

N° 88

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Philippe RICHERT,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 15) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
I. DES MESURES BUDGÉTAIRES EN FORTE PROGRESSION POUR DES EFFECTIFS SCOLARISÉS EN DIMINUTION OU EN STAGNATION	9
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS POUR CHAQUE ORDRE D'ENSEIGNEMENT	9
1. <i>L'évolution des crédits de l'enseignement primaire public</i>	<i>11</i>
a) La création de 2404 emplois d'enseignants	11
b) Les mesures catégorielles en faveur des personnels enseignants	12
c) Les mesures en faveur des inspecteurs de l'éducation nationale	12
d) L'apprentissage des langues vivantes à l'école	12
e) L'éducation artistique et culturelle	12
f) L'informatique pédagogique et de gestion	13
g) L'accueil des élèves handicapés	13
2. <i>L'évolution des crédits de l'enseignement secondaire public</i>	<i>14</i>
a) La création d'emplois d'enseignants du second degré ou assimilés	14
b) La création d'emplois de non enseignants	14
c) Les mesures catégorielles en faveur des personnels du second degré public	16
(1) Les enseignants du second degré	16
(2) L'enseignement professionnel	16
(3) Les personnels de direction	16
(4) Les personnels d'inspection	17
(5) Les personnels ATOSS	17
d) Les autres mesures bénéficiant au second degré	17
(1) L'éducation artistique et culturelle	17
(2) L'internat scolaire	18
(3) Accueil des élèves handicapés	18
(4) La validation des acquis	18
(5) Les bourses au mérite	19
(6) L'informatique pédagogique et de gestion	19
(7) Les investissements	19
3. <i>L'évolution des crédits de l'enseignement privé sous contrat</i>	<i>19</i>
a) Les moyens d'enseignement	20
b) Les mesures en faveur des personnels	20
c) Le forfait d'externat	20
d) L'enseignement des langues vivantes à l'école	21
e) Les conventions passées dans les T.O.M.	21
f) Les moyens d'intervention	21
4. <i>Le rappel des mesures prévues dans le plan pluriannuel de recrutement</i>	<i>21</i>
a) Une programmation des recrutements sur cinq ans	21
b) Un plan de créations d'emplois sur trois ans	22
c) Les observations de la commission	22
5. <i>Les besoins disciplinaires de recrutement à moyen terme</i>	<i>23</i>
a) Des viviers de candidats satisfaisants ?	23
b) Des adaptations au système de recrutement	23
c) La programmation des recrutements selon le plan pluriannuel	23
(1) Dans le premier degré	24
(2) Dans le second degré	24
d) Une crise de recrutement des enseignants ?	25
B. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES EFFECTIFS DES ÉLÈVES SCOLARISÉS	25
1. <i>La baisse des effectifs constatée depuis 1995</i>	<i>26</i>

a) Dans le premier degré : moins 226 000 élèves entre 1995 et 2000	26
b) Dans le second degré : moins 141 500 élèves entre 1995 et 2000.....	26
2. <i>L'évolution des effectifs prévus pour les rentrées 2001 et 2002</i>	27
a) Dans le premier degré : une reprise attendue en 2002	27
b) Dans le second degré : des évolutions contrastées	28
C. UNE GESTION DES PERSONNELS DU SECOND DEGRÉ À AMÉLIORER	29
1. <i>Le bilan de la réforme du « mouvement »</i>	30
a) Un calendrier plus satisfaisant	30
b) Les postes à pourvoir en établissement	30
c) La mobilité des enseignants	30
d) Les taux de mutation et de satisfaction.....	31
e) L'aide et le conseil aux enseignants	31
f) Les ajustements effectués en 2000	32
2. <i>Les observations de la Cour des comptes</i>	32
a) Un nombre d'enseignants mal connu	33
b) Un non-respect de l'autorisation budgétaire	33
c) Des besoins d'enseignement mal satisfaits	33
d) Des obligations de service variables	34
e) Un système de remplacement peu satisfaisant	34
f) Une plus grande rigueur observée dans l'enseignement privé	34
g) La nécessité d'une gestion prévisionnelle des moyens et des personnels	34
3. <i>Les réponses du ministère aux observations de la Cour des comptes</i>	35
II. DES MOYENS POUR QUOI FAIRE ?	37
A. LES PRIORITÉS PÉDAGOGIQUES DANS LE PREMIER DEGRÉ : LA NÉCESSITÉ DE RECENTRER LES PROGRAMMES SUR LA MAÎTRISE DES FONDAMENTAUX	37
1. <i>La persistance du phénomène de l'illettrisme</i>	37
2. <i>Un accroissement des inégalités des élèves entre l'école et le collège au regard de l'acquisition des fondamentaux</i>	38
3. <i>La priorité donnée à la maîtrise de la lecture et de l'écriture</i>	39
a) Les objectifs du plan gouvernemental.....	39
b) Les nouveaux programmes scolaires : un enseignement interdisciplinaire du français ?	39
c) Les inquiétudes de la commission.....	41
4. <i>L'enseignement des langues vivantes à l'école élémentaire</i>	41
5. <i>La mise en place de l'enseignement artistique</i>	42
6. <i>Les observations de la commission</i>	42
B. UNE RÉFORME DOUCE ET PROGRESSIVE DU COLLÈGE	43
1. <i>De nouvelles orientations pédagogiques : « le collège pour tous et pour chacun »</i>	43
a) La réforme de la classe de sixième : un objectif d'adaptation et d'intégration	44
(1) Une meilleure transition entre l'école élémentaire et le collège	44
(2) L'apprentissage d'une langue vivante ou régionale étudiée en primaire	44
(3) L'apprentissage de l'expression orale	44
(4) Le développement des arts et de la culture	44
(5) L'évaluation nationale à l'entrée en 6 ^{ème}	44
b) La reconnaissance de la diversité des élèves en classes de cinquième et de quatrième	45
c) La préparation à l'orientation en classe de troisième	45
d) Le futur brevet d'études fondamentales	46
e) Une réponse plus efficace aux élèves en difficultés	46
2. <i>L'avenir des classes de quatrième et de troisième technologiques</i>	46
3. <i>Une globalisation des moyens du collège pour répondre à la diversité des élèves</i>	47
4. <i>Un collège unique pourtant source d'inégalités</i>	48
a) Les disparités entre collèges et académies	48

b) Une nécessaire réflexion sur l'avenir des ZEP	49
5. <i>Les observations de la commission</i>	49
C. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DES LYCÉES	50
1. <i>Le rappel des objectifs de la réforme</i>	51
2. <i>Les mesures prévues à la rentrée 2001</i>	51
a) La consolidation et l'extension progressive des TPE dans les séries de la voie générale	51
b) L'expérimentation des TPE et de l'éducation civique, juridique et sociale en classes de première technologique	52
c) La poursuite de la rénovation des programmes	52
d) La création d'un enseignement complémentaire d'éducation physique et sportive	52
e) Le recentrage de l'aide individualisée en classes de seconde générale et technologique sur les élèves les plus en difficulté.....	53
f) L'expérimentation de nouvelles modalités d'organisation de l'enseignement en langues vivantes.....	53
g) La consolidation du dispositif des ateliers artistiques	53
h) Des aménagements au baccalauréat.....	54
III. LES DOSSIERS « TRANSVERSAUX »	55
A. LES MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE DES CLASSES À PROJET ARTISTIQUE ET CULTUREL	55
1. <i>La nécessité d'un projet artistique et culturel préalable</i>	55
2. <i>Les domaines et les partenaires concernés</i>	56
3. <i>Les développements attendus de la formule</i>	56
B. UN REPOSITIONNEMENT DES AIDES-ÉDUCATEURS	57
1. <i>Le coût du dispositif : un financement partagé</i>	57
2. <i>L'avenir du dispositif</i>	58
a) Les mesures de consolidation du programme	58
b) Les conséquences de cette consolidation pour l'éducation nationale	59
(1) Le redéploiement des aides éducateurs.....	59
(2) La définition de fonctions prioritaires pour les aides -éducateurs	59
(3) Une nouvelle gestion du dispositif.....	59
3. <i>Les observations de la commission</i>	59
C. UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE DE LA FONCTION DE DIRECTION	60
1. <i>La revalorisation du rôle des chefs d'établissement</i>	60
a) Les objectifs de la réforme	60
b) Les mesures proposées	60
2. <i>L'amélioration de la situation des directeurs d'école</i>	61
a) Les décharges des directeurs d'école	61
b) Les vacances de postes de directeur d'école	63
D. LE DÉVELOPPEMENT ANNONCÉ DE L'ENSEIGNEMENT DES LANGUES RÉGIONALES	63
1. <i>Le plan gouvernemental en faveur de l'enseignement des langues régionales</i>	64
a) Les nouvelles orientations	64
b) Un plan gouvernemental rejeté par le Conseil supérieur de l'éducation.....	64
c) Un enseignement des langues régionales déjà largement répandu : 152 000 élèves concernés	65
2. <i>Le développement annoncé de l'enseignement de la langue corse</i>	65
a) Un enseignement déjà très répandu dans l'île	66
(1) Dans le premier degré	66
(2) Dans le second degré.....	67
b) L'article 7 du projet de loi relatif à la Corse : un dispositif symbolique mais juridiquement superflète	67

3. <i>L'intégration dans l'enseignement public des écoles associatives pratiquant l'immersion linguistique</i>	69
a) L'importance de l'association Diwan	69
b) Le protocole d'accord signé par l'association Diwan	69
c) Les dispositions du protocole	70
d) L'intégration des personnels Diwan dans l'enseignement public	70
e) Un coup d'arrêt à l'enseignement des langues régionales par immersion linguistique : la décision du Conseil d'Etat	71
4. <i>Les observations de la commission</i>	72
EXAMEN EN COMMISSION	74
CONCLUSION	76

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2002 s'élève à 52,7 milliards d'euros (345,7 milliards de francs), soit une progression de 4,11 % : 2,08 milliards d'euros (13,65 milliards de francs) supplémentaires seront affectés aux écoles, collèges et lycées en 2002.

Les crédits du budget de l'enseignement scolaire auront donc enregistré une progression de quelque 57 milliards de francs en trois ans, alors qu'ils n'avaient augmenté que (!) de 113 milliards de francs entre 1989 et 1999.

S'agissant du projet de budget total de l'éducation nationale pour 2002, enseignement supérieur inclus, celui-ci franchit pour la première fois le cap des 400 milliards de francs et apparaît comme le premier poste budgétaire ; avec une hausse de 3,84 %, il absorbe le quart des dépenses de l'Etat et bénéficie de près de la moitié des créations d'emplois publics et de l'augmentation des dépenses inscrites au budget général de l'Etat.

Le seul budget de l'enseignement scolaire aura pour sa part absorbé depuis 1997 plus de 40 % de l'augmentation des dépenses budgétaires alors que le nombre des élèves s'est réduit de plus de 300 000 pendant la même période.

Compte tenu de ces éléments le coût budgétaire d'un élève a augmenté de près de 20 % depuis 1997 et ce coût devrait progresser encore de 4,5 % en 2002.

Force est donc de constater un emballement de la dépense publique d'éducation, notamment pour ce qui relève de l'enseignement scolaire, alors que les effectifs d'élèves scolarisés se réduisent ou stagnent du fait de l'évolution démographique et que s'accélèrent les départs en retraite des

enseignants nés dans les années d'après-guerre, dont plus de 40 % devraient être remplacés dans les dix ans à venir.

Il reste que les crédits dégagés pour couvrir la deuxième étape du plan pluriannuel de recrutement des enseignants, mis en place l'an dernier, ne constitue qu'une part réduite de l'ensemble du projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2002, qui est constitué, il convient de le rappeler, à hauteur de plus de 95 %, de dépenses directes ou indirectes de rémunérations.

Au total, l'augmentation de la masse salariale aura représenté l'essentiel de la progression en volume du budget de l'enseignement scolaire depuis dix ans, alors que les crédits pédagogiques, par exemple, se seront réduits de 14 %.

La forte progression des crédits de l'enseignement scolaire résulte donc davantage du poids du passé que des conséquences d'un plan de recrutement et d'initiatives nouvelles, appelés à remédier aux dysfonctionnements qui touchent tous les degrés de l'enseignement.

Sur un plan général, le rapporteur de votre commission estime qu'un certain nombre de ces dysfonctionnements résultent d'une conception sans doute exagérément sélective de notre enseignement, qui tend à privilégier dès l'école primaire un apprentissage disciplinaire trop théorique au détriment des facultés créatrices des élèves, à conférer un quasi-monopole aux formations initiales par rapport à une reconnaissance ultérieure des qualifications, à faire dépendre trop exclusivement la réussite d'une vie professionnelle, et même personnelle, d'un parcours scolaire et universitaire sanctionné par des diplômes.

Notre pays aurait sans doute beaucoup à apprendre de l'exemple de certains de nos voisins européens, notamment d'outre-Rhin.

*

* *

Après avoir analysé l'évolution des crédits, il conviendra d'examiner les mesures proposées pour améliorer le fonctionnement de l'école, du collège et du lycée avant de consacrer quelques développements transversaux à l'éducation artistique et culturelle, au devenir des aides-éducateurs, à l'évolution de la fonction de direction et au développement annoncé des langues régionales..

*

* *

I. DES MESURES BUDGÉTAIRES EN FORTE PROGRESSION POUR DES EFFECTIFS SCOLARISÉS EN DIMINUTION OU EN STAGNATION

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS POUR CHAQUE ORDRE D'ENSEIGNEMENT

Le projet de loi de finances de 2002 pour l'enseignement scolaire s'élève à 52,701 milliards d'euros (345,698 milliards de francs), soit une augmentation de 4,11 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2001.

EVOLUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE DEPUIS DIX ANS

(en milliards d'euros)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	PLF 2002
Budget de l'enseignement scolaire	33,2	34,6	36,9	38,3	40,0	41,4	42,3	43,6	45,5	47,0	50,6	52,7
Accroissement en %	9	4,13	6,61	3,84	4,34	4,16	1,5	3,15	4,13	3,46	7,63	4,11
Budget de l'éducation nationale	37,9	40,0	42,9	44,4	46,4	48,4	49,4	51,0	53,2	55,0	59,2	61,4
Accroissement en %	9,19	5,72	7,31	3,48	4,43	4,27	2,14	3,14	4,3	3,3	7,51	3,85
Part du budget de l'enseignement scolaire dans le budget de l'Etat (en %)	16,8	17	17,3	17,3	17,6	17,6	17,7	18	18,4	18,3	19,4	19,8

L'évolution du budget de l'enseignement scolaire pour 2002 est articulée autour de deux priorités :

- la création de 10 942 emplois qui permet, notamment, de tenir les engagements du plan pluriannuel. Les 10 942 emplois budgétaires créés se répartissent entre 8 997 emplois d'enseignants et 1 945 emplois de non enseignants. Le coût de ces créations d'emplois s'élève à 2,1 milliards de francs (320,2 millions d'euros) en année pleine ;

- le financement des réformes engagées dans l'enseignement scolaire : réforme des collèges, rénovation de l'enseignement professionnel, enseignement des langues vivantes à l'école élémentaire, développement des langues et cultures régionales, de l'éducation artistique et culturelle, plan de relance de l'internat scolaire, intégration des élèves handicapés.

Le tableau ci-après récapitule les 10 942 créations d'emplois prévues au projet de loi de finances pour 2002 en fonction de leur date d'entrée en vigueur :

	Créations
I – A effet du 1^{er} janvier 2002	3 587
1 – Personnels du premier degré	1 500
Écoles	1 500
2 – Personnels du second degré	812
A – Personnels enseignants	772
Collèges et lycées	660
Lycées professionnels	112
B – Personnels de direction	
C – Personnels d'encadrement et d'orientation	40
3 – Personnels administratifs	40
4 – Établissements publics	35
5 – Résorption de l'emploi précaire	1 200
II – A effet du 1^{er} septembre 2002	7 355
1 – Personnels du premier degré	800
Écoles	800
2 – Personnels du second degré	5 000
A – Personnels enseignants	4 580
Collèges et lycées	2 830
Lycées professionnels	1 750
B – Personnels de direction	73
C – Personnels d'encadrement et d'orientation	347
3 – Personnels administratifs	1 135
4 – Personnels d'inspection générale et d'inspection	40
IGEN et IGAENR	6
IA-Adjoints	5
IEN	29
5 – Personnels médico-sociaux	250
6 – Intégration personnels Diwan	130
TOTAL I + II	10 942

Outre les 7 700 emplois inscrits dans le plan pluriannuel de recrutement, le ministère de l'éducation nationale y ajoute les emplois qui découlent de la titularisation des enseignants à statut précaire et de la transformation en emplois des heures supplémentaires.

Sur les 6 593 créations d'emplois d'enseignants et assimilés annoncées dans le second degré, 1 000 résultent du protocole Sapin de résorption de la précarité, prévu déjà dans le cadre du plan pluriannuel, 1 200 du processus de résorption de l'emploi précaire en plus de ce plan et 1 000

(500 certifiés et 500 PLP) de la transformation d'heures supplémentaires année (HSA). Pour les personnels ATOS, 445 emplois seront créés au titre de la résorption de la précarité.

Il convient donc de tenir compte de la titularisation, au demeurant souhaitable de ces personnels déjà en place, pour apprécier la réalité des emplois « nets » créés et du renforcement de l'encadrement effectif des élèves, en fonction de l'évolution de leurs effectifs.

Lors de son audition devant la commission, le ministre a indiqué que les 10 942 emplois budgétaires annoncés se ventilaient, pour l'enseignement scolaire, entre 4 300 créations nettes, 2 312 emplois de stagiaires, 4 200 emplois destinés à résorber la précarité et 130 emplois au titre de l'intégration des enseignants des écoles associatives Diwan.

1. L'évolution des crédits de l'enseignement primaire public

Le montant total des crédits consacrés à l'enseignement primaire public progresse de 361,339 millions d'euros passant de 9,876 milliards d'euros en dotation 2001 à 10,237 milliards d'euros au projet de loi de finances 2002. Les principales mesures nouvelles inscrites au projet de loi de finances 2002 sont les suivantes :

a) La création de 2404 emplois d'enseignants

- 800 emplois de professeurs des écoles, dont 100 maîtres formateurs en langue vivante, au 1er septembre 2002, ces nouveaux emplois étant d'abord destinés à résorber les inégalités de dotation entre les académies ;

- 1 500 emplois de stagiaires, au 1er janvier 2002, afin d'augmenter le nombre de postes offerts aux concours externes de professeurs des écoles ;

- 104 emplois destinés au dispositif d'intégration sous statut public, au 1er septembre 2002, des personnels du premier degré exerçant dans les écoles associatives Diwan (ces créations d'emplois sont financées par la suppression de crédits sur le chapitre : rémunération de l'enseignement privé).

Le coût de ces créations d'emplois est de 251,43 millions de francs.

b) Les mesures catégorielles en faveur des personnels enseignants

Le coût des deux mesures concernant les personnels enseignants du premier degré public s'élève à 879,66 millions de francs en année pleine :

- poursuite du plan d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles (266,55 millions de francs en tiers d'année), soit 20 735 transformations d'emplois ;

- revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales des directeurs d'écoles, afin de pallier certaines difficultés de recrutement. La revalorisation prévue s'étalera sur deux années à compter du 1er janvier 2002. Elle entraîne un coût de 80 millions de francs en année pleine dans le projet de loi de finances 2002.

c) Les mesures en faveur des inspecteurs de l'éducation nationale

Une réforme du statut des IEN est actuellement mise en œuvre et a fait l'objet de plusieurs mesures inscrites en loi de finances pour 2001. Elle a notamment conduit au passage, au 1er janvier 2001, de l'indice terminal de la hors classe de l'indice brut 1015 à la hors échelle A, et à l'amélioration du pyramidage de ce grade, qui passe de 34 à 40 % au 1er septembre 2001.

Au titre du projet de loi de finances pour 2002, il est prévu de transformer 40 emplois de classe normale en emplois de hors classe pour un coût, en année pleine, de 0,388 million d'euros. Afin de maintenir les équilibres de rémunération existant entre les IA IPR et les IEN, une mesure portant sur la revalorisation de leur indemnité de charges administratives est également prévue : le montant versé aux IEN ex inspecteurs départementaux de l'éducation nationale est augmenté de 457,35 euros, celui versé aux IEN ex inspecteurs de l'enseignement technique et inspecteurs d'information et d'orientation étant majoré de 487,84 euros (coût en année pleine : 0,895 millions d'euros).

d) L'apprentissage des langues vivantes à l'école

L'objectif est de mettre en place, à la rentrée 2002, un enseignement de langue vivante dans les classes de CE2 et de grande section de maternelle : 110 millions de francs en année pleine de crédits supplémentaires sont prévus à cet effet. Ces crédits permettront notamment d'assurer la rémunération des personnels chargés de cet enseignement.

e) L'éducation artistique et culturelle

L'objectif poursuivi est d'ouvrir aux élèves, à tous les niveaux d'enseignement, l'accès à l'art et à la culture, notamment par la création de classe à projet artistique et culturel (20 000 pour le primaire, 4 000 pour le

collège et 3 000 pour le lycée professionnel). Des crédits nouveaux à hauteur de 60 millions de francs sont mobilisés à cet effet dans le projet de loi de finances pour 2002 s'ajoutant aux 263 millions de francs prévus dans le cadre de la loi de finances 2001. Pour le 1er degré, les moyens nouveaux s'élèveront à 19 millions de francs.

f) L'informatique pédagogique et de gestion

Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement est intégré aux systèmes de l'information du ministère : 80 millions de francs de crédits supplémentaires sont prévus notamment pour financer le dispositif d'aide aux établissements scolaires, à la mise en ligne de leurs productions, à la montée en charge du dispositif Renater, ainsi qu'au développement des nouvelles technologies dans les services centraux et déconcentrés.

Sur ce montant, 4,92 millions de francs seront consacrés à l'enseignement primaire.

On notera que le nombre d'élèves par micro-ordinateur est aujourd'hui de 25 en primaire, contre 14,5 en collège et 6 en lycée.

Votre commission tient à souligner l'implication des collectivités locales dans le développement de l'informatique pédagogique puisqu'elles sont normalement chargées de l'entretien des équipements, alors que le premier équipement et la formation des personnels relèvent en principe de l'Etat, ainsi que du raccordement des écoles et établissements à internet, du câblage et de la mise en réseau interne.

Au cours de la dernière année scolaire, la moitié des écoles, 68 % des collèges et 85 % des lycées étaient équipés en matériels informatiques, dont la moitié multimédia et communicants.

g) L'accueil des élèves handicapés

Le plan "Handiscol" prévoit de porter en 3 ans à 50 000 le nombre d'enfants et d'adolescents handicapés accueillis en milieu scolaire. Une mesure de 56,6 millions de francs est inscrite au titre de la deuxième tranche de ce plan qui permettra d'acquérir des matériels spécifiques pour adapter l'équipement des élèves handicapés moteurs ou atteints de déficiences auditives ou visuelles. Sur ce montant, 15,22 millions de francs seront consacrés aux enfants scolarisés dans le premier degré.

2. L'évolution des crédits de l'enseignement secondaire public

L'ensemble des crédits du second degré public progresse de 50,47 millions d'euros passant de 23,129 milliards d'euros en dotation 2001 à 23,180 milliards d'euros en 2002. Les principales mesures nouvelles inscrites au projet de loi de finances 2002 sont les suivantes :

a) La création d'emplois d'enseignants du second degré ou assimilés

Le second degré bénéficie de la création de 6 593 emplois d'enseignants ou assimilés, dont 73 nouveaux personnels de direction, pour un montant total de 266,968 millions de francs.

- 1 000 emplois supplémentaires seront affectés à la poursuite de la réforme des collèges et à la relance de l'enseignement professionnel ainsi qu'au renforcement de la lutte contre la violence avec la création de 82 emplois de CPE ;

- 1 000 emplois permettront de poursuivre la transformation d'heures supplémentaires : 18 000 HSA sont supprimées et transformées en 500 emplois de certifiés et 500 emplois de PLP ;

- 3 755 emplois contribueront à la résorption de l'emploi précaire conformément aux mesures décidées par le gouvernement, dont 755 au profit des GRETA et des établissements publics (CNDP, CNED, ONISEP) ;

- 812 emplois de stagiaires permettront d'augmenter le nombre de postes ouverts aux recrutements afin de faire face à l'accroissement des départs à la retraite et pourvoir les emplois nouveaux de titulaires qui sont créés ;

- 26 emplois sont destinés au dispositif d'intégration sous statut public des personnels du second degré exerçant dans les écoles associatives Diwan (ces créations d'emplois sont financées par la suppression de crédits sur le chapitre de rémunération de l'enseignement privé).

b) La création d'emplois de non enseignants

L'effort en faveur des personnels non enseignants se traduit par la création de 1 945 emplois supplémentaires dont 445 emplois au titre de la résorption de la précarité. Ces emplois sont répartis ainsi qu'il suit :

- 1 175 emplois d'ATOS (personnels administratifs et personnels techniques), soit 30 emplois pour l'administration centrale et 1 145 emplois pour les services déconcentrés et pour les EPLE ;

- 250 emplois de personnels médico-sociaux : 25 médecins, 150 infirmières et 75 assistants de service social. Ils permettront en priorité d'améliorer le suivi sanitaire et social des enfants les plus en difficulté, 55 de ces emplois étant affectés dans les internats scolaires ;

- 40 emplois d'inspection : 29 emplois d'inspecteur de l'éducation nationale, 3 emplois d'inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, 3 emplois d'inspecteur général de l'éducation nationale et 5 emplois d'inspecteur d'académie-adjoint ;

- 35 emplois au profit des établissements publics nationaux, destinés notamment à la poursuite du plan pour l'éducation artistique et culturelle et à la création de CRDP et DRONISEP en Guadeloupe et Guyane ;

- 445 emplois sont destinés à résorber l'emploi précaire notamment dans les GRETA.

S'agissant de ces créations d'emplois non enseignants, votre commission tient d'abord à se féliciter de l'effort engagé en faveur des personnels médico-sociaux, dont elle dénonce l'insuffisance depuis plusieurs années, et constate avec satisfaction qu'une part de ces personnels seront affectés dans les internats scolaires.

Concernant plus particulièrement les personnels ATOS, qui bénéficieront de 1 145 créations d'emplois dans les services déconcentrés et surtout les établissements scolaires, elle voudrait faire observer que cet effort est néanmoins insuffisant pour accompagner celui accompli notamment par les départements en matière de construction et d'agrandissement de collèges : force est de constater que les emplois créés depuis plusieurs années ne permettent pas de couvrir les besoins nés de l'augmentation des surfaces construites par les collectivités territoriales.

Par ailleurs, elle ne peut que regretter que les aides éducateurs tendent à supplanter les surveillants d'externat et maîtres d'internat traditionnellement affectés à l'encadrement des élèves, cette formule permettant à des étudiants non boursiers de poursuivre leurs études supérieures dans des conditions satisfaisantes et ne présentant pas les inconvénients de celle des emplois jeunes dont l'avenir reste souvent incertain au terme de leur contrat.

c) Les mesures catégorielles en faveur des personnels du second degré public

(1) Les enseignants du second degré

Le montant des mesures concernant les personnels enseignants du second degré s'élève à 182,36 millions de francs en année pleine dont 139,06 millions de francs pour l'enseignement public :

* dernière tranche du plan d'intégration des PEGC dans le corps des professeurs certifiés (600 transformations d'emplois) ;

* accès des PEGC et des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive à la hors classe et à la classe exceptionnelle (504 transformations) ;

* amélioration du pyramidage budgétaire des corps d'enseignants : 1 182 transformations d'emplois en hors classe sont prévues (344 professeurs agrégés, 446 professeurs certifiés, 315 PLP, 31 PEPS et 46 CPE) ;

* transformation de 100 emplois de professeurs agrégés qui enseignent dans les CPGE en professeurs de chaire supérieure pour un coût de 7,28 millions de francs en année pleine.

(2) L'enseignement professionnel

L'enseignement professionnel bénéficie de trois séries de mesures :

* mise en place d'un dispositif de pré-recrutement dans certaines disciplines professionnelles : une formation sur deux ans est offerte à 200 professionnels, pour leur permettre de se préparer au concours externe de recrutement ; 200 emplois d'élève de cycle préparatoire au concours externe du CAPLP sont créés, par transformation, pour un coût de 3,53 millions de francs en année pleine ;

* création d'une échelle de rémunération de PLP bi-admissible à l'agrégation à l'instar de celle existante pour les certifiés pour un coût de (2,26 millions de francs) ;

* revalorisation de l'indemnité de responsabilité de chef de travaux de 30%. Cette mesure représente un coût de 8,99 millions de francs.

(3) Les personnels de direction

Faisant suite à la refonte du statut des personnels de direction engagée en 2001 (création d'un corps unique de trois grades et amélioration du classement des établissements), une mesure de pyramidage est inscrite avec

379 transformations au 1er janvier 2002 pour un coût de 23,64 millions de francs. Cette mesure complète le dispositif en faveur des personnels de direction (création de 73 emplois) qui sera détaillé plus loin.

(4) Les personnels d'inspection

En 2001, la hors classe du corps des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA IPR) a été portée à 19 %, à compter du 1er septembre. Le taux de l'indemnité de charges administratives versée aux personnels chargés des fonctions de conseiller de recteur a également été revalorisé.

En 2002, il est prévu de poursuivre cette politique de revalorisation. La structure démographique du corps des IA IPR révèle en effet un âge moyen de 54 ans. Le nombre de départs à la retraite dans la hors classe étant faible, il est proposé, afin d'offrir aux intéressés des perspectives de carrière satisfaisantes, la transformation de 50 emplois, à compter du 1er septembre 2002, pour un coût, en année pleine, de 0,621 million d'euros. A cette même date, il est prévu de revaloriser l'indemnité de charges administratives des IA IPR. Cette prime sera portée à 6 860 euros. Cette dernière mesure représente un coût en année pleine de 0,792 million d'euros.

(5) Les personnels ATOSS

Le plan d'intégration des agents administratifs dans le corps des adjoints administratifs se poursuit par la transformation de 2 275 emplois sur la section scolaire pour un coût de 12,20 millions de francs.

Par ailleurs, les perspectives de carrière dans plusieurs corps ATOS d'administration centrale ou de services déconcentrés sont améliorées par l'ouverture de nouveaux débouchés dans les grades d'avancement (3,79 millions de francs) en année pleine. En outre, dans la continuité avec les budgets de ces dernières années, des mesures spécifiques sont prévues en faveur de l'inspection générale et de l'encadrement administratif supérieur (12,06 millions de francs).

Les personnels de service social bénéficieront dès le 1er janvier 2002 d'une revalorisation de 20 % de l'indemnité de sujétions spéciales (4,64 millions de francs).

d) Les autres mesures bénéficiant au second degré

(1) L'éducation artistique et culturelle

Sur l'ensemble des crédits nouveaux inscrits à ce titre en 2002, d'un montant de 60 millions de francs, les moyens destinés à l'enseignement du second degré public s'élèveront à près de 10 millions de francs.

(2) L'internat scolaire

Le plan de relance et de développement de l'internat scolaire sera mis en œuvre dès la rentrée scolaire 2001 grâce à la mise en place d'une aide financière destinée aux familles des élèves boursiers internes. Cette aide d'un montant de 1 515 francs concerne tous les élèves boursiers internes (55 000 bénéficiaires).

Le coût de la mesure est de 82 millions de francs en année pleine. Parallèlement est prévue la création d'un fonds national pour le développement de l'internat scolaire public. Il devrait permettre à l'éducation nationale ainsi qu'à d'autres partenaires (collectivités locales et le cas échéant groupes privés), de participer à la réhabilitation d'internats existants et/ou à la construction de nouveaux internats.

L'objectif annoncé est que chaque département dispose d'ici cinq ans d'au moins un internat en collège, un internat en lycée et un internat en lycée professionnel.

Le plan de relance prévoit également la création dans chaque département d'une cellule chargée de la scolarité en internat, un programme de formation des personnels et un développement de l'information destiné aux familles visant à valoriser la poursuite d'études en internat.

Votre commission est favorable à un développement de cette formule et à une participation des collectivités territoriales à son financement, mais s'inquiète de l'encadrement des internats scolaires que certains responsables académiques souhaiteraient voir financer par ces collectivités.

(3) Accueil des élèves handicapés

Dans le cadre du plan "Handiscol", le second degré bénéficiera d'une mesure nouvelle de 5,41 millions d'euros sur les 8,64 millions d'euros (56,6 millions de francs), inscrite au titre de la deuxième tranche de ce plan.

(4) La validation des acquis

Le projet de loi de modernisation sociale élargit les conditions d'accès à la validation des acquis professionnels et simplifie les procédures prévues à cet effet. Les moyens spécifiques accordés aux académies pour financer les services de validation des acquis sont abondés en 2002 de 5 millions de francs, soit une hausse de plus de 35 % par rapport à la dotation actuelle.

(5) Les bourses au mérite

Le dispositif de bourses au mérite destiné aux élèves boursiers de collège les plus méritants a été mis en place depuis la rentrée 2000. Il permet aux élèves de suivre une scolarité en lycée d'enseignement général, technologique ou professionnel conduisant au baccalauréat. Le montant annuel de la bourse est de 5 000 F. Il est créé 10 000 bourses supplémentaires pour un coût de 50 millions de francs en année pleine.

(6) L'informatique pédagogique et de gestion

La part des crédits destinés au développement des usages des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement s'élèveront à 30,24 millions de francs pour le second degré public.

(7) Les investissements

72,74 millions de francs supplémentaires d'autorisations de programmes sont ouvertes en 2002, ce qui porte le montant des autorisations de programmes à 860,03 millions de francs. Elles sont réparties en :

- 351,6 millions de francs dans le cadre de la troisième annuité des CPER ;

- 30 millions de francs en AP/CP pour la création d'un fonds d'aide à la construction et à la réhabilitation d'internats ;

- 308,56 millions de francs en faveur des investissements directs de l'Etat auprès des académies, de l'administration centrale et des établissements à la charge de l'Etat ;

- 130,01 millions de francs destinés à l'acquisition d'équipements et de matériels pédagogiques ainsi que 39,88 millions de francs de subventions d'investissement, notamment pour le plan exceptionnel d'investissement de la Corse et un complément de moyens pour les constructions scolaires en Guyane.

3. L'évolution des crédits de l'enseignement privé sous contrat

Les crédits de l'enseignement privé sous contrat progressent de 286,383 millions d'euros passant de 6,180 milliards d'euros à 6,467 milliards d'euros. Les principales mesures nouvelles inscrites en 2002 au titre de l'enseignement privé sous contrat sont les suivantes :

a) Les moyens d'enseignement

645 contrats supplémentaires sont créés pour un coût de 52,161 millions de francs, soit :

- 20 contrats destinés aux établissements privés d'enseignement spécialisé, au 1er janvier 2002, par transfert du chapitre 31-92 ;

- 123 contrats de maîtres contractuels du premier degré, au 1er septembre 2002 ;

- 196 contrats de maîtres contractuels du second degré, au 1er septembre 2002 ;

- 306 contrats de stagiaires premier degré, au 1er septembre 2002.

b) Les mesures en faveur des personnels

Le montant total des mesures intéressant la situation des personnels inscrites dans le projet de loi de finances pour 2002 s'élève à 154,87 millions de francs au titre de l'enseignement privé (soit en année pleine 462,78 millions de francs). Les mesures catégorielles prévues pour l'enseignement privé concernent également le dispositif de résorption de l'emploi précaire.

- les mesures concernant les personnels enseignants du 1er degré de l'enseignement privé sous contrat s'élèvent à 178,16 millions de francs au titre de l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles : en application du principe de parité, 3 514 contrats sont transformés au titre de l'enseignement privé.

- les mesures concernant les personnels enseignants, d'éducation et d'orientation du second degré prennent effet à compter du 1er septembre 2002. Leur coût s'élève à 43,29 millions de francs pour l'enseignement privé. Viennent s'ajouter des mesures spécifiques prévues pour l'enseignement privé, dans le cadre de l'application du protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire signé le 10 juillet 2000 (36,597 millions d'euros en année pleine).

c) Le forfait d'externat

A l'ajustement annuel des crédits du forfait d'externat, à hauteur de 109,76 millions de francs, s'ajoutent trois mesures d'actualisation :

- ajustement des crédits pour tenir compte de la diminution des effectifs pour - 3,811 millions d'euros ;

- actualisation de la part "matériel" du forfait de Nouvelle Calédonie et de Saint Pierre et Miquelon pour 0,071 million d'euros ;

- application des deux coefficients de majoration à la part "personnel" du forfait de Nouvelle Calédonie pour 0,685 million d'euros.

d) L'enseignement des langues vivantes à l'école

Les crédits destinés à l'enseignement des langues vivantes à l'école élémentaire sont abondés de 14,69 millions de francs en année pleine.

e) Les conventions passées dans les T.O.M.

L'application de la convention du 28 février 1995 entre l'Etat et l'enseignement privé de Wallis se traduit par l'inscription d'une somme de 0,153 million d'euros pour l'intégration dans la catégorie unique de 18 maîtres de la troisième catégorie. S'agissant de la Polynésie française, l'ajustement de la contribution de l'Etat aux dépenses d'éducation au titre des établissements d'enseignement privés atteint 0,021 million d'euros. L'ajustement des crédits pour l'application des conventions passées dans les T.O.M. (Wallis) s'élève à 0,035 million d'euros. Enfin, sont prévus, à hauteur de 0,428 million d'euros, des crédits destinés au financement du régime temporaire de retraite des maîtres contractuels et agréés à titre définitif des établissements d'enseignement privés sous contrat avec l'Etat, exerçant en Polynésie française et en Nouvelle Calédonie.

f) Les moyens d'intervention

L'adaptation de la structure des emplois au dispositif d'intégration des établissements associatifs Diwan sous statut public entraîne la suppression de 156 contrats à compter du 1er septembre 2002 soit 13,230 millions de francs. Enfin, une mesure de suppression de crédits est opérée sur le chapitre 43-02 pour - 41,89 millions de francs.

4. Le rappel des mesures prévues dans le plan pluriannuel de recrutement

Annoncé le 15 novembre 2000, ce plan se décomposait en deux séries de mesures :

a) Une programmation des recrutements sur cinq ans

Afin de répondre aux départs à la retraite de près de 40 % des enseignants dans les dix ans à venir, le plan de programmation des recrutements concernant les années 2001 à 2005 prévoit que le nombre des postes mis aux concours devrait augmenter de 30 % pour le premier degré et de 50 % pour le second degré.

S'agissant des personnels ATOS et médico-sociaux, les postes mis aux concours devraient augmenter respectivement de l'ordre de 45 % et de 125 %.

b) Un plan de créations d'emplois sur trois ans

Pour la période 2001-2003, le plan prévoit la création de 33 200 emplois budgétaires, dont 27 600 pour l'enseignement scolaire contre 5 600 pour l'enseignement supérieur.

Ces emplois se ventileront ainsi qu'il suit :

- pour le premier degré, 8 025 emplois dont 2 400 emplois nouveaux de professeurs des écoles et 5 625 emplois de stagiaires ;
- pour le second degré, 5 900 emplois nouveaux, dont 3 000 créés par transformation d'heures supplémentaires ;
- création de 9 000 emplois par transformation de crédits de rémunération permettant la titularisation de professeurs contractuels ;
- création de 4 675 emplois de personnels ATOS.

c) Les observations de la commission

Si elle ne peut que se féliciter de la mise en place d'une programmation des recrutements, qu'elle réclame depuis plusieurs années, de la consolidation de l'emploi précaire, et de la transformation des heures supplémentaires, qui introduisent toutefois une souplesse de gestion, votre commission tient d'abord à souligner que le nombre de créations nettes d'emplois d'enseignants, ne sera que de 4 300 dans le premier et le second degrés.

Sur un plan plus général, elle observe un décalage entre les créations d'emplois annoncées et l'évolution prévisible des effectifs scolarisés : les 5 900 nouveaux emplois enseignants prévus de 2001 à 2003 pour les collèges et les lycées sont très supérieurs à ceux créés au cours des huit années précédentes.

Elle ne peut que s'inquiéter du caractère exclusivement quantitatif du plan pluriannuel de créations d'emplois qui n'est assorti d'aucune orientation pédagogique nouvelle, concernant notamment l'obligation de service des enseignants, permettant de répondre aux dysfonctionnements constatés dans chaque degré d'enseignement.

Elle se demande enfin si les conséquences de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans l'éducation nationale, qui fait actuellement

l'objet de négociations, ne sera pas encore à l'origine d'un accroissement substantiel des emplois enseignants et non enseignants.

5. Les besoins disciplinaires de recrutement à moyen terme

a) Des viviers de candidats satisfaisants ?

Dans le premier et le second degrés, on enregistre respectivement en moyenne 6 et 7 candidats par poste. Cependant certaines académies connaissent déjà une situation moins favorable et susceptible de se détériorer encore dans l'avenir : Reims, Créteil ou Versailles sont ainsi des académies où la demande de mutation est la plus forte et où le nombre de candidats par poste n'est que de 4 à 5.

Dans le second degré, la situation est contrastée selon les disciplines. Pour l'enseignement des langues, on compte seulement 5 candidats par poste aux CAPES d'anglais ou d'espagnol. De même, les sciences et les disciplines d'enseignement technique ou professionnel souffrent de la concurrence avec le secteur privé (secteurs de l'hôtellerie, du génie civil, industriel ou mécanique).

b) Des adaptations au système de recrutement

Ces adaptations empruntent deux modalités :

- mise en place d'un troisième concours de recrutement dans certains corps de l'enseignement pris en application de l'article 19 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, modifié par l'article 15 de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique. Ce concours devrait permettre de diversifier les voies de recrutement actuelles ;

- en matière de pré recrutement, et comme il a été vu, une formation sur deux ans est offerte à 200 professionnels, pour leur permettre de se préparer au concours externe de recrutement, dès la rentrée 2001 : 200 emplois d'élèves de cycle préparatoire au concours externe du CAPLP sont créés au projet de loi de finances pour 2002, pour un coût de 3,53 millions de francs en année pleine.

c) La programmation des recrutements selon le plan pluriannuel

La programmation des recrutements pour les cinq prochaines années résulte du plan pluriannuel annoncé le 15 novembre 2000. Dès 2001, l'augmentation des postes offerts aux concours externes dans les premier et second degrés, a été respectivement de 9 et 10 %.

(1) Dans le premier degré

S'agissant des postes aux concours externes de professeur des écoles, 8 500 places ont été ouvertes au concours en 1997. Ce chiffre a été porté à un peu plus de 10 000 l'année dernière et à 11 000 en 2001. Cet effort est poursuivi avec 12 000 postes en 2002, ce qui correspond à une augmentation de près de 20 % sur les deux dernières années et de plus de 40 % depuis 1997.

L'augmentation régulière du nombre des postes offerts sur liste principale devrait ainsi ramener le recours aux listes complémentaires à un niveau de 15 % du total des recrutements dès 2003 et de 10 % en 2004.

La répartition présentée pour la session 2002 est cette année connue très en amont de la date des épreuves, qui auront lieu en mai ; elle pourra être ajustée à la marge en janvier 2002 pour prendre en compte notamment les décisions de carte scolaire qui seront intervenues à l'automne et des dernières données connues sur les départs à la retraite.

Le volume des postes annoncé devra être réparti au début de 2002 entre :

- les concours externes et les concours de troisième voie, en cours de création ;
- ces mêmes concours et les concours externes spéciaux de recrutement de professeurs des écoles chargés d'un enseignement de langue régionale dans 17 académies.

(2) Dans le second degré

Après une baisse observée depuis plusieurs années, les postes offerts aux concours externes ont crû en 2001 de plus de 10 % pour accompagner des départs à la retraite plus nombreux ainsi que les créations d'emplois du plan pluriannuel.

En 2002, les postes aux concours externes pour le second degré sont fixés à 18 000, soit une croissance de 20 % par rapport à 2001. En deux ans, l'augmentation aura été de 32 %.

Pour permettre la mise en place des concours de troisième voie, 17 200 postes ont d'ores et déjà été répartis entre les différents concours et disciplines. Cette répartition s'appuie sur les départs à la retraite et vient conforter la mise en place des réformes pédagogiques.

EVOLUTION DES POSTES OFFERTS AUX CONCOURS EXTERNES DU SECOND DEGRE

Sessions 2000 à 2002

	2000	2001	2002	Évolution 02/01	Evolution 02/00
AGREGATION	1 950	2 000	2 080	+ 4 %	+ 7 %
CAPEB	6 925	7 680	8 905	+ 16 %	+ 29 %
CAPEPS	1 050	1 155	1 330	+ 15 %	+ 27 %
CAPET	840	890	1 025	+ 15 %	+ 22 %
CAPLP	2 200	2 610	3 070	+ 18 %	+ 40 %
Total enseignants	12 965	14 335	16 410	+ 14 %	+ 27 %
CPE	470	500	600	+ 20 %	+ 28 %
COP	155	165	190	+ 15 %	+ 23 %
Total	13 590	15 000	17 200	+ 15 %	+ 27 %

d) Une crise de recrutement des enseignants ?

Votre commission a exprimé la crainte qu'une certaine désaffection des étudiants à l'égard de l'enseignement se traduise par une réduction du nombre des candidats aux concours de recrutement et conduite, de ce fait, à une baisse du niveau des professeurs dans les années à venir.

Lors de son audition, le ministre a réfuté la thèse véhiculée par la presse selon laquelle il existerait une crise de recrutement des enseignants, en rappelant le nombre des candidats aux concours ; il a souligné le caractère sélectif des concours actuels, alors que l'on a pu connaître des difficultés de recrutement dans les années d'explosion démographique.

Il est cependant convenu que des difficultés se rencontraient dans certaines spécialités professionnelles et dans des filières scientifiques.

Il a enfin insisté sur les efforts engagés pour créer une véritable dynamique de recrutement centrée sur la rénovation de la formation des maîtres et sur l'accompagnement des jeunes enseignants ; celle-ci se traduit par un maintien du niveau des vocations à l'université et dans les IUFM, le plan pluriannuel constituant par ailleurs un instrument de maîtrise des recrutements.

B. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES EFFECTIFS DES ÉLÈVES SCOLARISÉS

Le taux d'encadrement des élèves doit également s'apprécier au regard de l'évolution récente et attendue des effectifs d'élèves accueillis à chaque niveau de la scolarité.

D'une manière générale, le mouvement de baisse ou de stagnation constaté notamment depuis la rentrée 1995 se poursuit, en dépit de légères

inflexions dues à l'évolution démographique mais aussi à des orientations parfois difficiles à anticiper dans le second cycle de l'enseignement secondaire.

L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

(en milliers)

Rentrée	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 ^{er} degré	6 721	6 650	6 606	6 572	6 552	6 536
2 ^{ème} degré	5 736	5 719	5 692	5 664	5 619	5 600
Enseignement post-baccalauréat	272	272	271	272	272	272
Total	12 729	12 641	12 570	12 508	12 442	12 407

1. La baisse des effectifs constatée depuis 1995

a) Dans le premier degré : moins 226 000 élèves entre 1995 et 2000

Entre les rentrées 1995 et 2000, on a constaté une baisse de 225 800 élèves qui concerne plus particulièrement les effectifs du préélémentaire (- 57 700 élèves), étant précisé que ces derniers ont augmenté de 23 600 élèves entre les rentrées 1998 et 1999 du fait de la reprise des naissances à partir de 1995. Le nombre d'élèves de l'enseignement élémentaire et de l'enseignement spécialisé a aussi diminué respectivement de 162 000 et 6 100.

Ces variations résultent de la baisse démographique touchant les générations nées entre 1990 et 1994. Elles prennent en compte également les évolutions de la scolarisation des très jeunes enfants et la réduction de la fréquence des redoublements induite par le découpage en cycles de l'enseignement élémentaire.

b) Dans le second degré : moins 141 500 élèves entre 1995 et 2000

Dans l'ensemble du second degré, entre les rentrées 1995 et 2000, la baisse a concerné 141 500 élèves.

Dans les **collèges**, une baisse des effectifs de 62 200 a été constatée, les effectifs ayant diminué jusqu'en 1998 et légèrement augmenté respectivement de 3 600 et de 4 100 aux rentrées 1999 et 2000.

Dans les classes des **lycées généraux et technologiques**, les effectifs ont diminué de 31 000 élèves entre les rentrées 1995 et 2000. Comme dans les lycées professionnels, s'est produite dans un premier temps une augmentation

des effectifs (+ 7 900 élèves) suivie d'une baisse de 25 500 élèves. En 1998, la reprise de l'orientation vers la seconde n'a pas contrebalancé l'évolution démographique, fortement orientée à la baisse. Les variations d'effectifs des lycées à la rentrée 1998 sont dues pour partie à une réduction des taux de redoublement en terminale, mais surtout à celle des effectifs de seconde. En 1999, la baisse résulte de l'arrivée des générations moins nombreuses nées en 1983 et 1984 et qui touche les classes de première et de seconde.

En 2000, une nouvelle baisse de 13 300 élèves s'explique pour l'essentiel par un effet purement démographique, la génération de 1982, sensiblement plus nombreuse que les suivantes, quittant le second cycle général et technologique.

L'enseignement adapté a vu ses effectifs diminuer de 800 élèves entre les rentrées 1995 et 1999 ; les effectifs, qui étaient stables aux rentrées 1997 et 1998, diminuent en 1999 et en 2000.

Le tableau ci-après récapitule de manière détaillée l'évolution récente des effectifs d'élèves de l'enseignement scolaire (en millions d'élèves) :

	1995- 1996	Écart	1996- 1997	Écart	1997- 1998	Écart	1998- 1999	Écart	1999- 2000	Écart	2000- 2001
Préélémentaire	2 598,9	- 53,5	2 545,4	- 45,7	2 499,7	- 10,6	2 489,1	23,9	2 513,0	27,2	2 540,2
Élémentaire	4 106,1	5,0	4 111,1	- 24,9	4 086,2	- 31,9	4 054,3	- 55,4	3 998,9	- 43,1	3 952,8
Spécial 1 ^{er} degré	64,1	0,3	64,4	- 0,3	64,1	- 0,8	63,3	- 3,3	60,0	- 1,4	58,6
Total 1^{er} degré	6 769,1	- 48,2	6 720,9	- 70,9	6 650,0	- 43,3	6 606,7	- 34,8	6 571,9	- 20,3	6 551,6
Collèges	3 300,6	- 30,3	3 270,3	- 29,6	3 240,8	- 7,6	3 233,2	4,5	3 237,7	6,5	3 244,2
L.P.	804,3	3,5	807,8	4,9	812,7	- 8,4	804,2	- 19,0	785,2	- 39,6	745,6
Lycées 2 nd cycle long	1 526,3	3,3	1 529,6	6,9	1 536,6	- 11,6	1 525,0	- 12,0	1 513,0	- 11,7	1 501,3
SEGPA-EREA	124,7	- 1,7	123,0	1,0	124,0	0,0	124,1	- 0,2	123,8	- 1,6	122,2
Prep. Diverses & F.C.	4,5	0,6	5,1	0,2	5,3	- 0,1	5,3	- 0,5	4,7	0,9	5,6
Total 2nd degré	5 760,4	- 24,5	5 735,9	- 16,4	5 719,4	- 27,7	5 691,7	- 27,2	5 664,5	- 45,6	5 618,9
Ens. Post-bac	265,7	6,5	272,2	- 0,5	271,7	19,1	290,8	1,9	292,7	1,6	294,3
Totaux généraux	12 795,2	- 66,2	12 729,0	- 87,9	12 641,1	- 51,9	12 589,2	- 60,1	12 529,1	- 64,3	12 464,7

2. L'évolution des effectifs prévus pour les rentrées 2001 et 2002

a) Dans le premier degré : une reprise attendue en 2002

Alors que les effectifs de l'enseignement du premier degré ne cessent de diminuer depuis plusieurs années, une baisse est encore attendue à la rentrée 2001. Cette baisse touche essentiellement l'enseignement élémentaire. Dans l'enseignement préélémentaire, les effectifs sont en hausse à chacune des deux rentrées. Dès 2002, il en résulterait une reprise à la hausse des effectifs du premier degré dans son ensemble.

La baisse attendue serait de 17 100 élèves à la rentrée 2001 (soit - 0,3 %) et l'augmentation en 2002 se chiffrerait à 9 100 élèves (+ 0,1 %). L'enseignement spécialisé connaîtrait une légère baisse à chacune des deux rentrées respectivement de 1 300 et de 900 élèves dans le public. Dans le privé, la diminution serait très légère en 2001 et les effectifs resteraient stables en 2002. En revanche, les effectifs du préélémentaire devraient augmenter en 2001 et 2002 dans le public et dans le privé. L'augmentation serait respectivement de l'ordre de 14 100 et de 24 600 élèves dans le public et de 2 600 et 4 000 élèves dans le privé.

b) Dans le second degré : des évolutions contrastées

A la rentrée 2000, le nombre d'élèves scolarisés dans l'ensemble du second degré, dans les secteurs public et privé, est de 5 618 900 élèves.

Si les effectifs des **collèges** ont connu une diminution sensible entre 1995 et 1998, une légère inversion de tendance observée à la rentrée 1999 s'est confirmée à la rentrée 2000. Pour 2001 et 2002, les effectifs devraient diminuer d'environ 7 200 élèves pour chacune des rentrées dans les secteurs public et privé.

La principale cause de cette diminution résulte de l'arrivée de classes d'âges moins nombreuses en sixième et en cinquième. Mais d'autres facteurs interviennent, tels que la diminution des effectifs des classes technologiques qui s'accompagne d'un accueil plus large des élèves dans les classes « générales » de collège ou encore la forte chute de l'orientation vers la voie professionnelle à l'issue de la classe de cinquième.

Dans les lycées d'enseignement général et technologique, la tendance à la baisse des effectifs observée depuis 1991-1992, s'est poursuivie en 2000. Cette tendance s'inverserait en 2001. Les hausses d'effectifs devraient être de l'ordre de 5 700 élèves à la rentrée 2001 et de 6 500 élèves à la rentrée 2002. La rénovation du collège est entrée en vigueur à la rentrée 1996 pour les classes de sixième, elle ne touche la classe de troisième qu'à la rentrée 1999. Cette rénovation progressive qui s'accompagne d'une baisse sensible des redoublements, de la disparition du palier d'orientation en fin de cinquième et de la suppression des classes technologiques, va provoquer une « vague » d'élèves entrants dans les classes de second cycle général et technologique. L'effet démographique est accentué par le maintien, au niveau observé à la rentrée 2000, du taux de passage de troisième générale vers la seconde et par la diminution des sorties de première et de terminale.

Les effectifs des sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) devraient légèrement se réduire en 2001 et 2002. Les effectifs des établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA), près de 12 000 élèves, correspondent à la capacité d'accueil de ce type d'établissement et restent très stables.

Le tableau ci-après retrace l'évolution attendue des effectifs d'élèves de l'enseignement scolaire public et privé pour les rentrées 2001 et 2002 :

	2000-2001	Écart	Prévision 2001	Écart	Prévision 2002
Préélémentaire	2 540,2	18,6	2 558,8	30,4	2 589,2
Élémentaire	3 952,8	- 33,6	3 919,2	- 20,0	3 899,2
Spécial 1 ^{er} degré	58,6	- 1,1	57,5	-1,1	56,4
Total 1^{er} degré	6 551,6	- 16,1	6 535,5	9,3	6 544,8
Collèges	3 244,2	- 6,9	3 237,3	- 7,3	3 230,0
L.P.	745,6	- 17,8	727,8	- 8,0	719,8
Lycées 2 nd cycle long	1 501,3	6,9	1 508,2	7,2	1 515,4
SEGPA-EREA	122,2	- 1,1	121,1	- 0,8	120,3
Prep. Diverses & F.C.	5,6	0,0	5,6	0,0	5,6
Total 2nd degré	5 618,9	- 18,9	5 600,0	- 8,8	5 591,2
Ens. Post-baccalauréat	271,9	0,1	272,0	- 0,2	271,8
TOTAL GÉNÉRAL	12 442,3	- 34,9	12 407,4	0,3	12 407,8

Selon les prévisions du ministère, pour les cinq années à venir, le nombre d'élèves devrait au total se stabiliser : les effectifs progresseraient de 212 000 élèves dans le premier degré mais se réduiraient de 171 000 dans l'enseignement secondaire.

C. UNE GESTION DES PERSONNELS DU SECOND DEGRÉ À AMÉLIORER

Si le nombre des enseignants est en augmentation continue, il convient aussi de s'interroger sur leur gestion, notamment dans l'enseignement secondaire.

Après avoir établi un bilan de la réforme du mouvement des enseignants du second degré, mis en place maintenant depuis trois ans, il faudra rappeler rapidement les observations de la Cour des comptes sur la gestion de ces personnels effectuée au niveau des rectorats, qui rejoignent d'ailleurs très largement les critiques de la commission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels de l'éducation¹ et d'indiquer les réponses du ministère pour améliorer cette gestion, et ainsi optimiser la dépense publique d'éducation.

¹ *Mieux gérer, mieux éduquer, mieux réussir. Redonner sens à l'autorisation budgétaire n° 328-1998-1999*

1. Le bilan de la réforme du « mouvement »

Afin de remédier à un centralisme excessif, le décret du 13 octobre 1998 a institué une déconcentration de gestion des personnels de l'enseignement secondaire en fixant un nouveau cadre réglementaire aux procédures de mutation et d'affectation.

Après trois années d'application, quel est le bilan de la réforme du mouvement ?

a) Un calendrier plus satisfaisant

Pour l'année en cours, on peut d'abord constater que les opérations du mouvement intra-académique étaient réalisées dans la totalité des académies le 27 juin 2001.

On rappellera que le dispositif antérieur permettait de clore les opérations du mouvement national à peu près à cette date mais que chaque recteur devait ensuite organiser localement un processus de mouvement complémentaire pour affecter des enseignants titulaires de l'académie que le mouvement centralisé n'avait pas affecté en établissement. Dans ce cadre, étaient également examinées les demandes de « délégations rectorales » des enseignants titulaires d'une affectation à titre définitif qui sollicitaient une affectation provisoire plus proche de leurs intérêts au sein de l'académie.

b) Les postes à pourvoir en établissement

Les nouvelles procédures du calendrier ont également permis d'augmenter de près de 50 % le nombre des postes à pourvoir à titre définitif en établissement en 1999, (11 984) de stabiliser ce nombre en 2000 et de constater une nouvelle augmentation en 2001 (+ 1 432). En effet, la politique menée par le ministère pour réduire le nombre des moyens provisoires en heures a été rendue possible par une concertation avec les établissements qui a pu se dérouler jusqu'en avril-mai, alors que l'ancienne organisation concentrée imposait aux recteurs de « remonter » les postes offerts au mouvement à l'administration centrale pour le 1^{er} mars. Tous les postes vacants qui n'étaient pas déclarés à cette date trop précoce étaient automatiquement traités comme provisoires.

c) La mobilité des enseignants

Le nombre de demandes de mutation présentées par les enseignants est en progression par rapport aux dernières années : 83 459 demandes en 1998, 88 155 (+ 5,6 %) en 1999, 97 930 (+ 11 %) en 2000 et semble se stabiliser en 2001 (93 886). La déconcentration du mouvement ne semble donc pas avoir modifié le comportement des enseignants.

Du fait d'un héliotropisme traditionnel, on constate toujours que les demandes de mutation sont majoritairement dirigées vers les académies méridionales. Si les flux migratoires entre les académies sont restés stables depuis 1999, l'analyse montre que le mouvement traditionnel des titulaires du nord vers le sud se poursuit.

Les enseignants titulaires ont été sensiblement aussi nombreux à changer d'académie en 1998 qu'en 1999 sachant que, depuis 2000, les candidats à la réintégration ne sont plus obligés de participer au mouvement inter-académique (1 500 réintégrations en 1999) et qu'un certain nombre de postes pour lesquels les choix étaient en 1999 de compétence ministérielle sont désormais de la responsabilité des académies (750 postes depuis 1999). L'essentiel des mutations se faisant sur des vœux larges depuis de nombreuses années, il est logique que la forme déconcentrée du mouvement n'ait pas eu d'incidence sur la satisfaction des vœux académiques.

d) Les taux de mutation et de satisfaction

Entre mouvement général et mouvements spécifiques, le taux général de mutation pour le mouvement inter-académique (demandes/mutations) est stable depuis trois ans (64,6 % en 2001, 65,8 % en 2000, 64,1 % en 1999). Cette évolution recouvre évidemment des réalités très différentes entre les titulaires (42,3 %) qui ne sont mutés que s'ils trouvent une affectation conforme à leurs vœux et les stagiaires, qui, tous, doivent impérativement trouver une affectation à l'issue du mouvement. Le taux de mutation conforme aux vœux est également stable : 61,7 % en 2001 pour 62,5 % en 2000 et 61,4 % en 1999. Il est de 42,3 % pour les titulaires qui ne peuvent être affectés en dehors de leurs vœux (y compris pour les candidats à la réintégration) et de 90,9 % pour les stagiaires. Ce dernier taux est en augmentation de plus de 6 % par rapport à 1999 (84,3 %).

Le taux de satisfaction des enseignants titulaires mutés lors du mouvement intra-académique conformément à leurs vœux en établissement ou en zone de remplacement a progressé d'année en année : de 34 % en 1998, il est passé à 47,6 % en 1999, à 65,1 % en 2000 et à 69,6 % en 2001.

e) L'aide et le conseil aux enseignants

La mise en place dès 1999 de dispositifs d'information et d'accueil exceptionnels a permis d'aider et de conseiller les enseignants dans leur projet de mutation dans le cadre de ces nouvelles règles d'organisation. La mise en place d'un outil accessible sur Internet (système d'information et d'aide pour les mutations) permet la consultation d'un guide interactif, la consultation des dossiers et l'estimation des chances de mutation, la saisie des vœux et l'affichage des résultats.

f) Les ajustements effectués en 2000

Le traitement de l'affectation des jeunes enseignants et du rapprochement des conjoints séparés a été privilégié, depuis 2000, par la voie d'une valorisation des barèmes.

Dans la perspective d'un meilleur **équilibre entre les générations d'enseignants**, et afin d'éviter une trop grande concentration de jeunes enseignants dans un petit nombre d'académies, les stagiaires IUFM et les enseignants ayant une première affectation depuis la rentrée 1999 (ex-stagiaires IUFM 1998-1999) peuvent bénéficier d'une bonification pour leur premier vœu. Cette possibilité est offerte à ces jeunes enseignants une fois pendant les trois premières années de la carrière : 72 % d'entre eux (58 % pour les seuls stagiaires IUFM du mouvement 2000) l'ont exercée dès 2000 ; 70,4 % de ceux qui ont utilisé cette possibilité en 2001 ont obtenu l'académie souhaitée en premier vœu en 2000. En 2001, 60 % des stagiaires IUFM l'ont utilisé, 68,7 % ayant obtenu satisfaction et les académies d'Amiens, Créteil, Lille, Nancy-Metz, Orléans-Tours, Rouen et Versailles ont accueilli 60 % des nouveaux titulaires contre 67 % en 1999.

Les nouveaux titulaires (stagiaires d'IUFM et stagiaires en situation) peuvent désormais être nommés dans la totalité des académies.

Différentes mesures ont été également prises en 2000 pour faciliter le **rapprochement des conjoints** (attribution de points supplémentaires, prise en compte du PACS). Elles ont conduit, d'une part, à une augmentation de ce type de demandes (10 693 demandes de mutations pour rapprochement de conjoints en 1999, 12 945 en 2000, 13 068 en 2001) et, d'autre part, à un accroissement des taux de satisfaction qui passent de 88,3 % en 1999, à 89,8 % en 2000 et à 90,1 % en 2001.

Après ces trois premières années de déconcentration du mouvement, une réflexion est actuellement en cours, en liaison avec les services académiques, sur la révision globale des règles relatives aux conditions d'affectation et de déroulement de carrière des personnels du second degré. Les travaux menés dans le cadre d'un groupe permanent de gestion des ressources humaines ont permis d'élaborer un projet de charte pluriannuelle de la mobilité qui est en cours d'examen avec les représentants des personnels.

2. Les observations de la Cour des comptes

Après avoir analysé en 1999 la politique de recrutement des enseignants au niveau du ministère de l'éducation nationale, et constaté le décalage entre les emplois budgétaires autorisés et les effectifs réels, conséquence de recrutements supérieurs aux besoins, la Cour s'est penchée, dans le cadre d'une enquête approfondie menée dans cinq académies (Rennes,

Nantes, Limoges, Versailles et Nancy-Metz) sur la gestion des enseignants du secondaire au niveau des rectorats. Elle tire de cet examen diverses constatations, qui rejoignent d'ailleurs très largement les observations effectuées par la commission d'enquête du Sénat.

La Cour constate notamment que 12 % des enseignants du second degré n'enseignent pas et que l'horaire moyen de ceux qui enseignent tend à se réduire en raison de la multiplication des décharges, de l'augmentation de la proportion des agrégés et de la réduction de celle des PEGC.

On notera que dans la seule académie de Nantes, ce phénomène s'est traduit par la perte de 1 180 emplois entre 1994 et 1998.

a) Un nombre d'enseignants mal connu

Aucune des académies contrôlées n'est en mesure de fournir à une date donnée le nombre exact des enseignants qu'elle est chargée de gérer et leur répartition en fonction de leur affectation et de leur discipline. Cette méconnaissance –qui fait écho à celle existant au niveau central– est révélatrice d'un système qui n'est ni maîtrisé ni contrôlé.

b) Un non-respect de l'autorisation budgétaire

La complexité des opérations de conversion des emplois budgétaires autorisés par le Parlement en postes implantés dans les établissements d'enseignement est telle qu'elle ne garantit plus le respect de l'autorisation budgétaire initiale. Cette mécanique inflationniste, dénoncée par la commission d'enquête du Sénat, est le fruit de diverses opérations de constitution de moyens (heures supplémentaires, quotités d'heures libérées par des professeurs travaillant à temps partiel...) qui permettent de créer artificiellement des postes et d'utiliser le volant disponible d'enseignants recrutés en excès au niveau central.

c) Des besoins d'enseignement mal satisfaits

Paradoxalement, la souplesse ainsi obtenue ne garantit pas pour autant la satisfaction des besoins d'enseignement. Le nombre des disciplines (350) et leur cloisonnement, la lourdeur des procédures d'affectation, le fait que les enseignants soient de plus en plus « monovalents » et refusent d'enseigner dans des disciplines proches de la leur, la difficulté pour les chefs d'établissements de pouvoir obtenir des enseignants des heures supplémentaires, sont autant de causes qui expliquent que puissent coexister des professeurs sans élèves et des élèves sans professeurs dans des disciplines où les enseignants ne sont pas en nombre suffisant.

d) Des obligations de service variables

La situation des enseignants du secondaire, telle qu'elle résulte des obligations de service fixées par le décret de 1950, est caractérisée par le fait que plus le concours initial est réputé difficile, plus la rémunération est élevée et plus le nombre d'heures d'enseignement à effectuer est faible : un professeur agrégé effectue généralement quinze heures, un professeur certifié dix-huit, un professeur de lycée professionnel entre vingt et vingt-deux. Cette situation est aggravée par l'attribution, qui n'est jamais contrôlée, de décharges de service de nature diverse qui amputent leurs obligations statutaires. Pour autant, il est fréquent que des enseignants qui bénéficient d'une heure de décharge, par exemple pour « heure de première chaire », effectuent également une heure supplémentaire pour compléter leur service.

Le système des heures supplémentaires est parfois utilisé pour octroyer à des enseignants un avantage financier, comparable à celui que constituent les primes pour d'autres catégories de fonctionnaires.

e) Un système de remplacement peu satisfaisant

Malgré l'existence de moyens de remplacement croissants (titulaires spécifiquement affectés en zone de remplacement, jeunes enseignants titulaires en surnombre, maîtres auxiliaires...), le remplacement des professeurs absents est loin d'être correctement assuré en raison de la complexité du système d'affectation par zones et du cloisonnement des disciplines.

f) Une plus grande rigueur observée dans l'enseignement privé

A l'inverse, et comme l'avait constaté la commission d'enquête du Sénat, la gestion très déconcentrée des recrutements et de l'affectation des maîtres de l'enseignement privé permet aux recteurs d'imposer un strict respect des enveloppes financières et des postes créés. Il n'existe aucune possibilité de création de postes en dehors de l'enveloppe attribuée classe par classe à l'établissement et tous les enseignants bénéficient d'un contrat de travail qui est limité au nombre d'heures d'enseignement nécessaire à l'établissement.

g) La nécessité d'une gestion prévisionnelle des moyens et des personnels

L'évolution à la baisse des effectifs des élèves, l'accélération des départs en retrait, la nécessité de revoir la carte des formations et d'assurer une meilleure gestion des compétences des enseignants au regard des missions qui leur sont confiées imposent la mise en place urgente d'une gestion prévisionnelle des moyens et des personnels et l'ouverture d'une réflexion sur les règles de gestion des enseignants du second degré, qu'il s'agisse des règles

de mutation, des modalités d'affectation ou du contenu des obligations de service.

3. Les réponses du ministère aux observations de la Cour des comptes

D'après les indications fournies au rapporteur de votre commission, le ministère s'efforce d'améliorer la gestion prévisionnelle des personnels, au plan national par une programmation pluriannuelle des recrutements et au plan déconcentré, par une meilleure prise en compte des besoins d'enseignants par discipline.

S'agissant des recrutements, le plan pluriannuel vise plusieurs objectifs :

- adapter la carte des emplois aux réformes pédagogiques envisagées ;
- mieux couvrir les sorties dues au développement du travail à temps partiel, aux départs anticipés, aux évolutions professionnelles des enseignants (promotions dans les emplois de direction ou de l'enseignement supérieur) ;
- favoriser les vocations au métier d'enseignant, en maintenant le niveau de qualité de recrutement et le rendement des concours externes d'enseignants.

Au plan déconcentré, la gestion prévisionnelle devrait être améliorée :

- par une ventilation de la demande d'enseignement par discipline en fonction de la carte des formations ;
- par une prise en compte de l'implantation des établissements et des zones de remplacement.

Dans le cadre de la déconcentration du mouvement et de la contractualisation, le ministère s'est engagé dans une politique de soutien des services déconcentrés et de mise à disposition d'outils de gestion prévisionnelle : une synthèse des besoins académiques devrait permettre de mieux définir le niveau de recrutement par discipline pour les concours nationaux.

Cet objectif suppose une meilleure connaissance du potentiel enseignant. Le système d'informatique de gestion du ministère rend parfois complexe le dénombrement des effectifs qui peut s'effectuer selon de multiples entrées. D'ores et déjà, la question du remplacement, et celle de la

définition du potentiel d'enseignement (analyse des décharges de service, mises à disposition...), auraient suscité une réflexion au niveau central.

Afin de répondre aux exigences du **contrôle financier déconcentré** qui, depuis 1997, reçoit mensuellement l'état de la consommation en emplois des chapitres budgétaires de la section scolaire, il a été demandé aux services informatiques du ministère d'élaborer des systèmes de contrôle de gestion permettant à chaque service déconcentré de chiffrer plus aisément les effectifs des personnels employés. Le ministère devra ensuite s'assurer, tout au long de la procédure de préparation de la rentrée, de l'adéquation entre l'autorisation budgétaire académique et les moyens effectivement mis en place.

Concernant la **monovalence des enseignants**, il a été indiqué au rapporteur que ceux-ci sont très attachés aux spécificités de leur discipline et éprouvent quelques réticences à intervenir dans les disciplines connexes. Cependant, conscient des difficultés dans les collèges ruraux, le ministère mène une action incitative afin que les enseignants optent pour un complément de service dans une autre discipline.

S'agissant du **dispositif de remplacement** dans le second degré, son amélioration résulterait sans doute d'une articulation plus claire des niveaux de responsabilité :

- le remplacement de courte durée relève de la responsabilité du chef d'établissement ;

- celui des absences de moyenne et longue durée est géré par la division des personnels enseignants des rectorats.

Le remplacement de courte durée devrait désormais être assuré par des pratiques diversifiées :

- prise en charge des élèves par l'équipe pédagogique ou par l'équipe disciplinaire ou, en dernier recours, par des aides éducateurs ;

- mise en place d'activités pédagogiques ou éducatives ;

- recours aux enseignants remplaçants en dehors de leur mission de remplacement fixée par les autorités académiques, à des vacataires ; dans quelques académies a été mis en place sur intranet un service permettant aux établissements d'identifier plus rapidement les vacataires disponibles dans la discipline recherchée.

Votre commission ne peut que constater que ces réponses reprennent très largement les explications fournies à la commission d'enquête du Sénat au cours de ses auditions et lors de ses déplacements effectués dans les académies il y a maintenant trois ans et n'observe guère d'amélioration dans la gestion de personnels enseignants.

II. DES MOYENS POUR QUOI FAIRE ?

Alors que les crédits attribués à l'enseignement scolaire enregistrent pour 2002 une progression non négligeable, il convient de se demander si les moyens nouveaux dégagés seront de nature, en l'absence de réformes de structure touchant l'organisation de cet enseignement, à répondre aux principaux dysfonctionnements qui affectent les trois niveaux de la scolarité, notamment l'école primaire et le collège.

D'une manière générale, votre commission constate que l'école n'est aujourd'hui plus en mesure d'assurer de manière satisfaisante l'intégration de tous ses élèves, de favoriser l'égalité des chances et de jouer le rôle d'ascenseur social qui était le sien dans le passé.

A. LES PRIORITÉS PÉDAGOGIQUES DANS LE PREMIER DEGRÉ : LA NÉCESSITÉ DE RECENTRER LES PROGRAMMES SUR LA MAÎTRISE DES FONDAMENTAUX

Les différentes évaluations effectuées à l'issue de l'enseignement élémentaire, à l'entrée au collège et au terme de la scolarité obligatoire montre qu'entre 10 et 20 % de la population scolaire est en plus ou moins grande difficulté de compréhension face à l'écrit, voire en situation d'illettrisme pour une partie d'entre elle.

1. La persistance du phénomène de l'illettrisme

Selon l'évaluation menée conjointement par l'éducation nationale, la direction du service national et l'université Paris V, publiée le 19 octobre dernier, parmi les 600 000 jeunes de 17-18 ans qui se sont rendus en 2000-2001 aux journées d'appel de préparation à la défense, 11,6 % d'entre eux présentaient de graves difficultés en matière de lecture et la moitié d'entre eux (6,5 %) étaient dans une situation d'illettrisme.

Ces difficultés concernent 13,9 % des garçons et 8,6 % des filles et touchent 20,8 % des jeunes qui ne sont pas allés au-delà du collège et 11,8 % de ceux qui ont un niveau CAP ou BEP.

D'après le professeur Alain Bentolila, enseignant à l'université Paris V, qui a signé avec le ministère de la défense une convention pour étudier le résultat des tests de lecture et d'écriture effectués lors des JAPD, la proportion de jeunes de 17 ans éprouvant des difficultés de lecture aurait progressé depuis un an. Ils montrent que 90 % des appelés réussissent le test

de compréhension immédiate, 70 % celui de compréhension logique et 60 % celui de compréhension « fine ».

Il souligne en outre que ce phénomène touche aussi, et peut être plus gravement, les jeunes d'origine rurale (le département du Loir-et-Cher enregistre les plus mauvais résultats) que ceux des milieux urbains, y compris les plus défavorisés, où existe cependant une véritable communication ; en milieu rural, certains jeunes pâtissent d'une absence totale de communication écrite, la télévision les éloignant de plus en plus de la pratique de l'écrit.

Il estime en outre que 12 à 15 % des élèves sont dans le « *couloir de l'illettrisme* » à l'entrée au collège ; il exprime la crainte que les nouveaux programmes du cycle CE2-CM2, qui supprimeraient les plages spécifiques consacrées à la lecture et à l'écriture, renforcent une sorte de fatalité de l'échec tout au long du parcours scolaire.

2. Un accroissement des inégalités des élèves entre l'école et le collège au regard de l'acquisition des fondamentaux

Les derniers résultats des traditionnelles évaluations nationales des élèves conduites à l'entrée du CE2 et de la classe de sixième publiées par la DPD montrent que le score moyen de réussite des élèves s'élève en CE2 à 72 % en français et à 67 % en mathématique, et à l'entrée au collège respectivement à 68,5 % et à 64,6 %.

Ils indiquent que les trois quarts des élèves entrant en CE2 réussissent à écrire un texte bref informatif à l'imitation d'un texte de référence et que 80 % reconnaissent des mots écrits du vocabulaire courant : ils sont moins de 60 % à maîtriser la concordance des temps et 47 % l'orthographe ; en classe de 6^e, les exercices d'évaluation liés à la compréhension d'un texte sont réussis à 80 % mais les outils de la langue ne sont maîtrisés qu'à 56,3 %.

En mathématiques, 71,4 % des élèves de CE2 réussissent des épreuves de travaux géométriques et 65,7 % de calcul ; en classe de sixième, le succès aux exercices de mathématiques atteint 70 %.

En outre, fait plus préoccupant, l'écart entre les élèves les plus faibles et les plus forts se creuse entre le milieu de la scolarité élémentaire et l'arrivée au collège : en CE2 les 10 % d'élèves les plus forts réussissent en moyenne deux fois plus d'exercices que les 10 % les plus faibles et à l'entrée au collège, trois fois plus.

Des variables comme le retard scolaire et l'origine sociale des élèves jouent un rôle important : selon la DPD, dix points séparent le score moyen en français et en mathématiques des entrants et des redoublants en classe de 6^e ; le même écart distingue les élèves issus des milieux favorisés des autres.

Enfin, les résultats moyens des élèves scolarisés en ZEP sont sensiblement inférieurs à ceux des autres élèves, ceux des collèges privés affichent des scores supérieurs à ceux du public et l'apprentissage d'une langue vivante dès l'école primaire ne joue aucun rôle sur les résultats en sixième.

Au vu de ces évaluations, votre commission ne peut que constater une certaine incapacité de l'école à remédier au poids des inégalités sociales et scolaires.

3. La priorité donnée à la maîtrise de la lecture et de l'écriture

a) Les objectifs du plan gouvernemental

En annonçant l'an dernier un plan pour le premier degré, le ministre a réaffirmé « *la priorité accordée à la maîtrise de la langue nationale et aux pratiques de lecture, d'écriture et d'échanges oraux* », qui s'est notamment traduite par la mise en place de deux mesures à la rentrée 2001 :

- une meilleure exploitation des évaluations nationales consistant en particulier à mettre en œuvre des programmes personnalisés d'aide et de progression pour les élèves qui connaissent les difficultés les plus lourdes, afin de remédier à leurs lacunes et renforcer l'acquisition des fondamentaux en classe de CE2 ;

- un repérage systématique du niveau des élèves, de leurs difficultés et de leurs retards, au début de la grande section de maternelle et du cours préparatoire. Ces nouvelles évaluations devraient porter sur le langage oral et une première maîtrise de l'écrit afin de détecter les acquis et les difficultés naissantes.

Les résultats de ces nouvelles évaluations, destinées à compléter celles des classes de CE2 et de sixième, seront d'abord utilisés par les équipes pédagogiques pour adapter les parcours d'apprentissage et de remédiation et seront communiqués aux parents.

b) Les nouveaux programmes scolaires : un enseignement interdisciplinaire du français ?

A la rentrée 2002, les écoles maternelles et primaires devraient appliquer de nouveaux programmes scolaires dont le projet, élaboré par un groupe d'experts présidé par l'historien Philippe Joutard, a été récemment soumis à tous les enseignants du premier degré.

D'après les informations publiées par voie de presse, tout en conservant l'organisation par cycle de trois ans, résultant de la loi d'orientation de 1989, ces nouveaux programmes auraient pour objectif prioritaire la maîtrise de la langue orale ou écrite ; **ils innoveraient cependant en supprimant tout volume horaire spécifique pour le français qui désormais devrait être abordé à travers toutes les disciplines.**

Pour le cycle 1, l'école maternelle est « *d'abord l'école de la parole* » : le langage devient le premier des domaines d'activité, et l'éveil de l'enfant n'est plus structuré autour des seules activités pédagogiques.

Pour le cycle 2 (grande section de maternelle jusqu'au CE1), les « *enseignements sont encore organisés en grands domaines d'activités plutôt qu'en champs disciplinaires* » tandis que 9 à 10 heures par semaine sont consacrées à la maîtrise du langage ; le vocabulaire, l'orthographe et la grammaire ne sont plus des disciplines spécifiques.

Pour le cycle 3 (CE2 jusqu'au CM2), deux « *domaines transversaux* » sans horaires propres sont abordés à travers toutes les autres disciplines : la maîtrise du langage oral et écrit, « *priorité des priorités* » et l'instruction civique.

La « *littérature* » est introduite pour constituer une « *culture commune* » par la lecture, pendant la durée du cycle, d'un ouvrage par mois choisi sur une liste officielle. La grammaire, l'orthographe et la conjugaison seront étudiées lors de « *l'observation réfléchie de la langue* », en évitant les « *exercices répétitifs* » et en se fondant sur « *l'examen de productions écrites* ».

Il a été indiqué au rapporteur que les enseignants pourront adapter leurs choix pédagogiques aux besoins de leurs élèves en recourant notamment aux exercices d'une « *banque d'outils d'aide à l'évaluation* » disponible sur Internet pour compléter leurs propres constats ; ces outils devraient permettre d'évaluer les élèves en cours d'année et de faire évoluer les choix pédagogiques en fonction des besoins repérés...

Dans l'attente d'une refonte officielle des programmes, trois recommandations ont été faites aux enseignants :

- continuer à enseigner le lecture du CE2 au CM2, c'est-à-dire au cours du cycle des approfondissements ;
- faire écrire le plus possible les élèves dans la perspective de leur entrée au collège ;
- inciter à la constitution d'un bagage de livres lus et appréciés.

c) Les inquiétudes de la commission

Sans avoir connaissance des résultats de la consultation menée auprès des enseignants sur ces nouveaux programmes, votre commission ne peut qu'exprimer sa perplexité et aussi son inquiétude.

Elle se demande si l'innovation annoncée, consistant à instituer un apprentissage interdisciplinaire du français, permettra aux élèves, notamment en difficulté, de mieux acquérir les bases qui leur permettront de maîtriser leur langue et de progresser.

Considérant que l'expérimentation pédagogique généralisée peut être dévastatrice pour les jeunes en difficulté, elle exprime la crainte que l'abandon des méthodes éprouvées, de l'apprentissage cohérent de la grammaire, des exercices de dictée, des leçons traditionnelles, contribue encore davantage à creuser le fossé entre les élèves favorisés et ceux qui le sont moins, et aille à l'encontre des objectifs poursuivis.

Elle souhaiterait en conséquence que le ministre veuille bien apporter des explications sur les modalités qui seront finalement retenues pour l'apprentissage et la maîtrise de la langue française dans nos écoles.

4. L'enseignement des langues vivantes à l'école élémentaire

Depuis la dernière rentrée, tous les élèves des classes de CM1 doivent bénéficier de l'enseignement d'une langue vivante étrangère à l'instar des élèves de CM2 qui, l'an dernier, suivaient dans leur quasi totalité de tels enseignements, même si ceux-ci étaient de qualité inégale, faute de locuteurs adaptés.

Le ministre s'est engagé à ce qu'en 2005, l'enseignement des langues vivantes débute en grande section de maternelle, et que tous les élèves arrivant au collège bénéficient d'une seconde langue vivante.

Il convient de noter que les nouveaux programmes de l'école élémentaire confèrent aux langues vivantes le statut d'une discipline à part entière comportant un horaire spécifique.

Votre commission tient à faire observer que la généralisation de l'apprentissage d'une langue vivante en CM2 au cours de la dernière année scolaire s'est réalisée dans des conditions souvent difficiles en raison d'une insuffisance d'enseignants qualifiés et du manque de référentiels.

La prise en charge de cet enseignement, qui reste encore largement assuré par des vacataires extérieurs, des professeurs du second degré volontaires, des locuteurs natifs, voire des étudiants, suppose une formation

initiale adaptée des nouveaux professeurs des écoles (choix d'une dominante linguistique, possession d'un certificat de langue pour les candidats au concours), ainsi qu'une formation spécifique des enseignants du premier degré en poste, des postes fléchés, un recours à des enseignants itinérants et à des échanges internationaux.

5. La mise en place de l'enseignement artistique

Il est prévu de mettre en place 20 000 classes à projet artistique et culturel (PAC) au cours de la présente année scolaire, l'objectif étant que dans les trois ans, chaque élève bénéficie deux fois d'une classe à PAC pendant la durée de sa scolarité à l'école primaire.

Une partie de l'activité de la classe au cours de l'année scolaire sera organisée autour d'une réalisation artistique dans le domaine des arts plastiques, de la photographie, de la musique, du théâtre, de la danse, de l'architecture.

Un appel à projet sera lancé par les inspections académiques, chacun de ces projets pouvant bénéficier d'une aide financière d'un montant maximum de 8 000 francs dont la moitié sera acquittée par l'éducation nationale. Enfin, toutes les écoles seront incitées à créer une chorale.

Pour le premier degré, les moyens nouveaux mobilisés en faveur de l'enseignement artistique et culturel s'élèveront en 2002 à 19 millions de francs.

6. Les observations de la commission

Outre les observations déjà formulées sur l'aménagement éventuel des modalités d'apprentissage et de maîtrise de la lecture et de l'écriture, et sur la généralisation de l'étude d'une langue étrangère, voire régionale à partir de la maternelle, qui s'accompagneront en outre de la mise en place d'un enseignement artistique et culturel et du développement d'une initiation aux sciences, votre commission se demande si la multiplication des initiatives pédagogiques proposées par le ministre ne va pas à l'encontre de la première finalité de l'école primaire qui est sobrement résumée par le triptyque de Jules Ferry : lire, écrire, compter.

Elle n'est pas persuadée que ces nouvelles activités qui sont fortement « chronophages », la semaine scolaire n'étant pas extensible à l'infini, et dont l'utilité en termes pédagogiques peut être discutée, comme le montre l'évaluation décevante des élèves entrant au collège et ayant bénéficié d'une

initiation à une langue étrangère en classe de CM2, ne détournent pas l'école de sa vocation première qui est l'acquisition des fondamentaux.

Après les inquiétudes suscitées il y a quelques années par la mise en œuvre d'un lycée « light », dont l'idée a été heureusement abandonnée par le ministre actuel, il ne faudrait pas que des initiatives pédagogiques, parfois à dominante ludique, conduisent à une école élémentaire « allégée », celle-ci conditionnant la réussite du parcours scolaire ultérieur des élèves.

B. UNE RÉFORME DOUCE ET PROGRESSIVE DU COLLÈGE

1. De nouvelles orientations pédagogiques : « le collège pour tous et pour chacun »

Annoncées le 5 avril 2001, les nouvelles orientations pour le collège s'inscrivent dans le prolongement de celles annoncées pour l'école. Elles reposent sur le principe d'un « *collège républicain* » visant à démocratiser non plus seulement l'accès au collège, mais aussi la réussite scolaire et à donner aux futurs citoyens la possibilité de « *vivre dans l'unité tout en reconnaissant la richesse des différences* ».

Il s'agit désormais de proposer au collégien un parcours de formation conciliant un niveau élevé d'exigences et une pluralité d'itinéraires pour les atteindre, de mieux gérer l'hétérogénéité, notamment par une meilleure prise en charge des élèves en difficulté et une meilleure préparation aux choix d'orientation.

Pour atteindre ces objectifs, les collèges verront leur autonomie accrue et étendue à la gestion des moyens qui devront être utilisés pour mettre en place les actions prioritaires prévues par le projet d'établissement.

Le principe de globalisation des moyens délégués dans les collèges concernera la classe de sixième dès la rentrée 2001, et s'étendra progressivement à toutes les autres classes : les nouvelles classes de cinquième et de quatrième seront concernées à la rentrée 2002 et la nouvelle troisième à la rentrée 2003.

Enfin, la première session du brevet d'études fondamentales, qui remplacera le diplôme national du brevet, aura lieu en juin 2004.

a) La réforme de la classe de sixième : un objectif d'adaptation et d'intégration

(1) Une meilleure transition entre l'école élémentaire et le collège

Le passage de l'école élémentaire au collège doit être accompagné pour aider chaque élève à poursuivre sa scolarité dans les meilleures conditions. Les collèges sont invités à innover dans le domaine de l'accueil des élèves, au-delà des seules journées de rentrée qui lui sont habituellement consacrées.

Dès les premières semaines, les repères indispensables à une bonne intégration seront donnés aux élèves. Un horaire sera explicitement consacré à cet accueil et à cette intégration pendant les deux premiers mois du premier trimestre.

(2) L'apprentissage d'une langue vivante ou régionale étudiée en primaire

Le collège devrait accueillir en sixième, à la rentrée de 2001, des élèves du primaire qui auront bénéficié pendant au moins une année de l'apprentissage d'une langue étrangère ou régionale.

(3) L'apprentissage de l'expression orale

Au niveau des programmes de toutes les disciplines, une rubrique « maîtrise des langages », telle qu'elle existe déjà en histoire-géographie, devrait être généralisée.

(4) Le développement des arts et de la culture

Mis en place en décembre 2000, ce plan a pour objet de démocratiser l'accès des jeunes à la culture. A la rentrée 2001, il est prioritairement mis en œuvre dans les classes de 6e, en particulier dans les collèges situés en ZEP et en zone rurale.

(5) L'évaluation nationale à l'entrée en 6^{ème}

Cette évaluation doit permettre de repérer les méthodes de travail acquises, ainsi que le niveau des élèves, de façon à ajuster les progressions aux besoins spécifiques de chacun. Elle est conçue pour favoriser un travail commun entre professeurs des écoles et professeurs de collège et devrait être étendue à d'autres disciplines que le français et les mathématiques.

b) La reconnaissance de la diversité des élèves en classes de cinquième et de quatrième

Les actions conduites ces dernières années en cinquième et en quatrième, dans le cadre des « parcours diversifiés » puis des « travaux croisés » dans de nombreux établissements ont déjà permis d'offrir des parcours individualisés, notamment en utilisant les technologies de l'information et de la communication.

Les nouveaux itinéraires de découverte seront mis en place, au cycle central, à partir de la rentrée 2002. Fondés sur une approche interdisciplinaire, ils devraient privilégier le travail autonome autour de projets et favoriser le travail en équipe des enseignants. Chaque élève choisira plusieurs itinéraires de découverte parmi quatre pôles : la nature et le corps humain, les arts et les humanités, les langues et les civilisations, l'initiation à la création et aux techniques. L'évaluation des travaux réalisés dans ces itinéraires sera l'une des composantes du nouveau brevet d'études fondamentales.

En outre, des ateliers artistiques facultatifs seront en place, de deux à trois heures hebdomadaires, dans douze domaines reconnus : l'architecture, les arts appliqués, les arts plastiques, le cinéma et l'audiovisuel, le cirque, la danse, l'écriture, la musique, le patrimoine, le paysage, la photographie, le théâtre. Les activités artistiques et culturelles peuvent être développées également dans le cadre des parcours diversifiés et des travaux croisés et sont susceptibles de se prolonger dans le cadre des itinéraires de découverte expérimentés en 2001-2002.

c) La préparation à l'orientation en classe de troisième

La circulaire du 31 juillet 1996 a défini les objectifs généraux et les modalités de mise en œuvre de l'éducation à l'orientation au collège. Afin de préparer l'orientation en fin de 3^{ème}, les élèves doivent avoir connaissance des possibilités qui s'ouvrent à eux, notamment au travers des nouveaux itinéraires de découverte choisis en classe de cinquième et de quatrième.

Par ailleurs, une nouvelle répartition des enseignements laissant une part de choix aux élèves a été décidée : 15 % de l'horaire de la 3^{ème} seront ainsi consacrés à des enseignements choisis par l'élève, en plus des enseignements communs. Plusieurs domaines devraient être proposés : langues et cultures de l'Antiquité, langues et cultures du monde, arts, sciences expérimentales, technologie, découverte professionnelle. Sur la base de quatre heures hebdomadaires, l'élève pourra choisir deux domaines pour une durée de deux heures.

Enfin, la classe de troisième à projet professionnel, déjà expérimentée dans certaines académies, devra être développée : elle permettra aux élèves qui choisiront le domaine « découverte professionnelle » d'approfondir leurs

centres d'intérêt en bénéficiant, pour tout ou partie de leur scolarité, de l'expérience des enseignants de lycée professionnel.

d) Le futur brevet d'études fondamentales

A partir de la rentrée 2003, le parcours de la scolarité au collège sera sanctionné par un brevet d'études fondamentales. Inspiré du baccalauréat, il devrait remplacer l'actuel diplôme national du brevet et constituera un « élément déterminant » pour la poursuite d'études en classes de seconde générale, technologique ou professionnelle.

L'évaluation portera sur les enseignements suivis lors de toute la scolarité au collège. Le futur brevet comportera des épreuves communes et une ou deux épreuves au choix, dotées d'un fort coefficient, afin de valoriser les enseignements choisis par les élèves.

e) Une réponse plus efficace aux élèves en difficultés

La spécificité des sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), qui reçoivent des élèves en grande difficulté scolaire, devrait être renforcée. Des efforts seront poursuivis pour favoriser l'accès de ces élèves en grande difficulté à une formation qualifiante et diplômante de niveau V.

Dans le même sens, les classes relais, fondées sur un partenariat avec la protection judiciaire de la jeunesse et les collectivités locales, seront étendues : les deux tiers des élèves accueillis dans ces dispositifs ont vocation à réintégrer un cursus de formation.

Enfin, l'intégration des élèves handicapés est également appelée à se développer. L'ensemble des mesures prévues par le plan Handiscol doit permettre de réaliser l'objectif, annoncé le 25 janvier 2000, de doubler le nombre d'élèves handicapés intégrés dans le premier et le second degré d'ici trois ans.

2. L'avenir des classes de quatrième et de troisième technologiques

Il convient de rappeler que les classes de quatrième technologiques ont été supprimées en collège à la rentrée 1998 et que les classes de troisième technologiques l'ont été à la rentrée 1999. Dans le même temps, du fait de la suppression du palier d'orientation de fin de cinquième, le nombre des classes de quatrième technologiques en lycée professionnel s'est considérablement réduit, certaines subsistant à titre transitoire, dans l'attente de la mise en œuvre de la réforme.

Cette évolution a conduit un grand nombre d'académies à expérimenter, dans plusieurs lycées professionnels, de nouveaux modes de formation au sein des troisièmes technologiques accueillant dorénavant des élèves ayant quitté le collège à la fin de la quatrième. Les acquis de cette expérimentation pourront être utilisés dans des classes de type «troisième à projet professionnel» évoquées ci-dessus. En tout état de cause, les élèves scolarisés dans de telles classes en lycée professionnel conserveront le statut de collégiens.

3. Une globalisation des moyens du collège pour répondre à la diversité des élèves

La globalisation des moyens dans une même enveloppe, intégrant heures postes et heures supplémentaires, vise à renforcer l'autonomie de l'établissement. Au-delà des moyens nécessaires aux enseignements obligatoires, elle permet de répondre à la diversité des élèves accueillis. Ainsi, en ce qui concerne la classe de sixième à la rentrée 2001, l'autonomie pédagogique s'appuie sur les éléments suivants :

- attribution à chaque division de 26 heures pour l'organisation des enseignements : cette dotation en heures d'enseignement est distincte de l'horaire-élève fixé au maximum à 24 heures et permet une prise en compte spécifique de la diversité des élèves à travers l'organisation d'enseignements en effectifs allégés ou de toute autre forme de différenciation pédagogique ;

- attribution à chaque division de deux heures pour l'accueil et l'accompagnement du travail personnel des élèves ;

- complément de dotation pour le traitement des difficultés scolaires importantes. Ce complément de dotation est modulé en fonction des caractéristiques de l'établissement. Son utilisation ne se limitera pas à la classe de sixième, mais pourra également s'étendre à l'accompagnement des dispositifs individualisés pour les élèves en rupture scolaire.

Si l'essentiel des structures actuelles de la classe de sixième sont conservées, un arrêté, se substituant à celui du 29 mai 1996, devrait prochainement préciser l'organisation des enseignements dans les classes de sixième de collège, dans le cadre d'une gestion globalisée des moyens.

Ce principe de globalisation sera, dès l'année 2002, étendu à tous les niveaux de classe : les moyens utilisables seront modulés en fonction du projet de l'établissement et contractualisés sur une durée de trois ou quatre ans. Sur le modèle des contrats de réussite qui associent un nombre important de collèges dans les zones et réseaux d'éducation prioritaire, un contrat sera établi entre l'établissement et les autorités académiques.

Enfin, les itinéraires de découverte en classe de quatrième et les enseignements choisis en classe de troisième, seront organisés dans le cadre de la dotation horaire globale telle qu'elle est définie par les arrêtés de 1996 actuellement en vigueur, mais augmentée d'une demi-heure hebdomadaire par division.

4. Un collège unique pourtant source d'inégalités

a) Les disparités entre collèges et académies

Dans le droit fil de l'étude menée sur les inégalités de réussite dans les premiers cycles universitaires, la direction de la programmation et du développement (DPD) du ministère de l'éducation nationale a publié le 23 octobre dernier une analyse sur les disparités constatées entre les collèges et sur les inégalités scolaires qui en résultent.

Cette étude officielle souligne pour la première fois l'hétérogénéité des académies et des établissements, souvent directement ressentie par les parents et les enseignants mais jusqu'à maintenant relativisée par l'institution scolaire au nom de l'unicité du système éducatif.

A partir de l'examen de la situation des quelque 5 000 collèges publics où la question de la mixité sociale est la plus sensible, la DPD a établi une typologie des établissements qui prend notamment en compte la catégorie socio-professionnelle des parents, la proportion d'élèves étrangers et le pourcentage d'élèves en retard dans leur scolarité.

Il ressort de cette étude que les collèges confrontés à des situations délicates représentent le quart des établissements, que 12,6 % des collèges sont qualifiés de « très difficiles ou difficiles » du fait de leurs caractéristiques sociales et scolaires, que 14,6 % des établissements sont « en retard » du fait de la proportion de leurs élèves ayant redoublé une ou plusieurs fois et que les 10 % de collèges considérés comme « favorisés » accueillent deux fois moins d'élèves en retard que la moyenne nationale.

S'agissant des académies, l'étude montre que Paris et Versailles se caractérisent par une sur-représentation des collèges favorisés et très difficiles, tandis que Créteil, académie urbaine et la Corse, académie rurale, concentrent curieusement la plus grande proportion de collèges difficiles et très difficiles.

A l'inverse, des académies comme celle de Rennes, Nantes ou Limoges, qui regroupent de nombreux collèges de taille moyenne et peu d'établissements difficiles, enregistrent les meilleures réussites scolaires.

b) Une nécessaire réflexion sur l'avenir des ZEP

Ce travail d'évaluation de la DPD devrait être prolongé en liaison avec la DATAR et pourrait relancer la réflexion sur les mesures de discrimination positive à l'école lancées depuis vingt ans dans le cadre de l'éducation prioritaire.

S'agissant des ZEP, il convient de se demander si leur création n'a pas contribué à mettre en place un système éducatif à deux vitesses¹.

Initialement conçu pour réduire les inégalités sociales en attribuant plus de moyens matériels et humains aux établissements situés dans les quartiers difficiles, le dispositif des ZEP ne s'est pas accompagné d'un volet pédagogique spécifique et l'on y enseigne toujours pour l'essentiel comme dans les collèges de centre-ville : coexistent ainsi au sein d'un collège en théorie unique deux écoles, l'une fonctionnant sur le mode de la compétition organisée et du mérite, l'autre orientant vers les filières professionnelles.

Tout projet politique en faveur de la mixité sociale conduit donc à concevoir autrement le système éducatif et la pédagogie dans ces établissements difficiles.

Dans cette perspective, votre commission ne peut qu'appeler à une revisitation du système de l'éducation prioritaire, né au siècle dernier, et qui n'est plus adapté aux réalités du moment.

5. Les observations de la commission

Sans remettre en cause le principe même du collège unique, hypothèse qui avait pourtant été évoquée l'an dernier par le ministre délégué à l'enseignement professionnel, les orientations retenues pour le collège visent à gérer de manière plus satisfaisante l'hétérogénéité des élèves par des parcours individuels différenciés, et non pas au moyen de filières diversifiées, voire de classes de niveau qui existent pourtant aujourd'hui de manière clandestine, et qui seraient institutionnalisées.

Votre commission ne peut que souscrire à la plupart des orientations raisonnables proposées pour aménager le collège qui reste, en dépit de tous les aménagements proposés depuis plusieurs années, le maillon faible de notre système scolaire.

Elle souhaite en effet depuis longtemps que la transition entre la classe de CM2 et le collège soit améliorée et que l'accent soit mis sur l'accueil des nouveaux collégiens ; elle ne peut cependant que regretter qu'une certaine

¹ *L'école des riches, l'école des pauvres – Nestor Romero – Syros 2001*

polyvalence des enseignants n'ait pas été encouragée en classe de sixième pour faciliter plus encore cette transition. Elle note cependant une possibilité d'expérimentation intéressante, celle qui permettrait une prise en charge de deux disciplines par des professeurs volontaires.

Elle ne peut que se satisfaire d'un développement du travail en petits groupes et des compléments de dotation prévus et utilisés de manière autonome par les établissements pour accueillir et apporter une aide personnelle aux élèves, voire traiter des difficultés scolaires les plus graves.

A cet égard, la formule consistant à constituer dans quelques collèges, à titre expérimental, des équipes rassemblant des enseignants, des conseillers principaux d'éducation, et des infirmières chargés du suivi des élèves de sixième en rupture scolaire, apparaît intéressante.

Au total, la commission n'est pas en mesure de porter un jugement global sur une réforme qui ne se mettra en place que progressivement et dont certaines mesures sont au demeurant de caractère expérimental.

A cet égard, elle rappellera que les 40 mesures préconisées dans le cadre de la précédente réforme du collège, initiée et annoncée par Mme Ségolène Royal à la rentrée 1999, mise en place avec une certaine précipitation, sans explication ni accompagnement suffisant, comme l'a constaté l'inspection générale de l'éducation nationale, n'a été que très partiellement appliquée.

L'IGEN a notamment constaté que l'aide individualisée en classe de cinquième avait été mise en place dans moins de 70 % des collèges, et s'était heurtée à des difficultés pédagogiques résultant d'une non remise en cause des méthodes de travail des enseignants ; que le tutorat n'avait été installé que dans moins d'un collège sur deux, faute d'implication des enseignants ; que les travaux croisés en classe de quatrième n'ont été mis en œuvre que dans 18 % des collèges interrogés ; que les groupes de nouvelles technologies appliquées, appelés à se substituer aux classes de 3^{ème} et 4^{ème} technologiques n'avaient été installés que d'une manière très limitée.

Votre commission ne peut donc qu'exprimer son scepticisme quant à l'efficacité de mesures de réformes ponctuelles, souvent expérimentales, à application progressive, qui se succèdent de ministre en ministre et finissent par se chevaucher en développant l'incompréhension, voire l'indifférence des enseignants et des parents d'élèves.

C. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DES LYCÉES

Engagée à la rentrée 1999 en classes de seconde générale et technologique et à la rentrée 2000 en classes de première des séries générales,

la réforme du lycée se poursuit à la rentrée 2001 avec la mise en place de nouvelles structures en classes terminales.

1. Le rappel des objectifs de la réforme

On rappellera brièvement que les objectifs de la réforme du lycée, engagée par M. Claude Allègre, visaient d'abord à rénover les contenus des enseignements disciplinaires, via l'élaboration de nouveaux programmes.

Cette réforme devait permettre de mieux accompagner chaque élève et de valoriser son autonomie en apportant une aide individualisée en classe de seconde, des travaux personnels encadrés en classes de première et terminale et une augmentation des horaires en classes dédoublées à tous les niveaux.

Elles devait également favoriser une orientation progressive à partir de la classe de seconde dans la perspective d'un choix d'études dans l'enseignement supérieur.

Enfin, des orientations pédagogiques nouvelles devaient être définies pour améliorer l'acquisition de nouvelles compétences en langues vivantes, pour développer la pratique des outils informatique, mettre en place des actions artistiques, insérer des heures de vie de classe dans l'emploi du temps des élèves, dispenser une éducation civique, juridique et sociale dans le cadre d'une initiation à la citoyenneté.

2. Les mesures prévues à la rentrée 2001

Plusieurs mesures applicables depuis la dernière rentrée scolaire sont destinées à mettre en œuvre ou poursuivre les objectifs de la réforme du lycée.

a) La consolidation et l'extension progressive des TPE dans les séries de la voie générale

On rappellera que les travaux personnels encadrés visent à développer chez les élèves l'autonomie dans le travail et les capacités d'initiative autour d'un sujet choisi par chaque élève avec l'aide de ses professeurs, qui s'appuie sur les connaissances du programme, dans une démarche interdisciplinaire.

A la rentrée 2001, les TPE entrent dans une phase de consolidation et d'extension progressive. Confortés en classe de première, ils sont introduits en classe terminale dans tous les lycées et dans toutes les séries de la voie générale. A titre transitoire et pour la seule année scolaire 2001-2002, les élèves pourront choisir de s'engager ou non dans un TPE et de présenter ou non le travail effectué comme épreuve supplémentaire au baccalauréat,

(c'est-à-dire en plus des deux options facultatives). Seuls les points au-dessus de la moyenne seront comptabilisés à l'examen.

En première comme en terminale, les élèves auront à mener un seul TPE relevant d'au moins deux disciplines. A partir de thèmes définis nationalement pour chaque série et en liaison avec leurs professeurs, les élèves choisissent le sujet sur lequel portera leur réalisation. Deux heures consécutives sont prévues dans l'emploi du temps des élèves de première comme de terminale. A chacun des deux niveaux, soixante-douze heures annuelles sont à répartir entre les professeurs concernés et volontaires.

b) L'expérimentation des TPE et de l'éducation civique, juridique et sociale en classes de première technologique

La voie technologique est également concernée par la réforme des lycées dont bénéficient déjà les élèves de la voie générale.

Dans l'attente d'une réforme spécifique de la voie technologique, actuellement à l'étude, et à laquelle doit contribuer le rapport Decomps, la rentrée 2001 sera marquée par l'extension aux classes de première des séries technologiques STI, STL, STT et SMS, des heures de vie de classe, des ateliers artistiques et, à titre expérimental dans des établissements volontaires, des TPE et de l'ECJS.

c) La poursuite de la rénovation des programmes

En classe de seconde, l'entrée en application de nouveaux programmes ne vise que certaines disciplines (histoire-géographie, latin et grec) et certains enseignements de détermination technologiques et scientifiques.

La réforme du lycée se poursuit en classes de première par l'entrée en vigueur de nouveaux programmes dans la majorité des disciplines, à l'exception de l'histoire-géographie, des langues vivantes et des langues anciennes. Le nouveau programme de français donne lieu à une nouvelle définition d'épreuve applicable dès juin 2002. Les nouveaux programmes de philosophie, tenant compte des résultats de la consultation menée dans les académies, d'éducation civique, juridique et sociale, et aussi de danse... entrent également en vigueur.

d) La création d'un enseignement complémentaire d'éducation physique et sportive

A partir de la rentrée 2001, un nouveau dispositif s'appliquera, dans les séries ES, L, S, SMS, STI, STL et STT, pour les élèves ayant suivi

l'enseignement de détermination d'EPS en classe de seconde et souhaitant le prolonger au cours du cycle terminal.

Ces élèves bénéficieront d'un enseignement complémentaire de 4 heures, dont une heure en classe dédoublée, qui s'ajoute à l'enseignement obligatoire de 2 heures en classes de première et terminale. Dans ce cas, le cumul de cet enseignement de complément avec l'option facultative d'EPS de 3 heures n'est pas autorisé. Par ailleurs, ces élèves ne pourront suivre qu'une seule autre option facultative. En séries générales, l'enseignement complémentaire d'EPS pourra être mis en compte dans les TPE, l'objectif étant d'offrir cet enseignement dans 200 établissements au plan national d'ici trois ans.

Cet enseignement sera évalué au baccalauréat de la session 2002 et affecté d'un coefficient 2, celui-ci s'ajoutant au coefficient 2 de l'enseignement obligatoire.

e) Le recentrage de l'aide individualisée en classes de seconde générale et technologique sur les élèves les plus en difficulté

Les enquêtes réalisées dans plusieurs établissements durant l'année scolaire 1999-2000 font apparaître que ce dispositif reste encore insuffisamment centré sur les élèves le plus en difficulté. Le complément d'heures (en plus des 2 heures hebdomadaires attribuées à tous les établissements), qui est reconduit pour l'année scolaire 2001-2002, sera attribué sur des critères privilégiant les établissements dont le pourcentage d'élèves en retard ou en difficulté est le plus important.

f) L'expérimentation de nouvelles modalités d'organisation de l'enseignement en langues vivantes.

Dès la rentrée 2001, une expérimentation sera mise en place dans des établissements volontaires afin d'assouplir la gestion des moyens horaires attribués aux établissements pour les langues vivantes. Elle prévoit la possibilité, pour les équipes pédagogiques, de moduler l'utilisation de l'enveloppe horaire globale de ces disciplines en fonction du projet pédagogique de l'établissement, des besoins spécifiques des élèves et du niveau d'avancement atteint par les élèves dans chaque langue.

g) La consolidation du dispositif des ateliers artistiques

Ces ateliers doivent être des espaces d'innovation pédagogique et de sensibilisation artistique. Une circulaire conjointe des ministères de la culture et de l'éducation précise leurs objectifs pédagogiques et les modalités de leur mise en œuvre.

On rappellera que le plan quinquennal visant à développer l'enseignement artistique et à étendre l'accès aux arts et à la culture, prévoit également l'ouverture de 1 000 chorales supplémentaires, le renforcement des moyens des ateliers artistiques et des classes culturelles, et la présence dans les classes d'artistes et de professionnels de la culture, le plus souvent vacataires.

h) Des aménagements au baccalauréat

Les modifications apportées à la structure, aux horaires et aux programmes des enseignements du cycle terminal entraînent un certain nombre d'aménagements de la réglementation du baccalauréat : application de la nouvelle définition des épreuves anticipées de français, évaluation obligatoire de la LV2 en terminale scientifique, évaluation de l'enseignement complémentaire d'EPS, prise en compte pour les élèves qui le souhaitent des TPE dans le cadre d'une épreuve supplémentaire.

Sur ce point, votre commission évoquera la polémique née de la publication de la note ministérielle du 27 septembre dernier fixant les modalités d'évaluation des TPE au baccalauréat général. En introduisant une part de contrôle « local » dans l'évaluation des TPE, c'est-à-dire par des professeurs ayant encadré le projet, ce dispositif porterait selon certains atteinte à l'indépendance des examinateurs et des jurys, à l'anonymat de l'examen, à la valeur nationale du diplôme et amorcerait une mise en œuvre du contrôle continu au baccalauréat. Votre commission souhaiterait obtenir des précisions du ministre sur les modalités d'évaluation des TPE qui apparaissent particulièrement complexes.

*

* *

S'il convient de poursuivre la réforme du lycée en cours, afin d'en apprécier tous les effets, votre commission partage aussi les préoccupations exprimées par le ministre lors de son audition concernant l'organisation sans doute trop complexe des grandes filières, notamment de la voie technologique qui est devenue illisible pour les élèves et leurs familles, mais aussi celle de la voie littéraire, dont la réhabilitation doit être poursuivie et de la filière scientifique, qui doit être rénovée.

A l'évidence, les grandes voies de formation du lycée doivent être clarifiées et le ministère devra en particulier rapidement se prononcer sur les préconisations du rapport Decomps, remis le 14 juin 2001, relatif à la rénovation des filières de sciences et technologies.

III. LES DOSSIERS « TRANSVERSAUX »

Les modalités de mise en place des classes à projet artistique et culturel, l'avenir des emplois jeunes, l'évolution de la fonction de direction et le développement des langues régionales, qui concernent aussi bien l'enseignement du premier degré que les collèges et les lycées appellent en raison de leur caractère transversal, et de leur actualité, des développements spécifiques.

A. LES MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE DES CLASSES À PROJET ARTISTIQUE ET CULTUREL

Ce nouveau dispositif, déjà évoqué rapidement pour chaque degré d'enseignement, permet aux enseignants volontaires de proposer, dans le cadre des horaires et des programmes, une expérience artistique et culturelle pour tous les élèves de la classe concernée, et non aux seuls élèves volontaires.

Les classes à projet artistique et culturel constituent une forme pédagogique nouvelle qui s'ajoute aux ateliers de pratiques artistiques et aux classes culturelles pour contribuer au renforcement des enseignements artistiques obligatoires. L'activité d'une année scolaire est marquée, pour tout le groupe-classe, par la réalisation d'un projet artistique et culturel. Ce projet constitue un prolongement des enseignements, qui s'appuie sur les programmes et s'inscrit dans les horaires habituels de la classe.

1. La nécessité d'un projet artistique et culturel préalable

Trois éléments caractérisent obligatoirement un tel projet :

- l'existence de passerelles entre un domaine artistique et d'autres domaines de connaissance ;
- un partenariat mis en œuvre par une équipe associant l'enseignant de la classe et le praticien d'un art (artistes, gens de métier) ou d'un domaine culturel (conservateurs, chercheurs, etc.) ;
- une production artistique ou culturelle, donnant lieu à présentation publique (autres classes de l'école, parents d'élèves, public extérieur à l'école, etc.).

Les pratiques mises en œuvre dans ce cadre doivent permettre aux élèves d'accéder à une véritable culture artistique. A terme, chaque élève

participera à deux projets de cette nature durant sa scolarité primaire (l'un à l'école maternelle, l'autre à l'école élémentaire) et un dans chaque cycle du second degré.

2. Les domaines et les partenaires concernés

Les domaines concernés sont la musique, les arts plastiques, la photographie, le cinéma, la danse, le théâtre, la littérature, l'architecture, le patrimoine, les arts du quotidien (arts du goût et design), les sciences et les techniques.

Les projets artistiques et culturels sont définis par l'enseignant de la classe à l'école primaire et par une équipe de plusieurs enseignants dans le second degré. Ils mobilisent des partenaires pour une durée de 8 à 15 heures par an qui appartiennent aux institutions culturelles, aux associations ou aux milieux professionnels locaux. Dans chaque département, les ressources locales avec lesquelles bâtir des partenariats (auteurs, artistes, professionnels, institutions culturelles, associations, etc.) sont recensées par des représentants de l'éducation nationale et la culture, auxquels peuvent se joindre des acteurs de la société civile reconnus pour leur compétence.

Dans le premier degré, les conseillers pédagogiques spécialisés en éducation musicale et en arts plastiques seront appelés à aider les maîtres dans l'élaboration et la conduite des projets, voire dans la recherche de partenaires culturels.

3. Les développements attendus de la formule

Pour l'année scolaire 2001-2002, 20 000 classes d'école primaire (maternelle ou élémentaire) devraient être concernées, plusieurs milliers en collège et 3000 en lycée professionnel.

Des aides financières pour les classes à projet artistique et culturel sont attribuées après étude des dossiers au niveau local ; des crédits ont été délégués sur les chapitres 37-83 article 10 pour l'enseignement primaire (71 millions de francs pour les arts et la culture) et 36-71 article 30 pour les collèges et les lycées publics (74,694 millions de francs).

Les aides que l'éducation nationale peut attribuer à un projet artistique et culturel sont de l'ordre de 4000 francs. Des compléments de financement peuvent être apportés par les DRAC, des collectivités territoriales ou d'autres partenaires.

L'évaluation des acquisitions des élèves se fera pour chaque projet en fonction des objectifs définis à l'origine, objectifs qui doivent être en adéquation avec les programmes scolaires des niveaux concernés. Outre des savoirs et des savoir-faire spécialisés liés au domaine artistique abordé, les compétences méthodologiques développées dans ces projets devront aussi faire l'objet d'une évaluation.

Votre commission considère que l'introduction de l'éducation artistique et culturelle dès le premier degré est de nature à réduire les inégalités entre les élèves mais elle tient à souligner la faiblesse de l'aide apportée par l'éducation nationale aux projets, qui devra nécessairement être complétée par les collectivités territoriales.

B. UN REPOSITIONNEMENT DES AIDES-ÉDUCATEURS

1. Le coût du dispositif : un financement partagé

La rémunération des aides-éducateurs de l'éducation nationale fait l'objet d'un financement partagé entre les ministères de l'emploi et de la solidarité et de l'éducation nationale. En 1997, le ministère de l'emploi et de la solidarité, a pris en charge la totalité de la rémunération des emplois-jeunes de l'éducation nationale.

Les crédits prévus sur le budget du ministère de l'éducation nationale pour assurer le financement des rémunérations des aides-éducateurs ont été les suivants :

- **en 1998** : 730,58 millions de francs ;
- **en 1999** : 1,148 milliard de francs ;
- **en 2000** : 1,200 milliard de francs ;
- **en 2001** : 1,264 milliard de francs.

La part de ces rémunérations financée par le ministère de l'emploi et de la solidarité représente, pour les emplois-jeunes de l'enseignement scolaire :

- **en 1997** : 600 millions de francs ;
- **en 1998** : 3,56 milliards de francs ;
- **en 1999** : 5,03 milliards de francs ;
- **en 2000** : 5,94 milliards de francs ;

- en **2001** : 5,20 milliards de francs.

Au total, le coût des aides-éducateurs aura été de près de 6,5 milliards de francs en 2001.

2. L'avenir du dispositif

a) Les mesures de consolidation du programme

Le gouvernement a présenté le mercredi 6 juin 2001 les mesures arrêtées en faveur de l'avenir des nouveaux services et des emplois-jeunes, les priorités pour l'éducation nationale étant d'assurer l'avenir professionnel de ces jeunes vers un autre emploi et de consolider les services créés.

Le ministère de l'éducation nationale a obtenu que soient maintenus les supports financiers permettant le recrutement d'emplois-jeunes sous un statut de contrat de droit privé d'une durée de 5 ans.

Chaque aide-éducateur recruté sur un emploi rendu vacant par le départ de son bénéficiaire précédent se verra proposer la prolongation de son contrat pour obtenir un total de cinq années : environ 16 000 jeunes pourront bénéficier de cette mesure leur permettant de disposer du temps nécessaire pour faire aboutir leur projet de professionnalisation.

Afin de mener à leur terme des projets de professionnalisation, la durée du temps consacré à la réalisation de ce projet pourra être augmentée pendant les deux dernières années du contrat et passer ainsi de 200 à 300, voire 400 heures annuelles.

Les jeunes recrutés lors de la première phase du programme, depuis la fin de l'année 1997, verront leur contrat prolongé jusqu'à la fin de l'année scolaire 2003 : ce délai supplémentaire devrait leur permettre de mener à terme un projet professionnel tout en assurant la fin de l'année scolaire.

Les dispositions du projet de loi de modernisation sociale relatives à la validation des acquis de l'expérience seront mises en œuvre en faveur des aides éducateurs afin de les accompagner dans la réalisation de leur projet professionnel.

Le ministère envisage ainsi d'ouvrir aux aides-éducateurs des concours de troisième voie pour l'accès aux corps enseignants, aux corps de personnels d'éducation et aux corps de personnels administratifs qui prendront en compte la validation de leurs acquis. Ces concours devraient être ouverts dès l'année 2002.

b) Les conséquences de cette consolidation pour l'éducation nationale

(1) Le redéploiement des aides éducateurs

Les conditions initiales de mise en œuvre du programme des emplois-jeunes à l'éducation nationale, les changements de responsables des établissements et les évolutions des projets d'établissement se traduisent par une répartition emplois-jeunes qui ne correspond plus nécessairement à des besoins avérés.

Une réflexion sera entreprise avec les services académiques afin de mener à bien les redéploiements, en s'appuyant sur les politiques rectorales et la mise en œuvre des projets d'établissement.

(2) La définition de fonctions prioritaires pour les aides-éducateurs

L'IGAEN a défini pour les aides-éducateurs six fonctions prioritaires dans les domaines de l'informatique, de la lecture et de l'aide à l'intégration scolaire des handicapés, du renforcement d'activités portant sur l'aide à l'encadrement pédagogique, l'aide aux activités d'animation et de surveillance et l'aide au fonctionnement du CDI.

Cette analyse devrait permettre de déterminer les fonctions à privilégier en fonction des besoins des responsables académiques et des priorités ministérielles, la définition de fonctions prioritaires ne remettant pas en cause le principe de la polyvalence des aides-éducateurs.

(3) Une nouvelle gestion du dispositif

Même si la priorité en matière de formation des aides-éducateurs reste l'aide à l'insertion à l'issue du contrat, la mise en place de formations courtes est envisagée pour faciliter les prises de fonction.

Enfin, la gestion locale du dispositif reposant sur un système de conventionnement et de rattachement des écoles maternelles et primaires à des EPLE, qui a permis de répondre efficacement aux recrutements, devra être réexaminée dès lors que les fonctions dans les établissements sont consolidées.

3. Les observations de la commission

Tout en reconnaissant que les aides-éducateurs ont acquis droit de cité dans les écoles et les établissements scolaires, et sont désormais accueillis sans réticences par la communauté éducative, votre commission estime que la

fonction, et non pas le contrat individuel, est susceptible d'être pérennisée compte tenu de son utilité.

Après avoir rappelé le coût de la formule, elle exprime toutefois la crainte que la définition de nouvelles fonctions prioritaires amorce un transfert des aides-éducateurs vers des activités pédagogiques, qui normalement relèvent des seuls enseignants. Elle déplore par ailleurs que les emplois-jeunes se substituent trop souvent, pour les activités de surveillance, aux traditionnels maîtres d'internat et surveillants d'externat, et elle exprime le souhait que le concours de troisième voie leur ouvre les portes de l'éducation nationale dans des conditions de sélection satisfaisantes.

C. UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE DE LA FONCTION DE DIRECTION

1. La revalorisation du rôle des chefs d'établissement

a) Les objectifs de la réforme

A la suite de la publication du rapport Blanchet, des négociations ont été menées avec les organisations représentatives des personnels de direction qui ont abouti à la signature d'un protocole d'accord le 16 novembre 2000.

Les principales dispositions du protocole visent à clarifier les missions et les responsabilités des chefs d'établissement, notamment en matière pédagogique et de gestion des personnels, à créer les conditions d'un fonctionnement plus efficace des établissements, en allégeant les tâches administratives des principaux et des proviseurs, à mettre au point un dispositif d'évaluation conçu comme un instrument de gestion des carrières et destiné à enrichir leur formation initiale et continue.

b) Les mesures proposées

La refonte des dispositions applicables aux personnels de direction s'est traduite par l'inscription en loi de finances initiale pour 2001, de diverses mesures devant prendre effet à compter du 1^{er} septembre 2001. Plusieurs mesures qui ont pour effet de revaloriser leur carrière ont été mises en œuvre à la rentrée 2001 :

- un corps unique de personnels de direction est créé : constitué de trois grades dont la structure reprend celle des grades des deux corps de 1^{ère} et 2^{ème} catégories, il comprend deux niveaux de recrutement : le grade de base (professeurs certifiés et assimilés) et le grade intermédiaire (professeurs agrégés et assimilés) ;

- leur régime de rémunération accessoire est simplifié et revalorisé à compter de la dernière rentrée, pour un coût en année pleine de 42,6 millions de francs ;

- le classement des établissements est amélioré : les pourcentages attachés à chaque catégorie sont revus, afin notamment de mieux prendre en compte les effectifs d'élèves dont la gestion est plus lourde ; cette mesure a pour conséquence une augmentation des rémunérations accessoires et son coût en année pleine est de 31,29 millions de francs ;

- une mesure de « repyramidage » : celui-ci s'établit à 57 % pour le grade de base, à 41 % pour le grade intermédiaire et à 2 % pour le grade supérieur, par le jeu de la fusion des deux corps actuels. Ces proportions seront portées à terme à 45 % pour le grade intermédiaire et 8 % pour le grade supérieur.

Une mesure est inscrite au projet de loi de finances pour 2002, pour poursuivre ce plan de revalorisation : il est prévu de porter respectivement ces grades, à compter du 1er janvier 2002, à 52 %, 43 % et 5 %. Le coût de cette mesure est de 23,29 millions de francs.

Votre commission tient à préciser que les postes de chefs d'établissement vacants ou occupés par des « faisant fonction » sont au nombre de 70 à la rentrée 2001, et surtout implantés dans les petits collèges ruraux.

2. L'amélioration de la situation des directeurs d'école

L'effort engagé ces dernières années pour améliorer la situation des directeurs d'école a concerné la formation préalable, la prise en compte pour l'intégration dans le corps des professeurs des écoles des contraintes liées à leurs fonctions, les décharges de service, les bonifications indiciaires et l'indemnité de sujétions spéciales, ainsi qu'une meilleure information des conditions d'exercice de leur responsabilité.

Afin de résoudre les problèmes de recrutement de directeurs d'école, il est envisagé de revaloriser le montant de leur indemnité de sujétions spéciales. La revalorisation prévue s'étalera sur deux années à compter de janvier 2002 et entraînera un coût de 80 millions de francs inscrits au projet de loi de finances 2002.

a) Les décharges des directeurs d'école

On rappellera que l'attribution des décharges de service est destinée à compenser les charges de travail entraînées par la direction d'école, dont l'importance croît en fonction du nombre de classes. En application de ce

principe, certains directeurs sont ainsi totalement ou partiellement déchargés de classe selon le nombre de classes des écoles qu'ils dirigent.

Le régime des décharges de service des directeurs d'école prévoit l'attribution :

- d'une décharge totale aux directeurs d'école primaire de plus de 13 classes et aux directeurs d'école maternelle de plus de 12 classes ;
- d'une demi-décharge aux directeurs d'école primaire de 10 à 13 classes et aux directeurs d'école maternelle de 9 à 12 classes ;
- de quatre jours de décharge par mois aux directeurs d'école primaire de 6 à 9 classes et aux directeurs d'école maternelle de 6 à 8 classes.

Le relevé de décisions d'octobre 1996 a prévu, que le régime dont bénéficient les directeurs d'école de 6 classes serait à partir de la rentrée 1997, progressivement étendu, dans la limite des moyens disponibles, aux directeurs d'écoles de 5 classes.

Le relevé de conclusions du 10 juillet 1998 prévoit que l'application des mesures décidées pour les écoles à 5 classes, sera poursuivie et étendue, en privilégiant le regroupement, pour des périodes déterminées, des journées de décharge et dans la limite de 30 jours par an. Dans ce cadre, une attention particulière est accordée aux directeurs d'école en zone d'éducation prioritaire.

A la rentrée 1999, sur 53 984 écoles, 21 720 sont concernées par le régime des décharges, soit 40,65 % ; globalement, près de 8 000 emplois sont affectés au régime des décharges de service des directeurs d'école.

S'agissant des écoles à 6 classes, hormis quelques exceptions, tous les directeurs d'école bénéficiaient, à la rentrée 2000, d'un quart de décharge.

S'agissant des écoles à 5 classes, la priorité a été donnée aux directeurs des écoles en ZEP pour l'attribution d'un quart de décharge. Ainsi, à la rentrée 2000, la moitié des directeurs des écoles à 5 classes bénéficiaient d'un quart de décharge, cette proportion atteignant 91 % en ZEP.

Pour que tous les directeurs d'écoles à 5 classes bénéficient d'un quart de décharge, 725 emplois au total seraient nécessaires. S'agissant des ZEP, la généralisation de l'attribution d'un quart de décharge devait se réaliser à la rentrée 2001. Hors ZEP, compte tenu des mesures de carte scolaire à la rentrée 2001, les estimations quant à l'implantation de nouveaux moyens de décharges par les inspecteurs d'académie permettent d'évaluer à 250 le nombre d'emplois supplémentaires qui serviront à améliorer le régime de décharge des directeurs d'école à 5 classes. Il restera ainsi 1 901 écoles de 5 classes sans décharge.

b) Les vacances de postes de directeur d'école

Votre commission tient à faire observer que les mesures prises n'ont pas permis de rendre les fonctions de direction suffisamment attractives et que des postes demeurent vacants, principalement dans les écoles de deux à quatre classes, à l'issue des opérations du mouvement.

A la rentrée scolaire 2001, 4 536 postes restaient vacants, contre 4 505 à la rentrée 2000, et donnaient lieu à la nomination d'un instituteur ou d'un professeur des écoles faisant fonction de directeur d'école durant l'année scolaire.

La répartition de ces postes vacants en 2001 s'établissait comme suit :

- écoles de 2 à 4 classes : 72,4 % des vacances ;
- écoles de 5 à 9 classes, 25,3 % ;
- écoles de 10 classes et plus : 2,3 %.

D. LE DÉVELOPPEMENT ANNONCÉ DE L'ENSEIGNEMENT DES LANGUES RÉGIONALES

Dans le droit fil de la charte européenne des langues régionales et minoritaires, proposée en 1992 par le Conseil de l'Europe et signée par le gouvernement français le 7 mai 1999, le ministre de l'éducation nationale a élaboré un plan en faveur de l'enseignement des langues régionales dans lequel s'inscrit, d'une part le développement de l'enseignement de la langue corse, prévu par le processus dit de Matignon et précisé par l'article 7 du projet de loi relatif à la Corse actuellement en discussion, et d'autre part l'intégration dans l'enseignement public des écoles associatives bretonnes, dites Diwan, pratiquant au-delà du bilinguisme, à parité horaire, une méthode pédagogique immersive.

On rappellera que la charte européenne des langues régionales et minoritaires a été déclarée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel, le 15 juin 1999, après une saisine par le Président de la République en date du 20 mai 1999.

1. Le plan gouvernemental en faveur de l'enseignement des langues régionales

a) Les nouvelles orientations

Annoncées le 25 avril 2001, les nouvelles orientations du plan gouvernemental se traduisent par une série de dispositions réglementaires et pédagogiques. Les priorités assignées à l'enseignement des langues régionales sont les suivantes :

- ouverture à la reconnaissance de la diversité culturelle ;
- contribution de ces langues au programme de développement des langues dès l'école primaire ;
- garantie de la continuité de cet enseignement sur l'ensemble des cycles ;

Le conseil académique des langues régionales doit contribuer au développement de l'enseignement bilingue et constitue un lieu de réflexion pour définir la politique académique des langues régionales ainsi qu'un lieu d'expression du partenariat, notamment avec les collectivités territoriales.

L'enseignement bilingue bénéficie d'une reconnaissance réglementaire et est dispensé soit dans des sites bilingues où le français et la langue régionale sont à parité horaire, soit dans les « établissements langues régionales » issus du mouvement associatif et pratiquant la méthode pédagogique dite de l'immersion.

Un concours de recrutement des professeurs des écoles chargés d'un enseignement de langue régionale permettra de disposer de maîtres susceptibles d'enseigner non seulement une langue régionale, mais également une autre discipline dans le cadre de l'enseignement bilingue. Les langues concernées sont le basque, le corse, le breton, le catalan, le créole, l'occitan-langue d'oc, les langues régionales d'Alsace et des pays mosellans.

La première session de ce concours doit avoir lieu en 2002, de même que la première session du CAPES de créole pour le second degré. Des préparations à ce concours ont été mises en place par les IUFM dès la rentrée 2001 ainsi que des actions de formations initiale et continue.

b) Un plan gouvernemental rejeté par le Conseil supérieur de l'éducation

Le rejet de l'ensemble du plan gouvernemental par le CSE, le 3 mai 2001, exprimait un désaccord de ses membres sur l'opportunité de proposer, au

sein du système public, un tel enseignement et des inquiétudes à l'égard de la reconnaissance de l'enseignement par immersion.

La part résiduelle laissée à la langue française dans l'enseignement immersif, la crainte d'une dérive communautariste et de l'émergence d'une filière élitiste et ségrégative, semblent également avoir été à l'origine de ce vote négatif du CSE.

*c) Un enseignement des langues régionales déjà largement répandu :
152 000 élèves concernés*

Lors de la dernière année scolaire, plus de 152 000 élèves ont bénéficié d'un enseignement de langues et cultures régionales dans les écoles et établissements publics ou privés sous contrat :

- près de 72 000 pour l'occitan-langue d'oc ;
- plus de 27 000 pour le corse ;
- plus de 20 000 pour le breton ;
- près de 9 000 pour le basque ;
- plus de 8 900 pour le catalan ;
- près de 7 500 pour les langues alsaciennes ;
- près de 6 000 pour les langues des pays mosellans.

Parmi ces élèves, près de 20 %, soit 29 000, suivaient un enseignement bilingue, à parité d'horaire avec le français, dont 25 200 dans le premier degré, près de 3 400 au collège et près de 800 au lycée, notamment en breton (2 165 dans l'enseignement public, 1 455 dans l'enseignement privé confessionnel et 2 347 dans les établissements de l'association Diwan), et en basque (2 921 dans le public, 1 295 dans le privé confessionnel et 1 881 dans le privé associatif).

2. Le développement annoncé de l'enseignement de la langue corse

La commission tient à rappeler que la langue corse bénéficie, comme la plupart des autres langues régionales, des dispositions de la loi dite Deixonne du 11 janvier 1951 depuis le décret du 16 janvier 1974.

Le corse est donc soumis, pour l'organisation de son enseignement aux dispositions fixées par la circulaire du 7 avril 1995 relative à l'enseignement des

langues et cultures régionales et telles qu'elles s'appliqueront, sauf dispositions particulières à la Corse, dans le cadre des textes pris en application des nouvelles orientations en faveur des langues régionales.

En application de la loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de la Corse, le plan de développement de l'enseignement de la langue corse, élaboré par les autorités rectorales, doit être soumis à l'assemblée territoriale qui arrête également la carte scolaire des établissements.

a) Un enseignement déjà très répandu dans l'île

(1) Dans le premier degré

Aujourd'hui 19 570 élèves (78,72 % des élèves du primaire) reçoivent un enseignement de corse dans 882 classes (78,61 % des classes dans l'île).

Cet enseignement est dispensé à raison d'un horaire hebdomadaire inférieur à trois heures pour 15 533 élèves (79,37 %), de trois heures pour 2 886 élèves (14,75 %) et de plus de trois heures pour 1 151 élèves (5,88 %). Seules 240 classes ne proposent pas cet enseignement, celles-ci regroupant 5 344 élèves et au sein des classes proposant la langue corse, 203 élèves seulement (1,03 %) ne suivent pas cet enseignement.

Dans le premier degré, 692 enseignants sont chargés de cet enseignement (57,3 % des maîtres) et 69 (5,72 %) sont habilités à l'enseignement bilingue ; 113 aides-éducateurs « à profil langue corse » et 23 intervenants extérieurs complètent l'action des enseignants.

Dès l'école maternelle, l'enseignement de la langue corse est intégré aux activités pédagogiques et éducatives. A l'école élémentaire, cet enseignement, dispensé principalement en initiation, s'intègre dans les programmes et horaires nationaux selon les aménagements acceptés par l'inspecteur d'académie dans le cadre des projets d'école. Il existe également des classes bilingues où l'horaire d'enseignement du corse peut aller jusqu'à la parité avec le français et où, parallèlement à l'enseignement de la langue régionale, certaines disciplines sont enseignées dans la langue régionale.

D'après les indications fournies au rapporteur, l'extension de la mise en place des 3 heures d'enseignement hebdomadaires de langue corse à l'ensemble des 1 122 classes de l'île doit être poursuivie pour les prochaines années, ainsi que le développement des sites bilingues, actuellement au nombre de 20. Ce programme sera accompagné par un effort accru de formation à l'intention des enseignants du premier degré.

(2) Dans le second degré

Au collège, 6 514 élèves (43,5 %) bénéficient de cet enseignement ; 5 992 de ces élèves dans les 29 collèges publics bénéficient de trois heures hebdomadaires (46,6 % des élèves).

Au lycée, le corse est dispensé à 949 élèves des 8 lycées d'enseignement général et technologique et à 2 420 élèves des 7 lycées professionnels (35,83 % de leur effectif).

Pour la session 2001 du baccalauréat, 370 candidats ont présenté la langue corse (33 en bac professionnel, 102 en bac technologique, 235 en bac général), l'enseignement du corse dans le second degré étant assuré par 94 professeurs certifiés.

Tous les collèges devraient progressivement proposer 3 heures d'enseignement de corse pour chacun des niveaux d'enseignement. Cette extension visait les classes de sixième à la rentrée scolaire 1999 et devait être ensuite étendue aux autres classes.

Le renforcement des sections méditerranéennes (enseignement du corse associé à une langue romane, puis à une langue ancienne à partir de la cinquième ainsi que l'étude des civilisations du monde méditerranéen) participe également aux actions engagées en faveur de la langue corse.

Le développement de l'enseignement du corse s'inscrit enfin dans le cadre d'un accord avec les représentants de l'exécutif corse, concrétisé par la signature, le 19 mars 2000, du contrat de plan Etat-région. Celui-ci prévoit 25 millions de francs, financés à égalité par l'Etat et la région pour promouvoir l'offre de l'enseignement du corse dans l'ensemble de la scolarité à raison de 3 heures hebdomadaires de la maternelle à l'université et pour développer l'enseignement bilingue dans les établissements scolaires.

b) L'article 7 du projet de loi relatif à la Corse : un dispositif symbolique mais juridiquement superfétatoire

Cet article, relatif à l'enseignement de la langue corse est l'une des dispositions les plus controversées du projet de loi actuellement en cours de discussion devant le Parlement.

Comme l'a signalé récemment, et avec raison, la commission spéciale du Sénat, le débat ne porte pas sur l'opportunité d'offrir ou non un enseignement facultatif de langue corse dans le cadre du service public de l'éducation nationale, puisque cette question est tranchée par la loi Deixonne du 11 janvier 1951, qui a été étendue à la langue corse en 1974, ainsi que par l'article premier de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 et par une circulaire du 21 juin 1982 qui consacrent l'enseignement des langues

régionales « *comme une matière spécifique* » reposant sur le volontariat des élèves et des enseignants. Par ailleurs, la circulaire du 7 avril 1995 a précisé les deux modalités de l'enseignement des langues régionales :

- l'initiation, c'est-à-dire l'enseignement **des** langues régionales à raison de trois heures hebdomadaires ;

- l'enseignement bilingue, c'est-à-dire un enseignement partiellement **en** langue régionale, celle-ci étant à la fois langue enseignée et langue d'enseignement, à parité horaire avec la langue française.

Le débat ne porte pas non plus sur l'opportunité de rendre ou non cet enseignement juridiquement obligatoire, ce qui serait contraire aux principes constitutionnels, comme en témoignent deux décisions du Conseil constitutionnel de 1991 et de 1996 relatives respectivement au statut de la collectivité territoriale de Corse et au statut de la Polynésie française : selon cette jurisprudence, l'enseignement d'une langue régionale dans le cadre de l'horaire normal des écoles est possible à la double condition qu'il ne revête pas un caractère obligatoire et n'ait pas pour objet de soustraire les élèves aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers du service public de l'éducation.

Or, force est de constater que la rédaction ambivalente de l'article 7 du projet de loi, dans son texte initial, revenait à instituer dans les faits un enseignement obligatoire de la langue corse : « *la langue corse est enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires, à tous les élèves, sauf volonté contraire des parents* ».

A l'initiative du gouvernement et de sa commission des lois, l'Assemblée nationale a supprimé la référence à la volonté des parents de dispenser leurs enfants de l'enseignement de la langue corse (« *la langue corse est une matière proposée à tous les élèves dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires* ») en reprenant la rédaction de l'article 115 de la loi organique du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Afin de lever toute ambiguïté quant au caractère non obligatoire de cet enseignement, la commission spéciale du Sénat a précisé que la langue corse était une matière dont l'enseignement est proposé aux élèves des écoles de Corse.

Elle a par ailleurs opportunément proposé de modifier l'organisation du CAPES de corse afin de l'aligner sur les modalités de droit commun des concours de langues régionales et qui, comportant des épreuves dans une discipline à option, permettent au titulaire d'enseigner dans une autre matière. En mettant fin à une singularité insulaire, une telle polyvalence permettrait aux enseignants de langue corse d'élargir leurs perspectives de carrière.

3. L'intégration dans l'enseignement public des écoles associatives pratiquant l'immersion linguistique

En 1999, dans le prolongement de la signature de la charte européenne des langues régionales et minoritaires, et à la demande du Premier ministre, des négociations ont été ouvertes avec les mouvements associatifs pour examiner les modalités d'une éventuelle intégration dans l'enseignement public, du réseau de leurs écoles, collèges et lycées pratiquant la méthode pédagogique dite de l'immersion (Diwan pour le breton, Seaska pour le basque, Calandretas pour l'occitan-langue d'oc, Bressolas pour le catalan, A.B.C.M-Zweisprachigkeit¹ pour l'alsacien). Une telle intégration permettait d'accorder une reconnaissance culturelle aux associations et aussi de faire financer les investissements de leurs écoles et établissements par les collectivités territoriales.

a) L'importance de l'association Diwan

On rappellera brièvement que, fondée en 1977, l'association Diwan a ouvert sa première école en 1980, son premier collège en 1987 et un lycée en 1994. Elle bénéficie de subventions de l'Etat depuis 1983 et est placée sous contrat d'association depuis 1994.

Les écoles et établissements d'enseignement privé sous contrat relevant de l'association Diwan accueillent au cours de la dernière année scolaire environ 1 500 élèves du premier degré dans 25 écoles et 900 élèves du second degré dans trois collèges et un lycée qui sont répartis sur les cinq départements des Côtes d'Armor, du Finistère, de l'Ille-et-Vilaine, de la Loire-Atlantique et du Morbihan.

b) Le protocole d'accord signé par l'association Diwan

Seule l'association Diwan, fédérant les écoles et établissements d'enseignement privé d'immersion en langue bretonne a signé un protocole d'accord, le 28 mai 2001, avec le ministre de l'éducation nationale, pour le passage sous statut public de ses établissements. Ce protocole recouvre les domaines de la pédagogie, du recrutement, de la formation, de la gestion du personnel et l'intégration des personnels en fonction lors du transfert, tout en définissant le calendrier de ce transfert.

Le processus d'intégration des établissements Diwan devait être mis en œuvre de manière progressive, l'objectif étant de clore le processus en 2002. Le suivi de l'application des clauses du protocole devrait être assuré au sein d'un comité paritaire composé de représentants du ministère et de l'association.

¹ Association de parents pour le bilinguisme en classe dès la maternelle.

c) Les dispositions du protocole

Les principales dispositions du protocole sont les suivantes :

- la reconnaissance de la méthode pédagogique utilisée dans les établissements Diwan pour l'apprentissage du bilinguisme, ainsi que le maintien de la spécificité de leur organisation au niveau de leur fonctionnement ;

- une formation des enseignants adaptée au projet pédagogique de l'établissement, concrétisée par la création du centre de formation des enseignants bilingues des premier et second degrés dans le cadre de l'IUFM de Rennes ;

- un plan de développement pluriannuel de l'enseignement bilingue en langue régionale.

Ce protocole comporte également des clauses qui assurent le respect des objectifs qui ont été assignés par les programmes à l'acquisition de la maîtrise de la langue française à l'école primaire.

Pour des raisons pédagogiques, un tel enseignement bilingue par immersion se caractérise par l'utilisation principale de la langue régionale comme langue d'enseignement et de communication pour tous les élèves, toutes les classes et tous les personnels de l'établissement.

Concernant l'école maternelle, toutes les activités scolaires et leur accompagnement se font en breton, tandis que le français n'est introduit dans l'enseignement élémentaire qu'en classe de CE2, et de manière progressive, selon des horaires modulés librement à chaque niveau, l'apprentissage de la lecture et de l'écriture se faisant d'abord en breton.

S'agissant du second degré, l'enseignement est dispensé principalement en breton, mais il inclut néanmoins deux disciplines enseignées en français ainsi que l'utilisation d'une langue vivante étrangère selon les dispositions en vigueur dans les sections européennes.

d) L'intégration des personnels Diwan dans l'enseignement public

L'article 65 du projet de loi de finances pour 2002 prévoit l'intégration dans l'enseignement public des personnels enseignants, et non enseignants en fonction dans les établissements d'enseignement privés du premier et du second degrés gérés par l'association Diwan. Un décret en Conseil d'Etat devrait fixer les modalités de cette intégration, de vérification de l'aptitude professionnelle et de classement de ces personnels.

A compter du 1^{er} septembre 2002, il est ainsi prévu de créer 194 emplois, au titre de l'intégration sous statut public, des personnels exerçant dans les établissements associatifs Diwan, dont 50 non titulaires, soit :

- 105 personnels enseignants du premier degré ;
- 27 personnels enseignants du second degré titulaires ;
- 38 personnels enseignants du second degré non titulaires ;
- 5 personnels de direction ;
- 2 conseillers principaux d'éducation ;
- 5 ATOS ;
- 12 personnels de surveillance non titulaires.

Cette mesure s'accompagne, sur le chapitre 43-01 (Etablissements d'enseignement privés-contrats de maîtres de l'enseignement privé) de la suppression de 156 contrats à compter du 1^{er} septembre 2002, l'intégration des personnels étant donc neutre pour le budget de l'Etat.

Au plan local, les collectivités territoriales concernées devront instruire les demandes d'intégration en liaison avec les autorités académiques (vérification des locaux à transférer, détermination du cadre juridique de transfert des locaux et de transfert des biens matériels et d'équipement). Cette instruction devrait être suivie de la création des écoles et des établissements publics locaux d'enseignement.

Si les autres mouvements associatifs n'ont pas souhaité souscrire à ce processus d'intégration dans l'enseignement public, et demeurent donc sous le régime de l'enseignement privé sous contrat, ils n'en bénéficieront pas moins de la reconnaissance statutaire de leur mode d'enseignement et se verront appliquer les dispositions prévues par les textes concernant l'enseignement par immersion.

e) Un coup d'arrêt à l'enseignement des langues régionales par immersion linguistique : la décision du Conseil d'Etat

Saisi par plusieurs organisations relevant de la nébuleuse laïque (FCPE, fédération des délégués départementaux de l'éducation nationale, Ligue de l'enseignement, syndicats SE-UNSA et SNES-FSU), le Conseil d'Etat, statuant en procédure de référé, a prononcé par une ordonnance du 30 octobre dernier, la suspension de l'exécution du protocole d'accord signé le 28 mai 2001 par le ministre de l'éducation nationale prévoyant le passage sous statut public des établissements associatifs Diwan, ainsi que l'arrêté du

31 juillet 2001 en tant qu'il concerne l'enseignement bilingue par la méthode dite de « l'immersion » et la circulaire n° 2001-168 du 5 septembre 2001 du ministre de l'éducation nationale relative à la mise en œuvre de l'enseignement bilingue par immersion dans les écoles et établissements « langues régionales ».

Même s'il ne s'agit que d'une procédure d'urgence qui ne préjuge pas de l'examen du fond, le Conseil d'Etat a estimé qu'il existait un doute sérieux quant à la légalité des textes contestés, l'enseignement par immersion comportant « *l'usage à titre principal de la langue régionale comme langue de l'enseignement, comme langue de travail des élèves et du personnel et comme langue de la vie scolaire* ».

Le Conseil d'Etat a également reconnu la situation d'urgence, qui était contestée par le ministère en relevant « *que les procédures devant conduire à l'affectation de personnels sont dès à présent engagées* » et que « *le conseil général du Finistère a, le 3 septembre 2001, accepté la prise en charge des dépenses liées à l'intégration au service public du collège Diwan de la commune de Relecq-Kerhnon* ».

4. Les observations de la commission

Si elle n'est évidemment pas opposée à l'enseignement des langues régionales, qui contribue à préserver notre patrimoine linguistique national et son héritage culturel, votre commission considère que celui-ci doit s'exercer dans le cadre légal, qu'il s'agisse de l'article 2 de la Constitution qui dispose que « *la langue de la République est le français* » et de la loi dite Toubon du 4 août 1994 qui stipule que le français « *est la langue de l'enseignement, des examens et des concours... sauf exceptions justifiées par les nécessités de l'enseignement des langues et cultures régionales ou étrangères* ».

Son rapporteur, qui a quelques raisons de bien connaître l'intérêt du bilinguisme régional à parité horaire dans l'académie de Strasbourg considère que les langues régionales font partie d'un socle culturel qu'il convient d'entretenir, notamment par l'implication des collectivités locales, et sont aussi source d'ouverture intellectuelle.

S'agissant de l'apprentissage d'une langue régionale par immersion, telle que celui-ci est pratiqué par l'association des écoles Diwan, votre commission ne pourrait approuver une méthode pédagogique qui conduirait à faire du français une langue étrangère.

En revanche, et à partir du moment où le principe de l'intégration des écoles Diwan est retenu, elle considère qu'il appartient à l'Etat d'effectuer les contrôles et les inspections nécessaires pour s'assurer de la qualité de l'enseignement dispensé, et notamment que la méthode immersive ne porte

pas atteinte à la transmission et à l'acquisition de la langue française qui reste la priorité et la clé de l'accès des élèves aux savoirs dans les autres champs disciplinaires.

Dans l'attente d'une décision au fond du Conseil d'Etat, l'arrêt du 30 octobre dernier n'ayant qu'un effet suspensif, votre commission se demande s'il ne conviendrait pas de clarifier le texte même du protocole du 28 mai, de modifier l'arrêté du 31 juillet et la circulaire du 5 septembre 2001, voire d'envisager un statut expérimental pour les écoles et établissements concernés.

Par ailleurs, votre commission ne peut que s'étonner que le problème de l'enseignement des langues régionales, et notamment de ses modalités pédagogiques les plus novatrices, comme l'enseignement par immersion, n'ait fait l'objet d'aucun débat national, en particulier devant le Parlement.

Elle souhaiterait qu'un véritable débat soit organisé au Sénat sur ce sujet et que le ministre fournisse des précisions sur les aménagements susceptibles d'être apportés au protocole et à ses textes d'application afin de préciser le rôle du breton comme langue d'enseignement et de communication dans la vie scolaire.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi du **mercredi 21 novembre 2001**, sous la présidence de M. Jacques Valade, président, la commission a examiné le rapport pour avis de **M. Philippe Richert** sur les **crédits de l'enseignement scolaire pour 2002**.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Xavier Darcos a rappelé qu'une enquête de l'inspection générale avait montré que de nombreux professeurs acceptaient d'aller enseigner dans les établissements situés en zone d'éducation prioritaire pour y capitaliser les points nécessaires à une autre affectation, et pour en repartir dès que possible.

Il s'est par ailleurs déclaré opposé à une intégration des écoles Diwan, qui développent un particularisme linguistique, dans le service public de l'éducation nationale et s'est inquiété des conséquences financières de cette intégration pour les collectivités locales concernées en termes d'investissements immobiliers.

M. Daniel Eckenspieller a souhaité que la discussion budgétaire soit l'occasion d'évoquer le problème des écoles élémentaires qui sont astreintes à signer des contrats prévoyant le versement d'un droit forfaitaire au centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) et qui sont obligées, étant dépourvues de ressources propres et de personnalité morale, de se retourner vers les communes, alors que les collèges et les lycées peuvent verser directement ce droit de copie au CFC, qui leur est ensuite restitué par le rectorat. Il a estimé qu'il serait logique que le ministère de l'éducation nationale passe une convention avec le CFC pour régler ce problème.

M. Louis Duvernois a rappelé que le conseil supérieur des Français de l'étranger réclamait depuis longtemps que l'éducation nationale contribue aux ressources financières de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, celle-ci ayant la responsabilité de quelque 400 établissements français à l'étranger qui scolarisent environ 100 000 élèves français sur tous les continents.

M. Bernard Murat a fait observer que l'éducation nationale ne finançait que 13 % du développement des activités sportives, contre 43 % pour

les collectivités locales, et que l'essentiel de cette contribution consistait à rémunérer les professeurs d'éducation physique et sportive.

M. René-Pierre Signé a souligné le caractère très positif du projet de budget de l'enseignement scolaire, notamment au regard de l'augmentation de ses moyens et a regretté que les mesures innovantes proposées par le ministre pour moderniser notre système scolaire, dans le respect des exigences pédagogiques, suscitent autant de scepticisme.

Il a également rappelé que le montant de l'allocation de rentrée scolaire avait été triplé et que les écoles de l'association Diwan étaient passées sous contrat d'association en 1994, avec la bénédiction du gouvernement précédent.

M. Pierre Laffitte s'est enquis des résultats de la concertation engagée par le ministre dans le domaine de l'innovation scolaire.

Répondant à ces interventions, **M. Philippe Richert, rapporteur pour avis**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- les établissements scolaires situés en zones d'éducation prioritaire ont besoin de professeurs chevronnés et le système incitatif mis en place pour stabiliser ces enseignants pendant plusieurs années peut être considéré comme un progrès par rapport à la situation antérieure où ces postes difficiles étaient occupés par de jeunes enseignants non volontaires et inexpérimentés ;

- si l'intégration dans le service public des écoles pratiquant l'enseignement d'une langue régionale par immersion peut être considérée par certains comme choquante, il convient de rappeler que l'association Diwan est sous contrat d'association depuis 1994 et que cette intégration peut être un moyen pour l'éducation nationale de mieux contrôler les méthodes pédagogiques pratiquées, en y apportant les aménagements nécessaires dans une perspective souhaitable d'ouverture aux langues régionales ;

- la signature d'une convention entre le ministère de l'éducation nationale et le centre français d'exploitation du droit de copie pour régler le problème des écoles élémentaires constituerait sans doute une solution opportune ;

- l'éducation nationale devrait sans doute s'impliquer davantage dans le développement des activités sportives ;

- les bourses de collège sont aujourd'hui d'un montant dérisoire, de l'ordre de 300 francs par an, qui est très inférieur à l'allocation de rentrée scolaire ; alors qu'elles constituaient un droit pour certaines familles modestes, permettant notamment d'acquitter les frais de cantine, elles ont été en quelque sorte supplantées par un système d'aides attribuées au cas par cas

par le fonds social collégien, dont l'attribution suppose une démarche personnelle des familles en situation difficile.

M. Xavier Darcos a rappelé que la gestion des bourses de collège était si coûteuse, compte tenu de leur faible montant, qu'elles ont été temporairement transformées en prestations familiales.

Au terme de ce débat, suivant les propositions de son rapporteur pour avis, la commission a décidé de donner un **avis défavorable à l'adoption des crédits de l'enseignement scolaire pour 2002.**

*

* *