se fera qu'après évaluation du dispositif au terme de l'année scolaire 2006-2007, présentée et débattue au Conseil supérieur de l'éducation* ». Cette évaluation permettra, en outre, d'apporter d'éventuels ajustements dans l'organisation et les conditions de mise en œuvre de ce module.

A cet égard, votre rapporteure rappelle que les élèves concernés n'ont plus d'enseignement de deuxième langue vivante, ce qui limite leurs possibilités de rejoindre, en fin d'année, le cursus général. Elle insiste néanmoins pour que de telles passerelles restent ouvertes en faveur des élèves qui le souhaiteraient.

b) Les timides débuts de l'apprentissage junior

Instituée par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité de chances, la formation d'« apprenti junior » est destinée à se substituer aux classes d'initiation préprofessionnelle en alternance (CLIPA) et aux classes préparatoires à l'apprentissage (CPA), qui seront supprimées à la rentrée 2007. Le décret n° 2006-764 du 30 juin 2006 a précisé les modalités de cadrage de ce nouveau dispositif, mis en place à partir de la rentrée 2006.

¹ Arrêté relatif à l'organisation des enseignements du cycle d'orientation de collège.

La formation, ouverte aux jeunes volontaires âgés de 14 à 16 ans, se décline en deux phases :

- un « parcours d'initiation aux métiers » qui de déroule, sous statut scolaire, soit en lycée professionnel, soit en centre de formation d'apprentis ; un projet pédagogique personnalisé, élaboré par l'équipe pédagogique, détermine le contenu et la durée des enseignements visant à poursuivre l'acquisition du socle commun de connaissances et de compétences, et organise les stages en entreprise et la découverte des filières et des métiers ;

- une phase sous contrat d'apprentissage, accessible aux élèves de 15 ans, ayant atteint, à l'issue de la première année, le niveau nécessaire pour poursuivre l'acquisition du socle commun sous statut d'apprenti.

Par ailleurs, un tuteur est désigné au sein de l'équipe pédagogique pour suivre le jeune tout au long de sa formation.

Le premier bilan de l'ouverture de formations d'apprentis junior traduit des premiers pas timides : **70 sections ont ouvert à la rentrée 2006** (la moitié en remplacement de CLIPA, les autres créées *ex nihilo* en lycée professionnel notamment), **accueillant environ 900 « apprentis junior »** ; on dénombre, en parallèle, 387 CLIPA et CPA, accueillant près de 9 000 jeunes, soit un total de près de 10 000 places, stable par rapport à l'an passé, alors que l'objectif pour la rentrée 2006 était fixé à 15 000.

La répartition des sections et effectifs varie fortement selon les régions : 9 académies n'avaient ouvert aucune formation à la rentrée 2006, alors que l'on compte, à cette date, près de 200 apprentis junior dans les académies de Strasbourg ou de Toulouse, et plus de 60 dans les académies de Dijon, Limoges ou de la Martinique notamment.

Les formations sont proposées soit en lycée professionnel (31 en LP public et 8 en LP privé), soit en centre de formation d'apprentis (23 en CFA public et 8 en CFA privé).

Selon le ministre de l'éducation nationale, interrogé à ce sujet lors de son audition devant la commission, des possibilités d'« allers et retours » existent entre la formation d'apprenti junior et le cursus général ; par ailleurs, les élèves n'auraient pas eu, dans l'exemple de l'Alsace, de difficultés à trouver des lieux de stage. Ce cas apparaît néanmoins spécifique, compte tenu de la « tradition » d'apprentissage développée dans cette région.

Votre rapporteure rappelle, à cet égard, que la réussite de ce dispositif doit s'appuyer sur des **exigences en matière d'acquisition des connaissances générales de base**, nécessaires pour rendre effectives les passerelles avec la voie générale, pour faciliter l'intégration des élèves lors des périodes de stages en entreprise et pour offrir aux jeunes un tremplin leur permettant d'évoluer dans leur formation et, au-delà, dans leur carrière professionnelle.

c) La généralisation d'un entretien individuel en classe de troisième

Comme l'a annoncé le Premier ministre lors de sa conférence de presse mensuelle du 26 octobre dernier, l'entretien individuel déjà prévu en classe de troisième sera obligatoire pour tous les élèves, dès cette année, en vue de favoriser une orientation « active » et « volontaire ».

Selon les informations transmises par le ministre de l'éducation nationale lors de son audition, cet entretien concernera environ 790 000 élèves et sera conduit, en associant les parents, par près de 30 000 professeurs principaux, entre les mois de janvier et mars. Il s'agit de préparer, en amont, les vœux d'orientation, à partir d'un bilan scolaire de l'élève, de ses aspirations et des différentes possibilités offertes.

Les professeurs principaux bénéficieront, à cet effet, d'une formation spécifique, prévue dans le cadre des plans académiques. Votre rapporteure s'interroge, toutefois, sur la vocation des enseignants à assurer l'orientation des élèves et sur le temps dont ils pourront disposer à cet effet. Il ne s'agit pas seulement, par cet entretien, de faire correspondre un métier et un élève : l'orientation répond à des critères plus larges, ce qui suppose de la disponibilité pour la réussir.

Selon les informations transmises à votre rapporteure, cet entretien pourra se dérouler, si besoin, avec un conseiller d'orientation-psychologue (Co-Psy), ou, dans le cadre de partenariats, avec d'autres « appuis externes » permettant d'apporter un éclairage sur les métiers ou les différentes filières (professeur référent de lycée professionnel, formateur en centre de formation pour apprentis - CFA -, représentants des services de l'emploi ou des chambres consulaires...).

En effet, le « schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle », dont la mise en œuvre sera coordonnée par le délégué interministériel à l'orientation, M. Pierre Lunel, nommé en septembre dernier, prévoit notamment un rapprochement entre les différentes structures relevant de l'État (éducation nationale, jeunesse et sports, Agence nationale pour l'emploi), des régions ou des chambres consulaires.

Ce « service public de l'orientation » devrait permettre de décloisonner les différents acteurs impliqués, afin de renforcer la cohérence et l'efficacité des interventions auprès des jeunes.

Toutefois, votre rapporteure tient à souligner que les intérêts de l'économie et ses besoins à court terme ne doivent pas prévaloir sur les motivations de l'élève, au risque d'aboutir à un « décrochage » scolaire.

Par ailleurs, dans ce nouveau contexte, votre rapporteure tient à exprimer ses inquiétudes liées à la **diminution du nombre de conseillers d'orientation-psychologues** (Co-Psy), dont les effectifs sont largement insuffisants pour accompagner les élèves dans la construction de leur projet personnel, scolaire et professionnel. On compte en effet environ un Co-Psy pour 1 400 élèves (3 757 en 2005-2006, contre 3 807 en 2004-2005).

De surcroît, alors que les départs à la retraite seront massifs dans les années à venir, le **nombre de postes ouverts aux concours de recrutement diminue de façon drastique**, comme le montre le tableau suivant.

**NOMBRE DE POSTES OUVERTS AUX CONCOURS DE RECRUTEMENT
DE CONSEILLERS D'ORIENTATION (COP)**

	Session 2003	Session 2004	Session 2005	Session 2006	Session 2007
Concours externe	190	110	110	50	50
Concours interne	10	10	10	5	NC
Concours réservé	40	15	10	-	-
Examen professionnel	19	15	6	-	-

Si les Co-Psy sont régulièrement montrés du doigt, y compris par les jeunes, il convient néanmoins de renforcer leurs effectifs et leur formation continue, pour qu'ils restent en phase avec l'évolution rapide des formations et des métiers. Lors de son audition devant la commission, le ministre de l'éducation nationale s'est voulu rassurant sur leur avenir, annonçant par ailleurs que le délégué interministériel à l'orientation formulerait des propositions destinées à adapter la formation de ces professionnels de l'orientation. Votre rapporteure rappelle, à cet égard, l'importance de la dimension de « psychologue » attachée à ces fonctions, pour apporter aux jeunes un accompagnement personnalisé.

A titre d'exemple, afin de pallier les déficiences actuelles des services d'orientation et répondre aux difficultés liées aux procédures d'affectation, le dispositif « SOS Rentrée » a été mis en place par le conseil général du Val-de-Marne il y a près de seize ans. Le succès du dispositif, qui accueille plus de 600 jeunes chaque année, attire l'attention sur **le besoin de leur apporter, ainsi qu'à leurs familles, une écoute, des conseils et un suivi individualisé**, pour les aider à construire et/ou faire aboutir leur projet scolaire et professionnel.

2. Renforcer le repérage et le suivi des élèves « décrocheurs » : le rôle essentiel de la mission générale d'insertion

a) Des actions à consolider

La Mission générale d'insertion (MGI) de l'éducation nationale intervient auprès des jeunes de plus de 16 ans en situation ou en voie de « décrochage » scolaire.

Les actions proposées sont d'abord de nature préventive :

- des « entretiens de situation », permettant un repérage « actif » des élèves exposés au risque de sortie sans qualification¹, ont été proposés à plus de 62 700 élèves (dont 38 % de collégiens et 43 % de lycéens professionnels) en 2004-2005 ; à l'issue de ces entretiens, 70 % des élèves rejoignent une formation (dont près d'un quart reprennent une scolarité traditionnelle) ;

- par ailleurs, des dispositifs de « veille » implantés au sein des établissements sont destinés à prévenir les décrochages : selon un bilan établi en 2003, si 29 % des établissements du second degré ont mis en place un tel dispositif, c'est le cas dans près de 60 % des lycées professionnels ; cette dynamique de prévention progresse, puisque **plus de 37 000 élèves ont été reçus dans des dispositifs de veille en 2004-2005**, contre près de 25 400 les deux années précédentes ; elle **reste encore, toutefois, à intensifier, notamment au niveau du collège**, en parallèle d'une politique d'orientation plus « active ».

Au-delà, la MGI propose des actions spécifiques, regroupées en deux catégories :

- les **actions d'accueil et de remotivation**, destinées à « remobiliser » des élèves - en majorité issus de SEGPA ou de 3^e d'insertion - pour leur permettre d'entrer dans un parcours d'insertion (remise à niveau, alternance, orientation active) ; plus de 22 300 élèves ont été accueillis dans ce cadre en 2004-2005 ;

- les **actions préparant à la qualification**, permettant à des élèves de préparer un diplôme professionnel selon des modalités spécifiques (repréparation d'un examen, préparation à une qualification complémentaire...) ; plus de 12 700 élèves en ont bénéficié en 2004-2005 ; une partie de ces actions sont désormais intégrées dans l'offre des établissements et ne sont plus financées par la MGI.

NOMBRE D'ÉLÈVES CONCERNÉS PAR LES ACTIONS DE LA MGI EN 2004-2005

Entretiens de situation	Dispositifs de veille	Actions d'accueil et de remotivation	Actions préparant à la qualification			Total
			Préparation à un diplôme professionnel	Repréparation à un examen	Préparation à une qualification complémentaire	
62 745	37 071	22 328	1 530	2 950	8 232	12 712

¹ Les entretiens de situation consistent à accueillir, en vue d'effectuer un bilan personnel et scolaire, soit des élèves en formation qui sont en risque d'abandon de scolarité, soit des jeunes n'ayant pas obtenu d'affectation en début d'année scolaire, soit des jeunes ayant quitté l'école depuis moins d'un an.

b) Des moyens fragilisés : faire mieux avec moins

Comme votre rapporteure le soulignait déjà l'an passé, la mission générale d'insertion de l'éducation nationale (MGI) est dans une situation financière délicate, notamment en raison de la suspension par la Commission européenne, depuis 2005, des remboursements perçus au titre du Fonds social européen (FSE), qui représentaient jusqu'alors environ 45 % des dotations.

En effet, les actions bénéficiant d'un cofinancement du FSE depuis 2000 ont fait l'objet de contrôles, qui ont révélé des défaillances importantes en matière de gestion.

Le ministère de l'éducation nationale a lancé, en septembre 2005, un « plan de reprise » dans les académies, qui a permis de reconstituer une partie des dépenses engagées de 2000 à 2004. Toutefois, le montant de la « dette » à rembourser à la Commission européenne atteint 25 millions d'euros. Les nouvelles dépenses déclarées pour les années 2005 et 2006 permettraient, si elles devaient donner lieu à de nouveaux remboursements, d'atténuer la dette.

Afin de ne pas pénaliser les académies ayant déjà déclaré des actions cofinancées par le FSE, le ministère leur a attribué, en septembre 2006, une dotation complémentaire de 4,4 millions d'euros, afin d'assurer une certaine continuité des opérations.

Les moyens inscrits sur l'action 7 « Aide à l'insertion professionnelle » du programme « Enseignement scolaire public du second degré » sont **stables par rapport à 2006** et s'établissent à **50,07 millions d'euros pour 2007** (49,30 millions d'euros en loi de finances pour 2006).

Dans ces conditions, la MGI est appelée à **revoir ses modalités d'action, de façon à conserver le même volume d'activité, avec moins de moyens spécifiques**. Votre rapporteure rappelle que 700 personnes travaillent pour la MGI, dont un tiers de titulaires (les coordinateurs académiques notamment) et deux tiers de contractuels.

Contraintes à limiter le recours à des contractuels, pour la plupart rémunérés sur la base des crédits FSE, les académies doivent favoriser l'intervention des personnels titulaires - d'enseignants notamment - dans les actions de la MGI, en particulier celles consistant à une remise à niveau des jeunes au plan des apprentissages scolaires.

Ce faisant, cela va **dans le sens d'une meilleure intégration des actions spécifiques de la MGI au sein des établissements**. En effet, comme le préconisent les inspecteurs généraux de l'éducation nationale dans un récent rapport sur les sorties sans qualification¹, la MGI ne devrait pas constituer une entité à part mais « *une mission intégrée aux établissements scolaires* ».

Ce rapprochement entre la MGI et les responsables de l'enseignement « ordinaire » devrait ainsi permettre la mise en œuvre d'actions préventives

¹ Voir rapport précité.

plus précoces, avant que n'apparaisse le « décrochage », en faveur des élèves les plus fragiles, présentant des risques de rupture.

Enfin, la MGI pourrait jouer un rôle pour renforcer le suivi des élèves, après leur sortie de l'établissement, pour que chacun dispose d'un **suivi de cohortes en matière d'insertion professionnelle** notamment.

II. UNE EXIGENCE : CONSOLIDER LA LISIBILITÉ ET L'ATTRACTIVITÉ DES FILIÈRES PROFESSIONNELLES

A. POURSUIVRE LES EFFORTS EN FAVEUR DE LA REVALORISATION DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL ET DE L'APPRENTISSAGE

1. Des effectifs en hausse

a) *Une progression régulière du nombre d'élèves dans les formations professionnelles*

Les effectifs scolarisés en second cycle professionnel s'établissent, à la rentrée 2005, à près de 724 000 élèves, dont environ 569 130 dans l'enseignement public et 154 820 dans le privé.

Ils marquent, comme le montre le tableau suivant, une progression de + 2,9 % depuis 2002, qui est sensible, notamment, au niveau du baccalauréat professionnel (+ 10,5 % de 2002 à 2005).

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU SECOND CYCLE PROFESSIONNEL
(France métropolitaine + DOM – Public + Privé)

	2002	2003	2004	2005
CAP 3 ans	2 550	1 172	1 028	593
<i>% de filles</i>	40,5	48,4	55,4	63,6
CAP 1 an	5 655	6 236	6 540	6 509
<i>% de filles</i>	70,8	73,1	73,0	73,7
CAP 2 ans	75 543	82 219	86 223	89 501
<i>% de filles</i>	51,3	51,0	50,6	50,9
BEP 1 an	3 258	3 661	3 797	4 103
BEP 2 ans	436 028	433 282	429 240	423 678
<i>% de filles</i>	44,8	44,4	44,2	44,1
MC (y compris niveau IV)	6 007	6 247	6 292	6 413
Total BAC pro/BMA	173 211	177 739	184 560	191 444
<i>% de filles</i>	45,8	45,2	44,4	44,1
Formations diverses de niveaux IV et V	1 293	1 503	1 602	1 712
Ensemble	703 545	712 059	719 282	723 953
<i>% de filles</i>	46,1	45,8	45,5	45,4

b) *La contribution de l'éducation nationale au plan de développement de l'apprentissage*

En parallèle, la politique de développement de l'apprentissage, relancée dans le cadre du Plan de cohésion sociale, a contribué à porter les effectifs d'apprentis, tous niveaux et tous statuts confondus, de 361 900 en

2003 à près de 367 000 en 2004. Votre rapporteure relève que l'objectif fixé à 500 000 apprentis d'ici 2009 sera certainement bien difficile à atteindre.

La contribution de l'éducation nationale à cette politique s'est traduite, dans le cadre de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, par la définition d'un **objectif visant à augmenter de 50 %, d'ici à 2010, le nombre de jeunes préparant une formation par apprentissage dans les EPLE¹, soit 11 000 apprentis supplémentaires**. Cela devrait porter à environ 8 % le pourcentage d'apprentis formés dans ces établissements.

La réalisation de cet objectif s'appuie sur deux leviers principaux :

- l'élargissement des possibilités de création d'unités de formation par apprentissage (UFA), qui constituent la forme juridique la plus souple pour ouvrir des formations par apprentissage dans les EPLE ; en effet, les UFA pourront désormais être créées par des CFA publics gérés soit par un EPLE soit par un GIP académique ;

- l'inscription dans le Code de l'éducation de la possibilité, pour les enseignants, de participer aux actions de formation par apprentissage ; cette mesure, prévue par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école est actuellement en cours la transposition dans les statuts d'enseignants, notamment de professeur de lycée professionnel.

Par ailleurs, les académies se sont engagées dans les contrats d'objectifs et de moyens (COM) prévus par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, dans le but de favoriser le développement quantitatif et qualitatif de l'apprentissage.

2. Favoriser la fluidité des parcours et les poursuites d'études

La revalorisation des filières professionnelles, comme de l'apprentissage, passe, en particulier, par leur **promotion comme une voie d'excellence**. Il s'agit tout à la fois d'approfondir les avancées permettant de rendre les parcours de formation plus souples et de favoriser l'élévation des niveaux de qualification des jeunes.

a) Développer des parcours de formation plus souples et mieux adaptés aux besoins des jeunes

Si des passerelles existent entre les voies de formation, elles restent encore insuffisantes pour améliorer les possibilités de réorientation.

A cet égard, des **évolutions du dispositif de certification** seraient à envisager, de façon à permettre à des jeunes d'obtenir, au cours de leur formation, des unités de valeur attestant des connaissances générales et professionnelles acquises.

¹ EPLE : établissement public local d'enseignement.

Cela introduirait davantage de souplesse dans les cursus, pour ceux n'ayant pas obtenu le diplôme final ou ceux qui souhaiteraient se réorienter vers une autre spécialisation. Il peut être en effet dissuasif, pour certains jeunes, d'avoir à recommencer, dans ce cas, une année complète de formation.

b) La filière professionnelle, une voie d'excellence : consolider les possibilités de poursuite d'études

Si la création du baccalauréat professionnel en 1985 a ouvert une opportunité de poursuite d'études pour les titulaires de BEP - et, dans une moindre mesure, de CAP -, ce mouvement s'est interrompu depuis 1998. **Le taux global de poursuite d'études vers le niveau IV après le BEP reste stable ces dernières années, autour de 55 % :**

- 41,2 % des élèves de terminale BEP s'orientent, en 2004, vers une première professionnelle (8,8 % des élèves de CAP) ;

- 14,2 % d'entre eux accèdent à une première d'adaptation, permettant de préparer un baccalauréat technologique.

En outre, de plus en plus de titulaires de BEP poursuivent leurs études par la voie de l'apprentissage.

Toutefois, on note de fortes disparités selon les spécialités suivies, certaines offrant davantage d'opportunités que d'autres. La **restructuration de l'offre de BEP**, engagée par le ministère de l'éducation nationale, devrait contribuer à élargir les possibilités offertes aux candidats et à redonner à ce diplôme son caractère « propédeutique » : en effet, le nombre de spécialités a été réduit et leur champ professionnel élargi, de façon à **ouvrir les choix d'orientation vers différents baccalauréats professionnels**.

Au-delà, 37 % des bacheliers professionnels poursuivent leurs études dans l'enseignement supérieur, ce qui dépasse le taux de 15 % envisagé lors de la création du diplôme. Cependant, les chances de réussite des jeunes sont minces, notamment pour ceux qui rejoignent l'université, mais également en sections de technicien supérieur (STS), filières pourtant sélectives, puisque 62% ne parviennent pas à l'obtention du BTS.

Depuis la rentrée dernière, les jeunes ayant obtenu le baccalauréat professionnel avec une mention bien ou très bien peuvent accéder, de droit, à une section de technicien supérieur. Toutefois, votre rapporteure souligne que cette mesure ne doit pas conduire à limiter l'accès au BTS aux autres bons élèves qui bien souvent, en cas de refus d'admission, se tournent vers l'université où leurs chances de réussite sont plus faibles.

Par ailleurs, si cet objectif visant à favoriser l'accès des bacheliers professionnels aux sections de techniciens supérieurs, voire, ensuite, à une licence professionnelle est tout à fait louable, il convient, en parallèle, de **mieux accompagner les jeunes s'engageant dans ces parcours de réussite**, en favorisant, notamment, une plus grande articulation entre le contenu des baccalauréats professionnels et celui des BTS.

3. Le développement des « lycées des métiers » : une opportunité de renforcer la qualité et la cohérence de l'offre de formation

Consacré par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, le label « lycée des métiers » s'inscrit dans une **démarche « qualité » de modernisation et de valorisation de la filière professionnelle**. En effet, il vise, notamment, à **renforcer la lisibilité, la fluidité et la cohérence des parcours de formation**, en proposant une gamme étendue de diplômes et de formations, dispensées en formation initiale sous statut scolaire, en apprentissage et en formation continue.

Ainsi, comme le précise le décret du 10 novembre 2005¹, ce label « *permet d'identifier des pôles de compétences en matière de formation professionnelle, de certification ou d'accompagnement, d'information ou de services techniques aux entreprises* ».

Il peut être délivré aux établissements - lycées professionnels ou polyvalents - répondant à un certain nombre de **critères définis dans un cahier des charges national** :

- une offre de formation, comportant notamment des formations technologiques et professionnelles, construite autour d'un ensemble cohérent de métiers ;

- l'accueil de publics de statuts différents : élèves, adultes en formation continue, apprentis et étudiants ;

- la préparation d'une gamme de diplômes et titres nationaux allant du CAP aux diplômes d'enseignement supérieur ;

- une offre de services de validation des acquis de l'expérience ;

- l'existence de partenariats avec les collectivités territoriales, les milieux professionnels ou des établissements d'enseignement supérieur ;

- la mise en place d'actions destinées aux enseignants et aux élèves de collège visant à améliorer l'orientation des collégiens et les conditions de leur accueil dans les formations professionnelles ;

- une ouverture européenne ou des échanges avec des pays étrangers ;

- une offre de services d'hébergement ;

- un dispositif d'aide à l'insertion professionnelle ou de suivi des publics sortant de formation.

Ce label est attribué, pour une durée de cinq ans renouvelable, sur décision du recteur d'académie, à l'issue d'une procédure conduite, sous son autorité, par un groupe académique spécifique. Ce groupe est également chargé de l'adaptation des critères du cahier des charges national aux

¹ Décret n° 2005-1394 du 10 novembre 2005 relatif au label « lycée des métiers ».

particularités de l'académie, de l'accompagnement et de l'évaluation de la mise en œuvre des projets dans les établissements labellisés.

Les établissements qui ne répondent pas à eux seuls aux critères du cahier des charges peuvent obtenir le label à condition d'établir des conventions de partenariat avec un ou plusieurs autres établissements leur apportant les compléments nécessaires.

Ce faisant, la démarche de labellisation des « lycées des métiers » devrait contribuer à **favoriser les coopérations entre établissements et leur fonctionnement en réseau, dans le sens d'une meilleure complémentarité de l'offre de formation.**

En effet, l'une des craintes exprimées par votre rapporteure au moment de la mise en place de ce label portait sur le devenir des plus petits établissements, n'ayant ni les moyens ni les possibilités de satisfaire seuls aux conditions fixées. Or ils répondent souvent à un objectif d'aménagement du territoire et à un souci de proximité, favorisant une plus grande égalité dans l'accès aux formations.

Il apparaît donc nécessaire d'encourager de telles mutualisations entre les lycées professionnels d'un même bassin, en vue de favoriser l'offre d'internat, la fluidité des parcours et les possibilités de poursuite d'études.

252 établissements ont été labellisés au 1^{er} septembre 2006 et 70 autres sont en voie de l'être, d'ici la fin de l'année, soit 322 au total fin 2006.

Il est à noter que l'obtention du label ne se traduit pas forcément par une spécialisation excessive des formations proposées, comme cela avait pu être redouté¹. En effet, certains établissements proposent plusieurs spécialités et d'autres sont labellisés sans dénomination de spécialités.

Le tableau suivant traduit la répartition des lycées labellisés ou en voie de labellisation (d'ici fin 2006) par domaines de spécialisation.

¹ Voir notamment le rapport sur les lycées des métiers des inspecteurs généraux de l'éducation nationale, MM. Georges Koukidis et Michel Saint-Venant, janvier 2002.

RÉPARTITION DES LYCÉES DES MÉTIERS PAR GRANDS SECTEURS DE SPÉCIALITÉS

<i>Spécialités du tertiaire, des services : 157 établissements labellisés soit :</i>	
- hôtellerie-tourisme-restauration-alimentation	42
- administration-commerce/services-communication-audiovisuel	56
- transports-logistique	15
- métiers d'art-artisanat	22
- sanitaire et social-soins à la personne	22
<i>Spécialités de la production : 177 établissements labellisés soit :</i>	
- automobile et cycles	25
- bois-ameublement-habitat	19
- construction-bâtiment/travaux publics-équipements	40
- métallurgie-mécanique-électricité-électronique-maintenance	76
- plasturgie-chimie-textile-habillement	17

B. UNE DIVERSIFICATION DES VOIES DE FORMATION ET DE QUALIFICATION

1. La validation des acquis de l'expérience : un développement à accompagner

a) Une montée en charge qui se poursuit à un rythme rapide

Les **crédits de fonctionnement destinés à la validation des acquis de l'expérience progressent de 33 % dans le projet de loi de finances pour 2007**, s'établissant à 4,8 millions d'euros.

Cette hausse est nécessaire pour accompagner le développement rapide du dispositif, depuis sa mise en place en 2002, d'autant plus que, comme pour la mission générale d'insertion, les remboursements perçus au titre du fonds social européen (FSE) devraient être suspendus.

En effet, en 2005, **21 379 dossiers**¹ déposés par des candidats à l'obtention d'un diplôme de l'enseignement professionnel ou technologique de l'éducation nationale par la VAE ont été examinés par un jury, soit près de 12 % de plus qu'en 2004. Le nombre de dossiers examinés avait augmenté de 33 % en 2004 et de 90 % en 2003, année de la généralisation de la VAE. Ce nombre représente près de 70 % de l'ensemble des certifications délivrées par l'ensemble des ministères « valideurs ».

¹ Les données suivantes sont issues de la Note d'information n° 06-27 du ministère de l'éducation nationale, « La validation des acquis de l'expérience poursuit son développement en 2005 », octobre 2006.

59,3 % des candidats ont obtenu un diplôme complet, 28,4 % n'ont validé qu'une partie du diplôme et 12 % n'ont rien obtenu. Les titres délivrés par le ministère de l'éducation nationale représentent en 2005, comme en 2004, 60 % des certifications obtenues¹.

Malgré une légère diminution de sa part, le BTS reste le diplôme le plus demandé (par près de 40 % des candidats en 2005, contre 48 % en 2003), devant le bac professionnel (20,6 % en 2005) et le CAP, pour lequel les demandes sont en légère hausse (près de 19 % des candidats en 2005, contre 16 % en 2003). Le CAP « petite enfance » est par ailleurs le diplôme le plus demandé (11 % des candidats).

22 % des candidats à la VAE sont des demandeurs d'emploi ; 61 % sont des femmes.

La VAE répond ainsi à une demande sociale très forte. Elle constitue, comme l'a souligné un récent rapport de l'Inspection générale de l'éducation nationale², un « *outil de promotion sociale* » : toutefois, « *dans la mesure où seulement 0,5 % de la population active a participé à une réunion d'information sur la VAE en 2004, il est indispensable, compte tenu des enjeux sociaux et économiques, de donner un nouvel élan à cette voie de certification* » ; en effet, « *la pyramide actuelle des qualifications de la population active (...) ne correspond qu'imparfaitement aux besoins exprimés et prévisibles : 45 % des actifs sont titulaires d'un niveau V, CAP ou BEP, et 17 % n'ont aucune qualification reconnue.* »³

C'est pourquoi, comme votre rapporteure l'avait déjà souligné, la dynamique constatée ces dernières années, doit pouvoir s'appuyer sur des moyens de mise en œuvre adaptés, en particulier pour **renforcer l'information et l'accompagnement des candidats dans la constitution de leur dossier, décisif pour la réussite des moins qualifiés d'entre eux.**

En 2005, 78 500 personnes ont assisté à des séances d'information organisées par les dispositifs académiques de validation des acquis (DAVA), soit 6,6 % de moins qu'en 2004, et plus de 20 300 candidats ont bénéficié d'un accompagnement, soit près d'un tiers de ceux ayant retiré un dossier⁴.

¹ 21 % des titres obtenus en 2005 ont été délivrés par le ministère en charge de l'action sociale, 14 % par le ministère en charge du travail et de l'emploi...

² « *La validation des acquis de l'expérience à l'Éducation nationale* », rapport de l'Inspection générale de l'éducation nationale et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, novembre 2005.

³ *Ibid.*

⁴ Votre rapporteure rappelle que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confié aux régions la responsabilité d'organiser, sur leur territoire, le réseau des centres et points d'information et de conseil sur la VAE et de contribuer à assurer l'assistance aux candidats.

Or, les inspecteurs généraux relèvent, dans le rapport précité, de fortes disparités dans les modalités de mise en œuvre de la VAE, contribuant à créer des inégalités entre les candidats :

- tout d'abord, alors que la VAE reste encore mal connue du grand public, les dispositifs d'information « *sont extrêmement différents d'une région à l'autre, et parfois ils n'existent pas* »¹ ; par ailleurs, « *une concurrence entre les ministères en charge de la validation s'installe* », contribuant à « *une absence de lisibilité pour l'utilisateur* » ;

- il en va de même des **dispositifs d'accompagnement** des candidats : proposés, de façon facultative, soit par le secteur privé soit par les structures académiques, « *les formes, les délais de réponse, les tarifs et les aides accordées sont très différents d'une région à l'autre* » ; or, les tarifs sont parfois dissuasifs sans aide des régions ;

- enfin, le développement du dispositif pose des **difficultés en termes de participation des enseignants aux jurys de validation**, en entraînant des absences répétées qui désorganisent les cours ; de plus, en l'absence de formation adaptée, certains professeurs éprouvent des difficultés pour apprécier les connaissances et compétences des candidats à partir de leur dossier ; enfin, **l'engorgement de certains jurys allonge la durée des processus de validation, ce qui peut décourager certains candidats.**

b) Les mesures proposées pour lever les obstacles au développement de la VAE

Compte tenu de ces difficultés, un plan pour le développement de la VAE a été adopté en juin dernier, afin de parvenir dès 2006, dans les meilleures conditions pour les candidats, à l'objectif de 60 000 certifications délivrées. Il s'agit de franchir une étape supplémentaire dans la mise en œuvre du dispositif, notamment en vue de rationaliser, harmoniser et raccourcir les procédures, dans les quatorze ministères concernés.

Ce plan, conçu par le comité interministériel pour le développement de la VAE, s'articule autour de cinq principales mesures :

- une **campagne d'information nationale**, auprès du grand public et des entreprises, et deux services d'information accessibles à tous (le portail « vae.fr » et le service téléphonique « 39-39 Allo service public » ;

- une démarche administrative simplifiée, consistant notamment dans la mise en place d'un formulaire unique, quel que soit le ministère concerné ;

¹ Ibid : « *la répartition des 868 points relais conseil (PRC) comptabilisés au plan national est très hétérogène d'une région à l'autre. Dans quelques régions, aucun PRC n'a été créé ni par l'État ni par la région : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon et Guadeloupe. Dans ces régions, c'est le dispositif académique de validation des acquis (DAVA) qui remplit cette mission. Dans d'autres, il existe un trop grand nombre de PRC et cela conduit alors à la diffusion d'informations divergentes (...).* »

l'objectif est de **réduire à six mois l'instruction des dossiers** (contre 9 mois en moyenne à l'heure actuelle) ;

- une garantie de prise en charge des frais engagés par les jurés de professionnels salariés ;

- une incitation à entreprendre, d'ici 2007, une VAE auprès de 20 000 demandeurs d'emplois, en leur proposant une prise en charge de leurs frais par l'assurance chômage ;

- la mise en place d'une politique locale de développement de la VAE, permettant de mobiliser et fédérer l'ensemble des acteurs au niveau régional.

Concernant, plus particulièrement, la VAE au sein du ministère de l'éducation nationale, votre rapporteure ne peut qu'appuyer, en complément de ces avancées, les propositions formulées par les inspecteurs généraux dans le rapport précité. En effet, ces derniers préconisent notamment :

- d'améliorer les conditions de réussite des candidats, en systématisant une information préalable et le conseil personnalisé, en facilitant les prises en charge financières de l'accompagnement, en harmonisant les modalités d'évaluation des jurys, en favorisant l'accessibilité du dossier pour les faibles niveaux de qualification et en sécurisant leurs parcours ;

- **d'adapter l'organisation des moyens humains et techniques** ; il s'agit notamment d'accroître le nombre des membres de jury, en rappelant l'obligation statutaire des enseignants de participer aux jurys d'examen - dont la VAE -, et de former un nombre croissant de personnels compétents ; les inspecteurs soulignent, à cet égard, qu'« *il serait préférable de privilégier le développement d'un large vivier d'enseignants-valideurs, rompus à l'analyse du travail. Ils pourraient bénéficier d'un aménagement de service afin d'éviter les perturbations dans l'organisation des cours. Ces dispositions permettraient de renforcer le professionnalisme des membres de jury et de les mobiliser dans les meilleurs délais. Parallèlement, il faudrait aussi augmenter sensiblement le nombre d'experts professionnels (...)* », par des accords avec les branches professionnelles.

2. Consolider la position des GRETA dans le service public de la formation continue

Les établissements publics locaux d'enseignement participent à la mission de formation continue des adultes, à travers le réseau des 273 groupements d'établissements (GRETA).

Les GRETA sont gérés sous la forme de budget annexe au budget d'un établissement « support ». Ils sont dotés d'une comptabilité distincte mais n'ont pas de personnalité juridique.

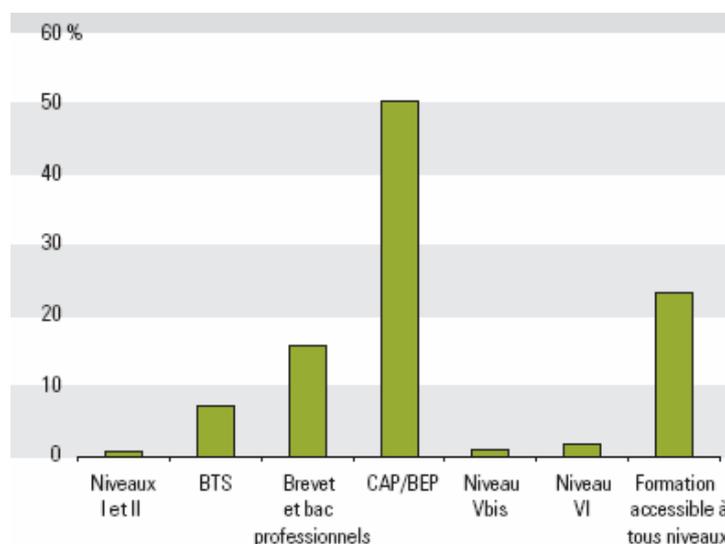
Les mutations de l'environnement - de plus en plus concurrentiel - dans lequel évoluent les GRETA incitent à **s'interroger sur la pertinence et l'adaptation de leur statut et de leurs modalités d'intervention**. En effet, la mise en place du droit individuel à la formation (DIF), institué par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, impose, notamment, une plus grande **modularité** des parcours et une forte **réactivité** de l'offre de formation.

Votre rapporteure considère que le service public de l'éducation nationale doit conserver, via les GRETA, un rôle essentiel dans le domaine de la formation continue des adultes. Les GRETA contribuent, en effet, à réduire les inégalités dans l'accès à une formation :

- d'une part, le maillage territorial qu'ils assurent constitue un atout majeur et permet d'apporter des réponses de proximité ;

- d'autre part, un peu plus de la moitié des formations dispensées sont de niveau V (CAP notamment - un tiers des formations - ou BEP) ; elles s'adressent, dans une très large majorité, aux publics les plus fragiles (chômeurs, employés ou ouvriers) ; ainsi, 28 % des stagiaires sont pris en charge par les collectivités territoriales (jeunes de moins de 30 ans) et plus d'un quart d'entre eux sont pris en charge par l'État (chômeurs, publics spécifiques - handicapés, illettrés, détenus... -).

RÉPARTITION DES STAGIAIRES DES GRETA SELON LE NIVEAU DE FORMATION EN 2004



Source : « L'état de l'école », édition 2006, ministère de l'éducation nationale.

472 900 stagiaires ont été accueillis en 2004, soit 1,7 % de moins qu'en 2003. Le chiffre d'affaires des GRETA représente près de 5 % du marché de la formation continue (contre 7 % en 2002 et 9,9 % en 1990), soit un volume de 405,9 millions d'euros en 2004, en légère baisse depuis 2001

(410 millions d'euros en 2001). Le nombre d'heures stagiaires réalisées en 2004 diminue, par ailleurs, de 3,7 % par rapport à 2003.

Le volume d'activité et la structure de financement varient fortement d'un GRETA à l'autre¹ :

- le chiffre d'affaire réalisé varie de 72 000 euros à 5,5 millions d'euros, avec une moyenne de 1,5 million d'euros par GRETA ; 9 GRETA totalisent 10 % du volume financier total ;

- dans 25 GRETA, plus de 80 % des ressources financières proviennent de personnes publiques alors que 14 GRETA obtiennent 80 % ou plus de leur chiffre d'affaires de prescripteurs privés.

Les crédits alloués aux GRETA par le ministère de l'éducation nationale sont inscrits à l'action 9 « Formation continue des adultes et VAE » du programme « Enseignement scolaire public du second degré ». Les crédits inscrits au titre des dépenses de personnels diminuent de près de 30 millions d'euros pour 2007. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2006, les GRETA doivent acquitter, sur leurs ressources propres, la part patronale des charges sociales de leurs salariés. Ce surcoût, compensé en totalité en 2006, à hauteur de 30 millions d'euros, n'est compensé qu'en partie pour 2007.

Dans ce contexte, le ministère de l'éducation nationale a chargé l'inspection générale d'un rapport d'évaluation sur les GRETA, qui lui a remis ses conclusions en juillet dernier. Comme le ministre l'a annoncé lors de son audition devant la commission, ce rapport préconise notamment un changement de statut des GRETA. Toutefois, une réflexion est actuellement en cours afin d'affiner cette proposition, qui répond, certes, à une nécessité, en raison des difficultés récurrentes soulevées par les modalités de gestion des GRETA, mais dont l'impact ne serait pas sans conséquence sur la situation des établissements « supports » notamment.

Votre rapporteure souhaite que ces travaux aboutissent à **faire évoluer le statut des GRETA**, de façon à leur permettre de poursuivre la démarche « qualité » entreprise et de consolider leur position sur le marché concurrentiel de la formation continue, **tout en garantissant l'exercice de leur mission fondamentale de service public.**

* * *

*

Compte tenu de ces observations, votre rapporteure a proposé à la commission de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

¹ Les données suivantes sont issues de la Note d'information du ministère de l'éducation nationale, n° 06-05, « L'activité de formation dans les GRETA a légèrement ralenti en 2004 », février 2006.

TROISIÈME PARTIE

L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

Le budget de l'enseignement technique agricole, prévu pour 2007, représente **1 280,06 millions d'euros** (en crédits de paiement), **soit 2,15 % du volume de l'ensemble de la mission « Enseignement scolaire »**.

Ce montant est en recul par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2006 (1 288,21 million d'euros). Toutefois, votre rapporteur rappelle que ces derniers avaient fait l'objet, au cours des débats parlementaires, d'un **abondement de 30,5 millions d'euros**, destiné à **remettre à niveau les dotations du programme « Enseignement technique agricole », au regard des besoins réels des jeunes et des établissements**.

Par ailleurs, le projet de budget pour 2007 intègre des changements de périmètre, portant notamment sur le dispositif des stages à l'installation¹.

Ainsi, l'évolution des crédits du programme s'établit comme suit :

Crédits de paiement (en millions d'euros)

PROGRAMME ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE	Crédits demandés PLF 2006	Crédits votés LFI 2006	Crédits demandés PLF 2007
Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	687,53	687,64	676,83
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>659,20</i>	<i>659,46</i>	<i>647,58</i>
Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés	483,26	506,35	513,07
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>208,74</i>	<i>208,74</i>	<i>211,75</i>
Aide sociale aux élèves	77,59	83,18	81,03
Évolution des compétences et dynamique territoriale	6,67	6,63	4,56
Moyens communs	4,43	4,41	4,56
TOTAL	1 259,47	1 288,21	1 280,06

¹ Les crédits destinés à ces stages relèvent désormais du programme « gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » (action « renouvellement des exploitations agricoles ») de la mission « agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », dans un souci de cohérence de la politique de l'installation menée par le ministère.

Si l'examen du projet de loi de finances pour 2007 est abordé avec davantage de sérénité que l'an passé par l'ensemble des acteurs et partenaires de l'enseignement agricole, certains points d'inquiétudes appellent néanmoins à rester vigilant, en particulier afin d'inscrire les engagements dans la durée et d'apporter une meilleure visibilité sur les moyens disponibles.

Après avoir consacré plusieurs mois à la préparation d'un **rapport d'information** sur la place de l'enseignement agricole au sein de paysage éducatif¹, adopté le 18 octobre dernier par la commission des affaires culturelles à l'unanimité de ses membres, votre rapporteur analysera, notamment, les crédits prévus pour 2007, à la lumière des enjeux de l'adaptation de ce système efficace et original de formation aux nouveaux défis de l'agriculture et du développement des territoires.

Par ailleurs, la mise en place de la nouvelle architecture budgétaire issue de la LOLF, qui réunit, au sein d'une même mission, les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale et celui placé sous la responsabilité du ministère de l'agriculture, incite à repenser, pour les réaffirmer, les **complémentarités** entre ces deux voies de formation, en vue d'apporter aux élèves les réponses les mieux adaptées à leurs besoins, face aux défis de la qualification et de l'insertion professionnelle des jeunes.

I. LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE : UN EFFORT DE REMISE À NIVEAU QUI RESTE À CONFIRMER

A. LES CONDITIONS D'EXÉCUTION DU BUDGET 2006

1. Un abondement bienvenu des crédits du programme

La première discussion budgétaire « en mode LOLF » a permis de donner une **plus grande visibilité** à l'enseignement technique agricole, comme composante à part entière du système éducatif : pour la première fois, son budget a été discuté non pas avec celui du ministère de l'agriculture, mais au sein de la mission interministérielle « Enseignement scolaire ».

En outre, les parlementaires ont saisi les opportunités de redéploiement de crédits entre les programmes d'une même mission, offertes par ces nouvelles règles budgétaires, pour **redonner des marges de manœuvre à un budget très tendu, qui ne permettait pas, tel que prévu initialement, de répondre aux besoins des jeunes et des établissements :**

- à l'Assemblée nationale, **15,5 millions d'euros** ont été transférés vers le programme « Enseignement technique agricole », à l'initiative du

¹ « L'enseignement agricole : une chance pour l'avenir des jeunes et des territoires », rapport d'information n° 27 (2006-2007) de Mme Françoise Férat, au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat.

rapporteur spécial des crédits de la mission, afin de **permettre à l'État d'honorer les engagements pris à l'égard des établissements privés du rythme approprié** (Maisons familiales rurales) dans le cadre d'un accord de 2004 ; cet effort a été partagé entre le ministère de l'éducation nationale (8 millions d'euros) et celui de l'agriculture (7,5 millions d'euros) ;

- au Sénat, le budget du programme « Enseignement technique agricole » a été abondé à hauteur de **15 millions d'euros**, afin de répondre, dans un **souci d'équité entre les différents « familles » d'établissements**, aux autres besoins de remise à niveau du budget, en matière de crédits de bourses notamment, et pour permettre la mise en œuvre des principales dispositions de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école ; cet effort a également été partagé entre le budget du ministère de l'agriculture (4 millions d'euros) et celui de l'éducation nationale (11 millions d'euros, dont 8 depuis le programme « Enseignement scolaire public du second degré » et 3 depuis le programme « Enseignement scolaire public du premier degré »).

Au total, sur les **30,5 millions d'euros** ainsi transférés, et selon les informations transmises par le ministère à votre rapporteur, le montant de ces crédits complémentaires a été réparti comme suit :

- 15,5 millions en faveur des Maisons familiales rurales ;
- 8 millions d'euros pour les établissements d'enseignement privés du temps plein ;
- 6 millions d'euros en faveur des bourses sur critères sociaux ;
- 1 million d'euros pour le recrutement d'assistants d'éducation.

2. Des engagements compromis par des « gels » de crédits en cours d'exécution : des inquiétudes en partie levées

Ces avancées ont été en partie compromises, en cours de gestion, par les mesures de régulation budgétaire prises par le Gouvernement dans le cadre de la maîtrise des dépenses publiques, et portant sur l'ensemble des crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention.

Le principe général retenu par le ministère des finances était d'appliquer un taux de mise en réserve de 0,1 % pour les dépenses de personnel et de 4,5 % pour les autres dépenses (hors titre 2). Ces taux n'ont pas été appliqués de façon uniforme, selon les priorités retenues.

Au total, **1,5 % des crédits du programme « Enseignement technique agricole » - soit 19,8 millions d'euros - ont fait l'objet d'un gel¹.**

Les crédits de personnels (de l'enseignement public et des établissements privés du temps plein, ainsi que les crédits destinés au recrutement des assistants d'éducation) ont été épargnés, de même que ceux dédiés aux stages à l'installation.

Cependant, ont été notamment concernés :

- 0,3 % des crédits de l'action 1 « Enseignement public » ; on relèvera, notamment, que 2,1 % des crédits de vacation ont été gelés, ainsi que 72 % des crédits destinés à la formation continue des personnels des lycées² ;

- 2,6 % des crédits de l'action 2 « Enseignement privé », concernant notamment les crédits de subvention aux établissements du temps plein et du rythme approprié, à hauteur de 4,5 % ;

- 4,6 % des crédits de l'action 3 « Aide sociale aux élèves », soit 3,77 millions d'euros ;

- 3,2 % des crédits de l'action 4 « Compétences et dynamique territoriales ».

Sur un budget déjà tendu, ces mises en réserve de crédits sont de nature à compromettre les conditions d'exécution des engagements de l'État pour 2006, entraînant notamment de **nouveaux reports de charge, et donc des retards de paiement, au niveau des crédits de bourse et des subventions aux établissements privés.**

C'est pourquoi, dès l'annonce de ces gels, votre rapporteur a interpellé, à plusieurs reprises, le ministre de l'agriculture - notamment à l'occasion d'une question orale au Sénat³ - puis le Premier ministre, pour en demander la levée. Ces sollicitations ont en partie porté leurs fruits puisque, ces dernières semaines, le Gouvernement a annoncé le « **dégel** » de **10,6 millions d'euros** sur le programme « Enseignement technique agricole ».

Cependant, **les autres crédits ont fait l'objet de mesures d'annulation**, dont près de 3 millions d'euros dans le cadre de décrets d'avance⁴. Votre rapporteur s'interroge sur cette décision, au regard des attentes qui étaient placées dans la LOLF : celle-ci devait placer l'enseignement agricole, au sein de la mission « Enseignement scolaire », à l'abri des aléas touchant son ministère de tutelle, liés aux crises sanitaires ou

¹ Après application du gel, les 30,5 millions d'euros de crédits transférés par le Parlement se décomposent comme suit : 14,8 millions d'euros pour le financement des Maisons familiales rurales, 7,64 millions d'euros pour les établissements privés du temps plein, 5,73 millions d'euros en faveur des crédits d'aide sociale et 1 million d'euros pour le recrutement d'assistants d'éducation, soit au total 29,17 millions d'euros.

² Soit plus d'un million d'euros de crédits gelés, sur un total de 1,4 million d'euros.

³ Séance publique du 25 mai 2006.

⁴ Décrets du 27 mars 2006 et du 1^{er} août 2006.

aux dérèglements climatiques, qui lui avaient valu, après la tempête de 1999 ou la canicule de 2003, d'être fortement mis à contribution.

Enfin, votre rapporteur s'inquiète des conséquences des annulations de crédits ayant affecté le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » de la MIRE¹. Sont notamment concernées, à hauteur de 4,6 % des crédits, soit près de 2 millions d'euros, les dotations allouées aux établissements publics, ainsi que celles versées aux établissements privés, à hauteur de 5,7 %, soit 1,2 million d'euros. Or, ces décisions sont de nature à compromettre la possibilité pour l'État d'honorer les engagements contractuels pris à l'égard de ces écoles privées pour l'année en cours.

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 2007 : UNE SITUATION ENCORE TENDUE MAIS GLOBALEMENT PLUS SEREINE

Si le projet de budget pour 2007 prend en compte les messages et signaux forts envoyés par les parlementaires l'an passé, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2006, la situation reste, néanmoins, encore tendue et incite à rester vigilant. Il s'agit en effet d'inscrire ces avancées dans la durée.

1. L'évolution des moyens d'encadrement des élèves dans les établissements publics

Le plafond d'emplois du programme pour 2007 (18 047 ETPT² dont 13 084 dans l'enseignement public et 4 963 dans l'enseignement privé du temps plein) fait apparaître une diminution de 913 ETPT par rapport à 2006 (841 dans l'enseignement public et 72 dans l'enseignement privé du temps plein). Cependant, une grande partie de cette baisse est justifiée par des mesures d'ajustement de nature technique³.

Au total, ce sont donc **56 ETPT, dont 48 dans l'enseignement public et 8 dans l'enseignement privé du temps plein**, qui font l'objet d'une mesure de suppression dans le projet de budget pour 2007.

Ces emplois se répartissent comme suit :

- 25 ETPT de personnels administratifs ;
- 13 ETPT de personnels techniques ;

¹ MIRE : mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur ».

² Équivalents temps plein travaillés (ETPT).

³ Extension en année pleine des suppressions d'emplois prévues pour 2006, ajustements liés à la transformation d'emplois de maîtres d'internat et surveillants d'externat en assistants d'éducation, transfert de 66 ETPT de personnels TOS titulaires, transfert de deux établissements publics nationaux vers le programme « enseignement supérieur et recherche agricoles... »

- 18 ETPT d'enseignants titulaires (soit 54 emplois d'enseignants en année pleine), dont 10 dans le public et 8 dans le privé.

Ces suppressions d'emplois restent lourdes pour les établissements, notamment au niveau des services administratifs, mais elles traduisent une pression légèrement moindre par rapport aux années passées (suppression de 71 emplois en 2006, 97 en 2005 et 125 en 2004).

Cependant, elles font peser des **contraintes sur l'offre de formation et les conditions d'enseignement**, qui se traduisent par des fermetures de classe (26 suppressions nettes à la rentrée 2006), une diminution du nombre d'options facultatives, d'heures de soutien ou de possibilités de dédoublement. En outre, l'application de seuils de 16 ou 24 élèves par classe contraint les capacités d'accueil.

Par ailleurs, votre rapporteur s'inquiète de la **diminution des crédits de formation continue des personnels**, qui sont passés de près de 4 millions d'euros en 2001 à 2,3 millions en 2002 pour s'établir à 1,13 million d'euros pour 2007. Cela contribue à bloquer la capacité d'innovation du système et envoie aux personnels concernés un signal négatif sur les perspectives qui leur sont ouvertes pour mettre à jour leurs connaissances et renforcer les identités professionnelles qui constituent les spécificités de l'enseignement agricole (pédagogie du concret, ancrage territorial, pluridisciplinarité...).

Toutefois, votre rapporteur relève avec satisfaction que les **efforts engagés en faveur du recrutement d'assistants d'éducation** dans les établissements publics sont prolongés et consolidés dans le présent projet de budget : **21,1 millions d'euros** sont inscrits à ce titre pour 2007, pour le maintien d'un potentiel d'encadrement et de surveillance des élèves de 1 140 emplois. Votre rapporteur rappelle que les assistants d'éducation, recrutés directement par les établissements publics d'enseignement, se substituent progressivement, depuis 2003, aux maîtres d'internats et surveillants d'externat (MI-SE), pour assurer la surveillance et l'encadrement des élèves.

2. Le financement des établissements privés : inscrire les engagements dans la durée

513,07 millions d'euros sont prévus pour 2007, en crédits de paiement, en faveur du financement des établissements privés.

En autorisation d'engagement, le projet de budget fait apparaître un montant de 818,57 millions d'euros, marquant une progression de plus de 61 % par rapport à 2006. Cet « effet d'optique » résulte d'une mesure technique : en effet, la LOLF impose, dans un souci de transparence, de traduire les engagements pris par l'État sur deux années scolaires (2006-2007 et 2007-2008), pour le versement des subventions de fonctionnement aux établissements.

a) Le financement des établissements privés du temps plein

La dotation allouée aux établissements du « temps plein » comprend, d'une part, la rémunération des personnels d'enseignement, dont les effectifs sont inclus dans le plafond d'emplois, et, d'autre part, une subvention de fonctionnement, versée par élève.

* Les **crédits destinés à la rémunération des personnels d'enseignement et de documentation**, contractuels de droit public représentent 211,75 millions d'euros pour 2007 (3 millions d'euros de plus par rapport à 2006, soit une hausse de + 1,4 %).

Alors que cela faisait l'objet d'une demande récurrente des personnels, votre rapporteur constate que le projet de budget prévoit une mesure spécifique, d'un montant de 450 000 euros, permettant de poursuivre le **reclassement progressif des 2 200 enseignants de catégorie III** (relevant de l'échelle des « adjoints d'enseignement », qui n'existe plus dans l'éducation nationale), afin qu'ils soient rémunérés par référence aux échelles indiciaires des corps équivalents de la fonction publique.

Toutefois, ce reclassement, prévu à partir du 1^{er} septembre 2006, reste encore **dans l'attente de la parution d'un décret modifiant celui du 20 juin 1989¹**, dont la modification est rendue nécessaire, par ailleurs, en application de la loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat.

* La **subvention** versée aux établissements est **destinée à couvrir le fonctionnement des établissements et la rémunération des personnels non enseignants** ; elle est égale à 105,80 millions d'euros pour 2007 en crédits de paiement et 213,50 millions d'euros en autorisations d'engagement ; cette subvention est calculée en fonction de deux paramètres : le nombre d'élèves répartis selon leur régime de scolarisation (externes, internes, demi-pensionnaires) et le taux par régime, déterminé en fonction du coût moyen d'un élève dans l'enseignement public.

Le coût moyen d'un élève a été révisé en 2002, sur la base d'une enquête réalisée en 2001 par l'Inspection de l'enseignement agricole.

Le protocole et la convention financière signés le 20 janvier 2003 entre le ministre de l'agriculture, M. Hervé Gaymard, et les fédérations d'établissements (CNEAP et UNREP) ont été transposés dans le décret n° 2004-929 du 31 août 2004. Ces engagements se sont traduits par :

- un rattrapage de subvention, au titre de l'année 2002, d'un montant de 12 millions d'euros, dont la totalité a été honorée ;

- une revalorisation, en 2003, de 12 millions d'euros ;

¹ Décret n° 89-406 du 20 juin 1989 (modifié) relatif aux contrats liant l'État et les enseignants des établissements mentionnés à l'article 4 de la loi n° 84-1285 du 31 décembre 1984 portant réforme des relations entre l'État et les établissements d'enseignement agricole privés.

- la définition de nouvelles modalités d'indexation à partir de 2004 ; ainsi, l'actualisation des parts à l'élève pour 2007 se fait sur la base d'une **revalorisation des taux de près de 3,3 %** ;

- la réalisation d'une enquête quinquennale sur le coût de référence de l'élève dans l'enseignement public ; la prochaine est prévue pour 2007, sur la base des coûts constatés en 2006.

Les effectifs pris en compte pour le calcul de la subvention dans le projet de loi de finances pour 2007 s'établissent à 55 669 élèves, alors que l'on compte 56 220 élèves à la rentrée 2005 (ces effectifs sont quasiment stables à la rentrée 2006, progressant d'environ 0,4 %). Votre rapporteur constate que si un écart demeure, il est moins significatif, toutefois, que celui constaté l'an passé (54 629 élèves pris en compte initialement).

b) La subvention aux établissements privés du rythme approprié

La participation de l'État au financement des établissements privés du rythme approprié prend la forme d'une **subvention globale**, destinée à couvrir la rémunération de l'ensemble des personnels des établissements (enseignants et non enseignants) et leur fonctionnement.

Elle est calculée sur la base du nombre de postes de formateurs nécessaires à la mise en œuvre de la formation (sur la base de groupes de 18 élèves) et du coût du poste, déterminé, pour chaque filière, par référence au coût moyen des enseignants des établissements du temps plein.

La revalorisation du coût du formateur, bloquée en 2001 et 2002, est intervenue en 2003, à hauteur de 7 millions d'euros. En outre, **l'accord signé le 26 juillet 2004** entre le ministre de l'agriculture, M. Hervé Gaymard, et les fédérations (UNMFREO et UNREP) a formalisé des engagements équilibrés de l'État et des établissements :

- un rattrapage de la subvention au titre de 2002, à hauteur de 14 millions d'euros, dont le versement est échelonné sur quatre exercices : 2 millions d'euros en 2005, 3 millions en 2006, 4 millions en 2007 et 5 millions en 2008 ;

- une revalorisation du coût du formateur, à partir de 2004, sur la base du coût du poste d'un enseignant du temps plein ; **l'arrêté fixant la revalorisation du coût du formateur pour 2006 est resté plusieurs mois en attente de publication**, en raison des mesures de « gel », entraînant un manque de visibilité préjudiciable au bon fonctionnement des établissements ;

- en contrepartie, les fédérations d'établissements se sont tenues à limiter la progression des effectifs d'élèves : pendant la période d'application de l'accord (2004-2008), le plafond national est fixé au contrat à 50 177 pour les Maisons familiales rurales et 2 489 pour l'UNREP.

Si la dotation inscrite pour 2007 - **191,97 millions d'euros** en crédits de paiement et 389,77 millions d'euros en autorisations d'engagement (pour les années 2006-2007 et 2007-2008)¹ - traduit un véritable **effort de remise à niveau**, nécessaire pour permettre à l'État d'honorer ses engagements, certains sujets d'inquiétudes demeurent :

- en dépit des abondements budgétaires en 2006, il reste un report de charge de l'ordre de 20 millions d'euros sur ces crédits ;

- enfin, **l'écart entre les effectifs financés et les effectifs réels se creuse, contraignant ainsi les capacités d'accueil des établissements** : en effet, la notion de « quota d'effectifs finançables » s'intercale désormais entre les effectifs réels et les effectifs contractualisés : pour 2007, ce quota s'établit à 48 991 élèves pour les MFR et 1 926 élèves pour l'UNREP ; or, les effectifs réels, qui s'établissent, à la rentrée 2005, à 50 538 élèves pour les MFR et 1 974 pour l'UNREP, sont en légère hausse à la rentrée 2006 (+427 élèves) ; votre rapporteur considère que **ce serait un signal fort et positif que d'envisager une réduction progressive de cet écart**, notamment dans les régions où les situations sont les plus tendues.

En outre, votre rapporteur rappelle que, s'agissant des **crédits de formation pédagogique des enseignants du privé**, un arrêté d'application publié en juillet 2005 avait fixé un nombre d'heures de formation inférieur de 30 % par rapport à celui auparavant prévu par contrat, plaçant les centres de formation dans une situation financière très délicate. Les trois fédérations d'établissements privés ont déposé un recours, en février 2006, devant une commission de conciliation, qui a abouti à un règlement de ce contentieux sur la base d'un **compromis équilibré**.

3. L'aide sociale aux élèves : des efforts à prolonger

Les crédits inscrits au titre de l'aide sociale aux élèves et aux familles se répartissent comme suit :

- **79,38 millions d'euros pour les bourses** (bourses sur critères sociaux, primes diverses, bourses au mérite...) ; ce montant a été évalué à partir des effectifs de boursiers constatés au cours de l'année 2005-2006, soit 56 777 dans le second degré et 7 882² dans le supérieur court ;

- **1,65 million d'euros en faveur du fonds social lycéen**, soit environ le même montant qu'en 2006 ; 80 % des crédits de ce fonds sont utilisés pour couvrir des frais d'internat.

¹ A titre de rappel, le projet de loi de finances pour 2006 avait prévu, initialement, une subvention de 169,13 millions d'euros -sur la base de 48 786 élèves financés-, ensuite abondée à hauteur de 15,5 millions d'euros.

² 9 376 en comptant les bénéficiaires de bourse à taux 0, permettant d'être exonéré du paiement des droits d'inscription dans les établissements publics et du versement de la cotisation sociale étudiante.

Les dotations prévues intègrent le versement de bourses au mérite, relancées par la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, au bénéfice d'élèves boursiers ayant obtenu une mention « bien » ou « très bien » au brevet et s'engageant à poursuivre leur scolarité jusqu'au baccalauréat ou brevet de technicien agricole¹.

2,5 millions d'euros sont prévus pour 2007 afin de financer 3 121 bourses au mérite, d'un montant annuel de 800 euros.

Votre rapporteur constate que les recommandations en faveur d'une meilleure **concertation entre les deux ministères** au moment de la préparation du budget ont été suivies sur ce point : en effet, 1,44 million d'euros ont été transférés du programme « Vie de l'élève », relevant du ministère de l'éducation nationale, vers le programme « Enseignement technique agricole », en vue de financer, dans un souci de **parité de traitement**, les bourses au mérite destinées aux élèves des lycées agricoles.

Tout en saluant ces avancées, votre rapporteur tient à attirer l'attention du ministre, cependant, sur la disparition des **aides aux stages**, dont le financement ne peut plus être assuré depuis 2003. En effet, les frais occasionnés par les stages sont lourds pour les familles. Or, l'enseignement agricole accueille un plus grand nombre d'élèves issus de familles modestes que l'éducation nationale : **plus de 38 % des élèves des établissements privés et près de 32 % de ceux du public sont boursiers**, contre un quart environ des élèves de l'éducation nationale.

Enfin, si les abondements au budget pour 2006 ont permis d'assainir la situation, afin de permettre le versement des bourses aux familles dans des délais plus convenables, il est indispensable que les crédits gelés soit totalement réalloués pour rendre cela effectif.

4. Le financement des « autres missions »

Le Code rural² confie aux établissements d'enseignement agricole une pluralité de missions, au-delà de celle consistant à la formation générale, technologique ou professionnelle des jeunes et des adultes :

- contribuer à leur insertion scolaire, sociale et professionnelle ;
- participer à l'animation et au développement des territoires³ ;
- contribuer aux activités de développement, d'expérimentation et de recherche appliquée ;

¹ A titre dérogatoire pour l'année 2006-2007, ces bourses peuvent également bénéficier aux élèves boursiers -ou le devenant- qui sont issus des classes de seconde, seconde professionnelle, terminale de BEPA ou de première, ayant obtenu de bons résultats dans ces classes.

² Aux articles L. 811-1 pour les établissements publics et L. 813-1 pour les établissements privés.

³ Loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a étendu la mission d' « animation du milieu rural » à celle d' « animation et de développement des territoires ».

- participer à des actions de coopération internationale, notamment en favorisant les échanges et l'accueil d'élèves, apprentis, étudiants, stagiaires et enseignants.

L'action « Évolution des compétences et dynamique territoriale » regroupe les moyens humains et financiers affectés à la mise en œuvre de ces missions spécifiques à l'enseignement agricole.

Le présent projet de budget prévoit à ce titre **4,56 millions d'euros**, contre 6,63 millions d'euros pour 2006¹. Cependant, à périmètre constant, ces crédits restent globalement stables.

Ces crédits sont principalement destinés :

- au financement de 1 650 bourses de stages individuels à l'étranger, d'un montant unitaire de 400 euros, soit un total de 660 000 euros ;

- au financement d'actions en matière de développement de l'apprentissage (y compris des formations d'apprentis junior) et de la formation professionnelle continue (individualisation des parcours de formation, validation des acquis de l'expérience, ingénierie, enseignement à distance, programmes régionaux d'actions de modernisation et de professionnalisation cofinancés par le fonds social européen...);

- à la mise en œuvre des missions d'insertion (programme « Insertion et égalité des chances ») et de développement rural (programme national agriculture et développement durable, etc.), à hauteur de 1,49 million d'euros.

Votre rapporteur tient à souligner que les crédits inscrits au titre de cette action, dont le **montant peut apparaître faible au regard des ambitions fixées en matière de participation au développement rural**, ne sont cependant pas exclusifs. En effet, de nouvelles **opportunités de financement** de formations sont à saisir par les établissements, comme beaucoup le font déjà avec succès, au travers de partenariats, notamment dans le cadre des « pôles d'excellence rurale » qui se mettent en place actuellement.

¹ Cependant, les crédits destinés au dispositif d'installation (2,56 millions d'euros pour 2006) sont transférés vers le programme « gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » de la mission « agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

II. VERS UN NOUVEAU PROJET FÉDÉRATEUR POUR L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

1. Un enseignement qui reste attractif

Les effectifs d'élèves de l'enseignement technique agricole poursuivent la légère progression amorcée en 2002.

Les 850 établissements et 159 centres de formation d'apprentis, publics et privés, ont accueilli à la rentrée 2005 plus de 175 000 élèves (de la classe de quatrième jusqu'à l'enseignement supérieur court - classes préparatoires et sections de technicien supérieur -) et 30 184 apprentis :

- 67 098 élèves (+ 0,36 % par rapport à 2004-2005), soit 38 % des effectifs, sont scolarisés dans des établissements publics ;

- 108 732 élèves (+ 1,57 % par rapport à 2004-2005), soit 62 % des effectifs, sont scolarisés dans des établissements privés, qui relèvent de trois fédérations (le CNEAP, l'UNMFREO et l'UNREP¹) et dispensent un enseignement soit à temps plein, soit à rythme approprié.

Le tableau suivant retrace l'évolution des effectifs d'élèves de l'enseignement technique agricole.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Public (1)	66 377	70 177	69 221	67 998	67 080	66 860	67 098
Temps plein	51 052	55 573	54 405	54 044	54 521	55 158	56 220
Rythme approprié	42 525	49 580	49 365	50 080	51 179	51 890	52 512
Total privé (2)	93 577	105 153	103 770	104 124	105 700	107 048	108 732
TOTAL (1) + (2)	159 954	175 330	172 991	172 122	172 780	173 908	175 830

*Source : Ministère de l'agriculture
Direction générale de l'enseignement et de la recherche
France métropolitaine + DOM + TOM*

Les effectifs constatés à la rentrée 2006 traduisent une certaine stabilité globale, avec une tendance à la hausse dans l'enseignement privé (+0,7 % environ, dont + 0,4 % dans le temps plein et + 1 % dans le rythme approprié) et à la baisse dans l'enseignement public (- 1,8 %). Cela conduit à s'interroger sur la **nécessité d'une adaptation de l'offre de formation dans les établissements publics, afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les différentes « familles » de l'enseignement agricole.**

¹ CNEAP : Conseil national de l'enseignement agricole privé.

UNMFREO : Union nationale des Maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation.

UNREP : Union nationale rurale d'éducation et de promotion.

En effet, l'enseignement privé est davantage positionné sur les formations des services et les classes de 4^e et de 3^e, pour lesquelles les demandes sont les plus fortes ces dernières années. A l'inverse, l'enseignement public est resté plus présent dans le secteur de la production, moins attractif auprès des jeunes, et au niveau des classes de BTS, qui peinent actuellement à recruter, puisque l'on constate encore une diminution de 3,2 % des effectifs à la rentrée 2006.

2. Une efficacité et une légitimité reconnues

a) Une voie de réussite, de promotion et d'insertion : des constats réaffirmés par une mission d'audit de modernisation

Comme votre rapporteur l'a rappelé dans son récent rapport d'information, l'enseignement agricole apparaît bien comme une « filière de la réussite », en remplissant une fonction de promotion scolaire de ses élèves et en dispensant une formation qui conduit à l'emploi.

Cette **efficacité a été mise en avant par le récent rapport d'une mission d'audit de modernisation sur l'enseignement technique agricole¹**, publié en juin 2006 sur commande du ministre chargé du budget et de la réforme de l'État. Elle est mesurée notamment par :

- les **taux de réussite aux examens et diplômes** qui sont, de façon générale, supérieurs à ceux observés, à diplômes équivalents, dans l'éducation nationale, comme le montre le tableau suivant.

RÉSULTATS AUX EXAMENS (SESSION 2005)

Diplômes de l'enseignement agricole	Taux de réussite (en %)	Diplômes homologues de l'éducation nationale	Taux de réussite (en %)
CAPA	84,2	CAP	77,0
BEPA	83,4	BEP	75,2
BTA	80,7	BT et BMA*	78,3
Bac professionnel	79,8	Bac professionnel	74,7
Bac S	79,8	Bac S	84,7
Bac technologique	77,9	Bac technologique	76,2
BTSA	61,0	BTS et assimilés	64,1

* BT : Brevet de technicien, BMA : Brevet des métiers d'art

¹ Mission d'audit de modernisation, rapport sur l'enseignement technique agricole, établi par Alain Bolio, Inspecteur général du génie rural, des eaux et des forêts, Yvonne Cuvier et Sophie Sayanoff-Levy, Contrôleurs généraux, Contrôle général, économique et financier, Geneviève Fernier, Inspectrice de l'enseignement agricole, Eric Marshall, Doyen de l'Inspection de l'enseignement agricole, avec le concours du cabinet Deloitte, Juin 2006.

Comme le constate la mission d'audit dans son rapport, cette performance est d'autant plus notable que la proportion d'élèves issus des catégories socioprofessionnelles dites favorisées est plus faible dans l'enseignement agricole. Par ailleurs, ces résultats n'ont cessé de s'améliorer ces dernières années, notamment aux niveaux V et IV : **le taux global de réussite aux examens est ainsi passé de 71,3 % en 1993 à 79,8 % en 2005.**

- par ses **taux élevés de poursuite d'études**, l'enseignement agricole a un **caractère promotionnel** pour ses élèves, en contribuant efficacement à l'élévation des niveaux de qualification ;

LES POURSUITES D'ÉTUDES DES DIPLÔMÉS DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

	Diplômés qui poursuivent ou reprennent des études* (en %)	Diplômés poursuivant des études qui ont obtenu un diplôme de niveau supérieur (en %)
CAPA voie scolaire	71,6	53,0
CAPA apprentissage	53,8	54,7
BEPA voie scolaire	82,2	76,6
BTA voie scolaire	68,1	42,1
Bac technologique	94,9	81,9
Bac général série S	98,3	89,4
Bac Pro voie scolaire	47,5	48,7
BTSA voie scolaire	42,6	41,8

* Résultats des enquêtes réalisées 4 ans après l'obtention du diplôme, pour les promotions 2001 (CAPA, BTA, Bac technologique, Bac S, Bac professionnel) ou 2000 (BEPA, BTSA).

- enfin, les **taux satisfaisants en termes d'insertion professionnelle** démontrent la capacité de l'enseignement agricole à répondre à la demande de formation et à conduire les jeunes vers l'emploi ; il faut néanmoins regretter, à cet égard, l'absence d'indicateur harmonisé avec l'éducation nationale¹, permettant d'établir une comparaison objective entre les deux systèmes, notamment dans les secteurs de formation proches ou communs.

¹ Les statistiques du ministère de l'éducation disponibles pour les sortants de formation initiale, font état de leur situation environ 7 mois après l'obtention de leur diplôme.

**INSERTION PROFESSIONNELLE DES DIPLÔMÉS
4 ANS APRÈS L'OBTENTION DE LEUR TITRE**

(en %)

	Taux d'insertion			Indicateur de chômage		
	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles
CAPA : Voie scolaire	65,7	74,0	56,0	28,0	20,9	36,6
<i>Apprentissage</i>	83,3	85,6	70,6	13,3	12,0	21,1
BEPA : Voie scolaire	78,3	84,4	74,7	14,2	9,8	17,1
<i>Apprentissage</i>	89,0	-	-	-	-	-
BTA : Voie scolaire	82,9	85,4	82,2	8,8	7,1	9,3
<i>Apprentissage</i>	93,7	-	-	-	-	-
Bac technologique	73,6	77,0	65,1	10,2	8,1	16,0
Bac pro : Voie scolaire	92,1	94,5	84,3	5,6	4,1	10,6
<i>Apprentissage</i>	92,9	-	-	-	-	-
BTSA : Voie scolaire	91,7	93,1	89,1	5,2	4,2	7,0
<i>Apprentissage</i>	94,1	-	-	-	-	-

* Résultats des enquêtes réalisées par l'ENESAD, auprès des promotions 2001 (CAPA, BTA, bac technologique, bac professionnel) ou 2000 (BEPA, BTSA).

b) Une filière en prise avec des enjeux d'avenir

L'enseignement dispensé dans les établissements agricoles est en prise avec des préoccupations émergentes et des enjeux d'avenir, liés aux mutations de notre agriculture d'une part, et au développement de nos territoires ruraux d'autre part.

Le Président de la République a ainsi évoqué, le 5 octobre dernier, en inaugurant le Sommet de l'élevage en Auvergne, les « *nouvelles frontières de l'agriculture française* » : en effet, de nouvelles perspectives s'offrent à elle, dans le domaine du développement durable et des hautes technologies notamment.

Au-delà des questions liées à la nutrition, à la qualité et la sécurité sanitaires, les enjeux posés par l'utilisation non alimentaire des produits agricoles renvoient à des défis cruciaux pour l'avenir de notre société et de notre planète, en matière énergétique notamment.

L'action menée par le Gouvernement en faveur de la valorisation de la biomasse, qui peut se substituer à toutes les matières premières, ouvre ainsi la voie d'une « deuxième révolution agricole », qui se concrétise dans certains pôles de compétitivité ou pôles d'excellence rurale, ciblés sur des thématiques liées aux biocarburants, à la valorisation de la forêt et de la ressource bois, etc.

Par ailleurs, comme l'a souligné le journaliste **M. François Grosrichard** dans un rapport¹ remis au ministre de l'agriculture en juin

¹ « *L'enseignement agricole au cœur de la modernité rurale* », rapport de M. François Grosrichard à M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, Juin 2006.

dernier, à l'issue d'une **mission sur « l'éducation et la ruralité »**, l'enseignement agricole est « *au cœur de la modernité rurale* » : le « *renouveau récent des campagnes françaises* » lui confère un rôle stratégique pour accompagner la vocation nouvelle de l'espace rural et soutenir les activités qui s'y développent. En effet, selon M. François Grosrichard, « *sauf quelque 300 ou 350 cantons situés dans ce que les géographes appellent « la diagonale aride » (...), les communes rurales françaises voient leur population augmenter, se diversifier, se renouveler. Elles sont attractives. Elles sont des « foyers » pour y ancrer des activités et des métiers.* »

3. Redonner un nouveau souffle à l'enseignement agricole : les propositions de votre rapporteur

Dans ce contexte en mutation, votre rapporteur a souhaité, après la discussion budgétaire de l'automne 2006, prolonger la réflexion sur la place de l'enseignement agricole au sein du paysage éducatif, dans le cadre de la préparation d'un rapport d'information, au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat.

La mise en œuvre de la LOLF, qui regroupe, dans une même mission, l'enseignement agricole et l'enseignement scolaire relevant de l'éducation nationale, incite à **repenser les spécificités et l'identité** d'un système de formation « hors norme », et de développer une **logique de complémentarité** -plutôt que de concurrence- entre les deux voies de formation.

Ainsi, comme le souligne fort justement l'Observatoire national de l'enseignement agricole (ONEA), que préside notre collègue M. Jean François-Poncet, dans son récent rapport annuel pour 2006 : « *Parce que sa place et son rôle dans le système éducatif national ne paraissent plus suffisamment intelligibles et explicites, parce que l'on assiste à l'émergence de nouveaux métiers dans son champ de compétences et parce que la profession agricole est confrontée à de nouveaux défis, l'enseignement agricole, qui a maintes fois prouvé sa capacité à se réformer et à innover, doit se fixer de nouvelles ambitions : il est temps d'envisager un nouveau projet mobilisateur pour l'enseignement agricole.* »

En ce sens, votre rapporteur a formulé des **propositions qui s'articulent autour de trois axes.**

- Il s'avère impératif, tout d'abord, de **changer l'image d'un enseignement qui n'est plus seulement « agricole » et d'améliorer l'orientation des élèves** vers cette voie de formation.

Il ressort en effet très nettement qu'en dehors du cercle restreint des « initiés », l'enseignement agricole est méconnu ou mal connu du grand public - et notamment des jeunes -, qui n'en a qu'une image décalée, désuète, empreinte des préjugés négatifs attachés au monde agricole. Cette voie apparaît encore trop souvent réservée aux enfants d'agriculteurs et à la formation des agriculteurs ou éleveurs. Or la réalité est désormais toute autre,

puisque seuls 17 % des élèves sont issus de familles agricoles et que l'offre de formation s'est fortement diversifiée, dans le secteur des services aux personnes, de l'aménagement, des travaux paysagers, etc.

Un **effort renouvelé de promotion de la filière** s'impose, en association étroite avec les milieux professionnels (notamment dans les secteurs où il existe une pénurie de personnels qualifiés : ainsi, 10 000 emplois ne sont pas pourvus, chaque année, dans les entreprises des industries agroalimentaires). Par ailleurs, votre rapporteur considère qu'un **changement de dénomination** serait à envisager, afin de mieux valoriser la diversité des formations et des métiers préparés ; cela a été souligné par une large majorité des personnes auditionnées.

En matière d'orientation, et comme l'a également fait observer l'Observatoire national de l'enseignement agricole dans son rapport pour 2006, il est nécessaire de favoriser les rapprochements et partenariats avec les services et établissements relevant de l'éducation nationale, afin d'améliorer l'information des élèves et pour que l'inscription dans un établissement agricole ne soit plus un « parcours du combattant » pour les familles.

• **L'offre de formation doit évoluer, ensuite, pour rester en phase avec les besoins des jeunes et des territoires.**

Votre rapporteur a insisté, tout d'abord, sur la nécessité de clarifier et simplifier une offre de formation devenue de plus en plus segmentée et spécialisée, en évoluant, progressivement, vers une **organisation de certaines filières autour de tronc communs**, par « familles » de métiers. Cela répond à un triple objectif : faciliter les réorientations pour les jeunes, répondre aux besoins de polyvalence requis dans certains métiers, regrouper les effectifs pour préserver les sections n'accueillant qu'un nombre limité d'élèves.

La rénovation du baccalauréat technologique « sciences et technologies de l'agronomie et du vivant », mise en œuvre à la rentrée 2006, va dans ce sens, de même que la révision, en cours, des diplômes du secteur de la production agricole¹.

En outre, les liens avec les milieux professionnels devraient être resserrés, afin d'identifier les besoins de compétences et de qualification, notamment dans les secteurs émergents (comme la forêt, le tourisme rural...) et d'analyser les débouchés des filières à court et moyen termes.

• Enfin, **en matière de pilotage**, votre rapporteur a insisté sur la nécessité de fédérer les énergies pour renforcer la cohérence, l'identité et l'excellence du système de formation.

Il s'agit de tirer les bénéfices du pilotage de proximité, dans le cadre du double processus de décentralisation et de déconcentration, et de favoriser

¹ Cette révision concerne le baccalauréat professionnel « conduite et gestion de l'entreprise agricole » et le brevet professionnel « responsable d'exploitation agricole ».

la constitution de réseaux d'établissements, en vue d'assurer la cohérence et la complémentarité de l'offre de formation, ainsi que les mutualisations de moyens et de compétences.

Votre rapporteur insiste, ensuite, sur la nécessité de renforcer le dispositif de formation des enseignants, de façon à transmettre et renouveler les spécificités de cette voie de formation (exercice des cinq missions, pluridisciplinarité, « pédagogie du concret »...).

Il s'agit, enfin, de renforcer les points de contact entre l'enseignement technique, l'enseignement supérieur et la recherche agricoles, notamment dans le cadre du développement des licences professionnelles ou de la mise en place des sept pôles régionaux de compétences.

4. Une période charnière : les objectifs et les enjeux de la révision du « quatrième schéma »

a) La mise en œuvre de la déconcentration : des opportunités à saisir

La déconcentration du pilotage de l'enseignement agricole, annoncée le 7 mars 2005, s'inscrit dans le cadre du processus de décentralisation et de la mise en œuvre de la LOLF qui renforce, dans le cadre des budgets opérationnels de programme (BOP) déconcentrés, la responsabilisation des gestionnaires dans les choix de répartition et d'affectation des moyens.

Après l'expérience de « contractualisation DGER-DRAF¹ » conduite dans 5 régions (Bourgogne, Limousin, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes) à la rentrée 2005, les instructions relatives à l'organisation déconcentrée des rentrées scolaires ont été précisées par une circulaire du 18 mai 2005 :

- les DRAF de toutes les régions devaient être en mesure de signer, fin 2005, les conventions annuelles d'application des plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) qui « *prévoient et classent, par ordre prioritaire, en fonction des moyens disponibles, les ouvertures et fermetures de sections de formations professionnelle initiale* » ;

- 13 régions² ont préparé la rentrée 2006 de façon déconcentrée et ce sera le cas dans toutes les régions pour la rentrée 2007 ; néanmoins, les propositions d'ouverture et de fermetures concernant les formations rares ou à enjeux particuliers restent soumises à l'avis préalable du DGER.

Votre rapporteur considère que la mise en œuvre de la déconcentration doit **contribuer à mieux évaluer les besoins du système, à optimiser l'utilisation des moyens et à poursuivre l'adaptation de**

¹ DRAF : directeur régional de l'agriculture et de la forêt – DGER : direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture.

² Alsace, Auvergne, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Ile-de-France, Limousin, Midi-Pyrénées, Haute-Normandie, Pays de Loire, Picardie, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes.

l'appareil de formation, au plus près des situations locales et des demandes des territoires. Ainsi, certains projets de restructuration peuvent intervenir de façon spontanée au niveau local, alors que de telles décisions imposées du niveau national n'auraient qu'une visée d'économie budgétaire.

Toutefois, cette nouvelle organisation suscite des craintes d'un traitement différencié d'une région à l'autre, qui sont légitimes à ce stade de mise en place de la réforme. C'est pourquoi les **règles du jeu**, qui fonctionnent bien dans certaines régions, **doivent être clairement précisées** pour être étendues à toutes des régions.

Il apparaît indispensable, à cet égard, que les DRAF prennent la mesure de leurs nouvelles responsabilités et développent un **dialogue réunissant toutes les composantes de l'enseignement agricole** : celui-ci doit en effet pouvoir s'appuyer sur la cohésion entre ses différentes « familles », publiques et privées, pour consolider sa place et son rôle au sein du système éducatif. Il est donc nécessaire de favoriser les complémentarités entre les établissements, par la constitution de réseaux, de façon à **combattre les logiques de concurrence** qui sont, au final, nuisibles à l'ensemble du système.

b) Vers la définition d'un pilotage national plus clair et stratégique : des concertations qui répondent à de fortes attentes

La décision du ministre d'engager des concertations en vue de la révision du quatrième « Schéma national prévisionnel des formations », fixant la « feuille de route » de l'enseignement agricole pour les années 2005 à 2009, a été annoncée aux membres du Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) le 11 juillet 2006 par le directeur général de l'enseignement et de la recherche.

L'objectif initial, consistant à adapter la partie relative au pilotage pour prendre en compte les nouvelles procédures de mise en œuvre de la déconcentration, a été étendu à un objectif plus prospectif. Votre rapporteur se félicite de cette décision, qui répond à de très **fortes attentes**.

Les questions abordées concerneront notamment :

- le rôle et la place de l'apprentissage ;
- les spécificités de l'enseignement agricole : la pédagogie mise en œuvre, le rôle des établissements comme acteurs des territoires, le rôle des exploitations agricoles... ;
- l'évolution de la carte des formations, à travers, notamment, l'équilibre entre les filières des services, de la production, de l'aménagement, de la transformation.

Cette « relecture » du 4^e schéma s'appuiera, notamment, sur les rapports commandés par le Gouvernement et remis ces derniers mois au ministre de l'agriculture : le rapport de M. François Grosrichard et celui de la mission d'audit de modernisation. La contribution de votre rapporteur apportera, en outre, un éclairage complémentaire.

Dans un premier temps, un **groupe de travail national, piloté par le directeur général de l'enseignement et de la recherche (DGER), a été mis en place en septembre dernier**. Dans un second temps, des **réunions seront conduites en régions**, autour des « acteurs de terrain » et des partenaires de l'enseignement agricole.

Votre rapporteur partage totalement le sens et les modalités de cette démarche, qui apportera sans doute une réponse au **besoin de reconnaissance** des acteurs et partenaires de l'enseignement agricole, dont le travail et l'engagement au service de la réussite des jeunes méritent d'être mieux valorisés.

Il est essentiel, par ailleurs, à l'occasion de ces travaux, d'**associer le plus largement possible les représentants des milieux professionnels**, en vue d'envisager l'évolution des formations, au regard des besoins actuels et prévisibles des différents secteurs. Si seuls les représentants du « cœur de métier » de la production, déjà membres du CNEA, participent au groupe national (l'ANIA¹, l'APCA², la FNSEA³ et la Confédération paysanne), d'autres secteurs devraient être consultés ou associés, notamment en région.

Votre rapporteur sera attentif aux conclusions de ces travaux, qui devraient être présentées d'ici mars 2007.

¹ Association nationale des industries alimentaires.

² Assemblée permanente des chambres d'agriculture.

³ Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 22 novembre 2006, la commission a examiné le rapport pour avis de **M. Philippe Richert** et de **Mmes Françoise Férat et Annie David** sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire » dans le projet de loi de finances pour 2007.

A l'issue de l'exposé de **M. Philippe Richert, co-rapporteur pour avis, Mme Mugette Dini** a souligné que dans son département, les effectifs des établissements privés étaient en baisse dans le second degré. Puis elle s'est inquiétée des réticences manifestées par certains établissements publics locaux d'enseignement (EPL) pour procéder aux recrutements d'emplois de vie scolaire destinés aux écoles.

M. Philippe Richert, co-rapporteur pour avis, a répondu que, si des résistances avaient pu s'exprimer au départ, la situation s'était ensuite normalisée.

Après les interventions de **MM. Jacques Valade, président, Jean-Claude Carle, Pierre Martin, Jean-François Voguet** et de **Mme Annie David**, au sujet des bourses de collège, **M. Philippe Richert, co-rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il n'était pas possible de proposer un amendement transférant des crédits de fonds sociaux vers les bourses, en raison du principe de fongibilité des crédits inscrits au sein d'une même action. Après avoir indiqué que plus de 700.000 collégiens étaient boursiers, il a rappelé avoir proposé, l'an dernier, de porter le montant du taux 1, qui bénéficie à 350.000 familles, de 60 à 72 euros par an.

Après son exposé, **Mme Françoise Férat, co-rapporteur pour avis**, a indiqué, en réponse aux interrogations de **M. Jean-Claude Carle** sur les lignes concernées par les annulations de crédits, que cette répartition ne lui était pas encore connue.

M. Jacques Valade, président, ayant renouvelé l'intérêt porté par la commission aux enjeux de la formation des nouveaux acteurs agricoles et ruraux, la commission a décidé de suivre l'avis de son co-rapporteur en donnant un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement technique agricole pour 2007.

Réagissant à l'exposé de **Mme Annie David, co-rapporteur pour avis, M. Jacques Legendre** a confirmé les problèmes du système éducatif en matière d'orientation, mais il a considéré, toutefois, qu'il n'était pas

souhaitable d'augmenter les recrutements de Co-Psy, dans l'attente de propositions concernant la formation de ces personnels.

M. Jacques Valade, président, a insisté sur la nécessité de réaliser une évaluation des nouveaux dispositifs mis en place, tels que l'apprentissage junior ou l'option de découverte professionnelle. Constatant que certains GRETA fonctionnaient bien alors que d'autres rencontraient de lourdes difficultés, il a invité à une gestion plus rigoureuse de leurs moyens.

En réponse, **Mme Annie David, co-rapporteur pour avis**, a précisé que la reconduction du module de 6 heures de découverte professionnelle serait soumise à l'évaluation du dispositif. Confirmant les disparités dans les situations des GRETA, elle a renouvelé son attachement à leur mission de service public et a souhaité sa consolidation.

A l'issue de ces échanges de vues, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2007, sous réserve de l'adoption d'un amendement tendant à abonder les crédits destinés aux bourses de collège.**