

N° 93

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2001*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

### ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Jean BERNADAUX,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Adrien Gouteyron, *président* ; Jean Bernadaux, James Bordas, Jean-Louis Carrère, Jean-Paul Hugot, Pierre Laffitte, Ivan Renar, *vice-présidents* ; Alain Dufaut, Ambroise Dupont, André Maman, Mme Danièle Pourtaud, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Jean Arthuis, André Bohl, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Gérard Collomb, Xavier Darcos, Fernand Demilly, André Diligent, Jacques Donnay, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Léonce Dupont, Daniel Eckenspieller, Jean-Pierre Fourcade, Bernard Fournier, Jean-Noël Guérini, Marcel Henry, Roger Hesling, Pierre Jeambrun, Roger Karoutchi, Serge Lagache, Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Serge Lepeltier, Mme Hélène Luc, MM. Pierre Martin, Jean-Luc Miraux, Philippe Nachbar, Jean-François Picheral, Guy Poirieux, Jack Ralite, Victor Reux, Philippe Richert, Michel Rufin, Claude Saunier, René-Pierre Signé, Jacques Valade, Albert Vecten, Marcel Vidal, Henri Weber.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.**

**Sénat : 91 et 92 (annexe n° 15) (2000-2001).**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	6
<b>I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : UNE FUIE EN AVANT ?</b> .....	7
<b>A. L'ANALYSE DES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : LES RAISONS D'UNE PROGRESSION</b> .....	7
1. <i>La structure des dépenses</i> .....	7
2. <i>Le coût des créations d'emplois</i> .....	8
3. <i>Les mesures catégorielles</i> .....	8
4. <i>L'évolution des crédits de fonctionnement et d'intervention</i> .....	9
a) Les réformes pédagogiques .....	9
b) Les mesures sociales .....	9
c) Les dépenses de fonctionnement des services.....	9
d) Les crédits d'intervention .....	10
5. <i>La loi de finances rectificative pour 2000 : une rallonge d'un milliard</i> .....	10
a) Les mesures prises en faveur de l'enseignement professionnel.....	10
b) L'amélioration de l'environnement social des établissements et la lutte contre la violence.....	11
c) Les crédits affectés au premier degré .....	11
d) Les crédits affectés au second degré .....	11
e) Les opérations « ville-éducation nationale » .....	11
f) Les bourses de mérite.....	12
<b>B. DES CRÉATIONS D'EMPLOIS LARGEMENT VIRTUELLES</b> .....	12
1. <i>Les créations d'emplois d'enseignants ou assimilés</i> .....	13
2. <i>Des créations d'emplois bienvenues pour les personnels non enseignants</i> .....	14
3. <i>Toujours plus d'enseignants et toujours moins d'élèves</i> .....	15
a) Dans le premier degré.....	15
b) Dans le second degré.....	15
4. <i>Création d'emplois ou consolidation de l'emploi précaire ?</i> .....	18
5. <i>La situation actuelle de l'emploi précaire pour les personnels enseignants et         assimilés</i> .....	18
a) La politique de résorption des maîtres auxiliaires.....	19
b) Le recours aux contractuels.....	20
c) Les perspectives de résorption pour 2001 .....	20
6. <i>Les besoins de recrutement à moyen et à long terme</i> .....	21
a) Dans le premier degré.....	21

b) Dans le second degré.....	21
7. <i>Des créations d'emplois maîtrisées : l'annonce d'une programmation pluriannuelle</i> .....	23
a) Le plan triennal relatif aux emplois.....	23
b) Le plan quinquennal de programmation des recrutements.....	24
c) Les observations de la commission.....	24
<b>II. LES MESURES DE RÉFORME ANNONCÉES POUR CHAQUE NIVEAU D'ENSEIGNEMENT</b> .....	25
<b>A. LA RÉFORME DE L'ÉCOLE PRIMAIRE : UN PROBLÈME DE MÉTHODE PLUTÔT QUE DE MOYENS</b> .....	25
1. <i>Les contenus d'enseignement</i> .....	25
a) L'acquisition des fondamentaux : apprendre à lire et à écrire.....	25
b) La mise en œuvre des nouveaux programmes.....	26
c) Le développement des pratiques d'évaluation.....	27
d) La poursuite de la rénovation de l'enseignement des sciences et de la technologie.....	27
e) Le développement de l'éducation artistique et culturelle.....	27
f) L'intégration des nouvelles technologies dans les apprentissages.....	28
2. <i>Les mesures concernant les enseignants</i> .....	28
a) Le recrutement et la formation des professeurs des écoles.....	28
b) L'amélioration de la liaison entre l'école et le collège.....	29
3. <i>Les moyens budgétaires de la réforme</i> .....	30
4. <i>L'apprentissage des langues vivantes dans le premier degré</i> .....	30
a) Le plan de développement annoncé .....	30
b) Le bilan de l'actuel dispositif d'apprentissage des langues étrangères dans l'enseignement primaire.....	31
c) Les moyens affectés au nouveau dispositif.....	32
d) Vers un véritable plurilinguisme .....	33
e) Le développement de l'apprentissage des langues régionales.....	34
5. <i>Les incertitudes concernant l'aménagement des rythmes scolaires</i> .....	36
a) Le bilan à la rentrée scolaire 1999 .....	36
b) Le contrat éducatif local (CEL) : développer l'aménagement des temps et des activités des élèves.....	37
<b>B. LE COLLÈGE : LA RÉFORME INTROUVABLE</b> .....	38
1. <i>Une réforme recentrée</i> .....	38
a) Les dispositifs d'aide personnalisée aux élèves.....	38
b) La maîtrise des langages.....	39
c) Les pratiques interdisciplinaires .....	39
d) L'enseignement de la technologie.....	40
e) L'exercice de la citoyenneté au collège .....	40
2. <i>L'avenir du collège unique</i> .....	40
<b>C. LA RÉFORME DU LYCÉE INFLÉCHIE</b> .....	41
1. <i>Les mesures maintenues</i> .....	42
a) L'aide individualisée .....	42
b) Les travaux personnels encadrés.....	42
c) L'éducation civique, juridique et sociale.....	42
2. <i>La fin du lycée allégé</i> .....	43
a) Des horaires renforcés.....	43
b) La filière littéraire privilégiée.....	43
c) Le renforcement des langues vivantes.....	44
d) Le maintien de l'allègement des programmes .....	44
e) L'avenir du baccalauréat .....	44

D. LE PROBLÈME DE LA CARTE SCOLAIRE.....	45
1. La carte scolaire dans le premier degré.....	45
2. La sectorisation dans le second degré.....	45
3. Les observations de la commission.....	46
<b>III. LES PROBLÈMES EN SUSPENS .....</b>	<b>46</b>
A. LES DIRECTEURS D'ÉCOLE ET LES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT : UNE DÉSAAFECTATION À L'ÉGARD DE CES FONCTIONS .....	46
1. Les directeurs d'école .....	46
2. Les chefs d'établissement de l'enseignement secondaire .....	47
a) La clarification des missions et responsabilités des chefs d'établissement.....	47
b) De nouvelles structures de pilotage de l'établissement.....	48
c) Une meilleure reconnaissance des chefs d'établissement .....	48
d) La déconcentration de certaines opérations de gestion.....	48
e) Une redynamisation du corps .....	48
f) Le développement de la mobilité et des débouchés.....	49
g) Une revalorisation catégorielle de la carrière .....	49
h) Les observations de la commission .....	50
B. LES MESURES CONTRE LA VIOLENCE SCOLAIRE.....	50
1. La fin de l'école sanctuaire.....	50
2. Les plans contre la violence scolaire : un exercice obligé pour les ministres de l'éducation nationale.....	51
3. Des résultats décevants.....	53
C. LES INTERROGATIONS SUR LE DEVENIR DES AIDES-ÉDUCATEURS.....	54
1. Le coût du dispositif : plus de 7 milliards de francs en 2000.....	54
2. Les effectifs concernés .....	55
a) les contrats créés .....	55
b) les emplois d'aides-éducateurs de l'enseignement public.....	56
3. Les fonctions exercées par les aides éducateurs .....	56
4. Les actions de formation et de partenariat .....	57
5. L'avenir des emplois-jeunes de l'éducation nationale.....	58
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>60</b>

Mesdames, Messieurs,

Avec près de 332 milliards de francs, contre 308,4 milliards de francs en 2000, le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2001, qui regroupe les enseignements primaire et secondaire, enregistre une progression à structure constante de 2,82 % par rapport à 2000, alors que son augmentation avait été de 3,5 % au cours de l'exercice précédent.

Au total, y compris les crédits affectés à l'enseignement supérieur (56 milliards de francs), 383 milliards de francs seront consacrés en 2001 à l'éducation nationale, soit presque le quart du budget total de l'Etat.

L'évolution des crédits de l'enseignement scolaire doit être rapprochée de celle des dépenses du budget général qui ne progresseront que de 1,6 % en 2001.

Faut-il se féliciter d'une telle augmentation qui devrait permettre pour les uns de renforcer l'encadrement des élèves, ou la déplorer en rappelant que le nombre des élèves de l'enseignement scolaire est en baisse continue du fait de l'évolution démographique et que des créations d'emplois sont vaines si elles ne s'accompagnent pas de réformes pédagogiques ou structurelles du service public de l'éducation ?

Après avoir analysé les raisons de l'augmentation des crédits de l'enseignement scolaire, ainsi que la réalité des créations d'emplois annoncées, il conviendra d'examiner les réformes envisagées pour chaque niveau d'enseignement : la priorité donnée à l'école élémentaire, la réflexion engagée sur le collège, la réforme infléchie pour le lycée.

Votre commission évoquera enfin trois dossiers relevant de l'enseignement scolaire qui appellent des mesures urgentes : la nécessaire revalorisation de la fonction de direction, le traitement de la violence scolaire et le devenir des aides éducateurs.

## **I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : UNE FUITE EN AVANT ?**

Si la progression des crédits affectés à l'enseignement scolaire est commandée par la structure des dépenses de l'éducation nationale, notamment de rémunérations, elle traduit également une rupture dans la politique de gel relatif de l'emploi public qui avait cours depuis plusieurs années, alors que la population scolaire continue d'enregistrer une baisse de ses effectifs.

### **A. L'ANALYSE DES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : LES RAISONS D'UNE PROGRESSION**

#### **1. La structure des dépenses**

Les crédits de la section enseignement scolaire pour 2001 s'élèvent à 331,959 milliards de francs.

A structure constante, c'est-à-dire après neutralisation des mesures de transfert, le projet de budget s'établit à 317,127 milliards de francs, soit une augmentation de 2,82 % par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale 2000 (308,422 milliards de francs).

Cette progression, près de deux fois supérieure à celle du budget général de l'Etat, doit être appréciée au regard d'une stabilité de la valeur du point de la fonction publique, alors que l'incidence de la valeur de ce point avait représenté 2,5 milliards de francs dans le budget 2000.

Il reste que les dépenses directes ou indirectes de rémunérations représentent encore environ 95 % du budget de l'enseignement scolaire et que pour 2001, 3,7 milliards de francs supplémentaires seront affectés aux pensions de retraite, 1,15 milliard de francs à l'ajustement des crédits de rémunération pour tenir compte de la situation réelle des personnels et 1,22 milliard de francs à l'extension en année pleine des mesures prises en tiers d'année en 2000.

## **2. Le coût des créations d'emplois**

La création au 1<sup>er</sup> janvier 2001 et à la prochaine rentrée scolaire, de quelque 12 838 emplois budgétaires coûtera 1,126 milliard de francs (1,889 milliard de francs en dépense annuelle).

Le coût de la création d'emplois d'enseignants est en partie financé par une économie sur le chapitre 31-95 au titre de la transformation d'heures supplémentaires en emplois (38,7 millions de francs) et sur les crédits de rémunération des maîtres auxiliaires dans le cadre du plan de résorption de l'emploi précaire (172,6 millions de francs).

## **3. Les mesures catégorielles**

L'amélioration du déroulement de carrière des personnels bénéficiera de 1,2 milliard de francs, soit 2,2 milliards de francs en année pleine, plusieurs des mesures envisagées prenant effet à la rentrée scolaire 2001.

Pour les enseignants du premier degré, la poursuite du plan d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles (transformation de 20 735 emplois), la création de 500 emplois de professeurs des écoles hors classe et la création d'une indemnité pour les 4 500 enseignants assurant une fonction de maître formateur, représentent au total une dépense de 336 millions de francs en tiers d'année.

Pour les professeurs de lycée professionnel, 543 millions de francs sont prévus pour la consolidation des mesures prévues en loi de finances rectificative pour 2000 au titre de la réduction de 23 à 18 heures des obligations de service des PLP et la rémunération du suivi des stages en entreprise.

S'agissant des personnels de direction, 45 millions de francs seront consacrés à la revalorisation de leur fonction.

Les personnels ATOS bénéficieront pour leur part de diverses mesures catégorielles s'élevant au total à 116 millions de francs.

Enfin, un crédit de 30 millions de francs sera consacré au versement d'une aide au logement en faveur des personnels enseignants et non enseignants nouvellement affectés en ZEP.

#### **4. L'évolution des crédits de fonctionnement et d'intervention**

Ces crédits bénéficient d'une augmentation de près d'un milliard de francs pour accompagner les réformes pédagogiques, pour financer des mesures à caractère social et pour améliorer les moyens de fonctionnement.

##### *a) Les réformes pédagogiques*

Les crédits pédagogiques, hors équipement, affectés aux nouvelles technologies de l'information et de la communication passeront de 167 à 257 millions de francs : 90 millions de francs sont prévus pour mettre en oeuvre dans l'ensemble des collèges, et progressivement dans les écoles, le brevet informatique et Internet.

L'apprentissage des langues vivantes et la rénovation de l'enseignement des sciences à l'école bénéficient de 60 millions de francs supplémentaires, soit un doublement des crédits correspondants.

La formation artistique et culturelle bénéficiera de 263 millions de francs de crédits nouveaux.

Enfin, 20 millions de francs supplémentaires seront consacrés à la formation continue des personnels pour accompagner la mise en oeuvre de ces réformes pédagogiques.

##### *b) Les mesures sociales*

- 57 millions de francs sont inscrits pour mettre en oeuvre la première branche du plan « Handiscol » visant à accueillir en trois ans 50 000 enfants handicapés en milieu scolaire ;

- 42 millions de francs seront affectés à l'extension des bourses de mérite pour 10 000 élèves de classe de première ;

- 30,7 millions de francs seront consacrés au doublement de la prime d'équipement des élèves de lycée professionnel ;

- 82 millions de francs sont inscrits pour consolider la mesure prévue en loi de finances rectificative 2000 pour assurer la gratuité du carnet de correspondance ;

##### *c) Les dépenses de fonctionnement des services*

Le fonctionnement des services, notamment déconcentrés, bénéficiera de 115 millions de francs, dont 15 millions de francs consacrés à



l'informatique, 25 millions à la couverture des frais de déplacement et 20 millions au développement de la politique de communication interne.

Enfin, 362 millions de francs d'autorisations de programme sont destinés aux locaux des services et établissements publics.

*d) Les crédits d'intervention*

Ces crédits (hors bourses) sont majorés de 225 millions de francs, dont 150 millions de francs au titre de la revalorisation du forfait d'externat, 47 millions de francs pour actualiser la contribution de l'Etat aux régimes de retraite complémentaire des maîtres du privé et 28 millions de francs pour participer aux dépenses de transport scolaire en Ile-de-France et dans les DOM.

Enfin, 265 millions de francs d'autorisations de programme sont consacrés à l'équipement en matériels pédagogiques des lycées et collèges, complétés par 135 millions de francs pour la construction d'établissements d'enseignement ultramarins.

**5. La loi de finances rectificative pour 2000 : une rallonge d'un milliard**

Il convient de rappeler que le collectif budgétaire de printemps avait ouvert un milliard de francs supplémentaires au budget du ministère de l'éducation nationale. Cette ouverture, exceptionnelle, avait pour objet d'améliorer les conditions de travail des élèves et des personnels. Elle s'est traduite notamment par des actions de soutien à la réforme de l'enseignement professionnel, des moyens nouveaux pour l'amélioration de l'environnement social des établissements et la lutte contre la violence, le renouvellement des équipements pédagogiques et le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

*a) Les mesures prises en faveur de l'enseignement professionnel*

- 72 500 heures supplémentaires années ont été générées par l'alignement des obligations de service des PLP d'enseignement pratique sur celles des disciplines théoriques (181,62 millions de francs) ;

- 405 agents non titulaires ont été recrutés pour exercer la fonction de chef de travaux (25,23 millions de francs) ;

- 150 millions de francs ont été affectés à la rénovation des équipements aux standards utilisés par les entreprises ;

*b) L'amélioration de l'environnement social des établissements et la lutte contre la violence*

85,5 millions de francs ont été prévus à ce titre pour :

- recruter 1000 maîtres d'internat et surveillants d'externat supplémentaires (39,7 millions de francs) ;

- augmenter les moyens de suppléance des personnels ATOS en congé de maladie (20,83 millions de francs) ;

- créer 2980 vacations supplémentaires de personnels médico-sociaux (10 millions de francs) ;

- augmenter les crédits de frais de déplacement en faveur des personnels médico-sociaux (15 millions de francs) ;

*c) Les crédits affectés au premier degré*

185 millions de francs ont été affectés aux mesures suivantes :

- aides à la conclusion des contrats éducatifs locaux (50 millions de francs) ;

- apprentissage des langues vivantes (30 millions de francs) ;

- développement des NTIC (105 millions de francs) ;

*d) Les crédits affectés au second degré*

L'enseignement secondaire a bénéficié de 294 millions de francs :

- acquisition de logiciels et d'équipements pédagogiques, notamment du profit des CDI (171 millions de francs) ;

- formation continue des enseignants (50 millions de francs) ;

- gratuité des carnets de correspondance au collège (73 millions de francs) ;

*e) Les opérations « ville-éducation nationale »*

- aide à la réhabilitation des écoles (50 millions de francs) ;

- transformations de 1 919 emplois destinés à améliorer les promotions des personnels ATOS exerçant dans des établissements difficiles en milieu urbain (20 millions de francs).

*f) Les bourses de mérite*

5 000 bourses de mérite supplémentaires ont été créées pour les élèves entrant en classe de seconde (8,5 millions de francs).

**B. DES CRÉATIONS D'EMPLOIS LARGEMENT VIRTUELLES**

L'enseignement scolaire va bénéficier en 2001 des deux tiers des emplois publics qui seront créés par la loi de finances : annoncé à grand bruit par le ministre, ce bond en avant, « sans précédent depuis six ans », doit cependant être apprécié par rapport à la baisse du nombre d'élèves scolarisés qui se poursuit en raison des évolutions démographiques et en fonction de la nature des emplois concernés.

**CRÉATIONS D'EMPLOIS PRÉVUES AU BUDGET 2001**

<b>I - A EFFET AU 1<sup>er</sup> JANVIER 2001</b>	<b>5 505</b>
<b>1 - <u>Personnels du premier degré</u></b>	<b><u>4 125</u></b>
Écoles	4 125
<b>2 - <u>Personnels du second degré</u></b>	<b><u>1 338</u></b>
<b>A - <i>Personnels enseignants</i></b>	<b>1 128</b>
Collèges et lycées	748
Lycées professionnels	380
<b>B - <i>Personnels de direction</i></b>	<b>46</b>
<b>C - <i>Personnels d'encadrement et d'orientation</i></b>	<b>164</b>
<b>3 - <u>Personnels administratifs</u></b>	<b><u>42</u></b>

<b>II - A EFFET AU 1<sup>er</sup> SEPTEMBRE 2001</b>	<b>7 333</b>
<b>1 - <u>Personnels du premier degré</u></b>	<b><u>800</u></b>
Écoles	800
<b>2 - <u>Personnels du second degré</u></b>	<b><u>4 900</u></b>
<i>A - Personnels enseignants</i>	<b><u>4 670</u></b>
Collèges et lycées	2 640
Lycées professionnels	2 030
<i>B - Personnels de direction</i>	<b><u>30</u></b>
<i>C - Personnels d'encadrement et d'orientation</i>	<b><u>200</u></b>
<b>3 - <u>Personnels administratifs</u></b>	<b><u>1 288</u></b>
<b>4 - <u>Personnels d'inspection générale et d'inspection</u></b>	<b><u>45</u></b>
IGAENR	5
IA-IPR	40
<b>5 - <u>Personnels médico-sociaux</u></b>	<b><u>300</u></b>
<b>TOTAL I + II</b>	<b><u>12 838</u></b>

### 1. Les créations d'emplois d'enseignants ou assimilés

D'après les indications fournies, les 11 163 créations d'emplois de personnels enseignants ou assimilés (personnels de direction, d'éducation d'orientation, ...) devraient permettre :

- de répartir entre les académies des moyens supplémentaires pour résorber les inégalités de dotation : 800 professeurs des écoles, 570 enseignants du second degré, 30 personnels de direction ;

- d'engager la transformation d'heures supplémentaires en emplois : 18 000 heures supplémentaires années sont transformées en 600 emplois de certifiés et 400 emplois de PLP 2 ;

- de consolider les surnombres autorisés en 1994 et 1995 : 1 338 enseignants du second degré, dont 46 personnels de direction ;

- de poursuivre la résorption de l'emploi précaire : 3 000 emplois financés en partie par la suppression de crédits correspondant à la rémunération d'enseignants non titulaires ;

- de faire face à l'augmentation des départs à la retraite d'enseignants du premier degré et calibrer en conséquence les concours de recrutement : création de 4 125 emplois de professeur des écoles stagiaires ;

- de consolider, à hauteur de 300 emplois, les chefs de travaux supplémentaires annoncés dans le cadre de la réforme de l'enseignement professionnel.

La création d'emplois dans l'enseignement public s'accompagne, en application du principe de parité, de la création de 588 contrats pour l'enseignement privé sous contrat. En outre, 14 contrats supplémentaires sont ouverts en faveur des établissements d'enseignement spécialisé.

En complément des créations d'emplois et de contrats, des crédits nouveaux permettront de consolider le recrutement de 1000 maîtres d'internat-surveillant d'externat (mesure inscrite au collectif 2000), de recruter 700 assistants de langues supplémentaires et de prendre en charge 111 nouveaux instituteurs à Mayotte afin d'y faire face au fort accroissement de la population scolaire.

## **2. Des créations d'emplois bienvenues pour les personnels non enseignants**

Les 1 675 créations d'emplois prévues par le projet de loi de finances sont réparties comme suit :

- 1330 emplois d'ATOS : 625 personnels administratifs, et 705 personnels techniques ;

- 300 emplois de personnels médico-sociaux (50 médecins, 150 infirmières et 100 assistants de service social) afin d'améliorer en priorité le suivi sanitaire et social des élèves les plus en difficulté ;

- 45 emplois d'inspecteur : 5 emplois d'inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et 40 emplois d'inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional.

En complément des créations d'emplois, des moyens supplémentaires (739 équivalents temps plein) sont prévus pour améliorer la suppléance des personnels ATOS et augmenter le nombre des vacances des services de santé scolaire (290 équivalents temps plein).

Enfin, il est envisagé de créer 26 emplois non budgétaires au profit du CNDP pour assurer la mise en place du plan de relance de l'éducation artistique.

Votre commission se félicite de l'effort entrepris en faveur des personnels non enseignants qui jouent un rôle important pour l'encadrement des établissements, notamment les plus difficiles.

C'est particulièrement le cas pour les créations d'emplois de personnels ATOS qui passent de 810 à 1 330 entre 2000 et 2001, et pour les personnels médicaux sociaux, qui bénéficient d'un doublement des créations d'emplois.

### **3. Toujours plus d'enseignants et toujours moins d'élèves**

Comme l'a souligné la commission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels de l'éducation nationale<sup>1</sup>, 43 500 emplois supplémentaires ont été créés dans l'éducation nationale entre 1988 et 1998, le nombre des enseignants étant resté stable dans le premier degré et ayant augmenté de près de 13 % dans le second degré.

Dans le même temps, l'enseignement scolaire avait perdu 317 000 élèves.

#### *a) Dans le premier degré*

Au cours des dix dernières années, le nombre d'élèves dans le premier degré s'est réduit de 364 200, et le taux d'encadrement élèves/enseignants, qui était de 24,06 en 1990 est passé à 23,10 en 2000.

La création de 800 emplois nouveaux de professeurs des écoles dans l'enseignement primaire, alors qu'aucun emploi budgétaire n'avait été créé dans le premier degré depuis 1993, aura pour conséquence de porter ce taux d'encadrement à 22,97 en 2001 alors que la population scolaire devrait encore se réduire de 13 000 élèves entre 2000 et 2001.

#### *b) Dans le second degré*

Il convient de rappeler que la loi de finances pour 2000 avait autorisé la création de 3 025 emplois d'enseignants alors que 5 798 emplois seront créés dans les collèges et lycées au 1<sup>er</sup> janvier et à la rentrée scolaire 2001.

Entre 1988 et 1998, près de 29 000 créations d'emplois sont intervenues dans le second degré, alors que la population scolaire des collèges et des lycées s'est réduite de près de 80 000 élèves au cours des dix dernières années.

Votre commission est conduite à s'interroger sur les raisons d'une telle explosion des créations d'emplois en 2001, celles-ci étant près de deux fois supérieures à celles intervenues en 2000. Ces créations ne se traduiront

---

<sup>1</sup> *Mieux gérer, mieux éduquer, mieux réussir - Redonner sens à l'autorisation budgétaire - n° 328 (1998-1999)*

pas nécessairement par un meilleur encadrement des élèves, compte tenu de la nature des emplois concernés, qui seront plus consolidés que véritablement créés.

**ÉVOLUTION DU TAUX D'ENCADREMENT ENSEIGNANT DANS LE PREMIER DEGRÉ**

	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Nombre d'élèves	6 007 600	5 977 300	5 929 400	5 890 500	5 882 200	5 857 900	5 816 500	5 749 700	5 709 900	5 681 000	5 656 700	5 643 400
accroissement		- 30 300	- 47 900	- 38 900	- 8 300	- 24 300	- 41 400	- 66 800	- 39 800	- 28 900	- 24 300	- 13 300
Nombre de classes	249 715	248 534	247 149	246 074	245 956	245 956	245 806	245 000	244 921	244 921	244 921	245 721
accroissement		- 1 181	- 1 385	- 1 075	- 118	0	- 150	- 806	- 79	0	0	800
<b>Encadrement Élèves/Enseignants</b>	<b>24,06</b>	<b>24,05</b>	<b>23,99</b>	<b>23,94</b>	<b>23,92</b>	<b>23,82</b>	<b>23,66</b>	<b>23,47</b>	<b>23,31</b>	<b>23,20</b>	<b>23,10</b>	<b>22,97</b>

**ÉVOLUTION DU TAUX D'ENCADREMENT DANS LE SECOND DEGRÉ**

	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Nombre d'élèves	4 720 000	4 763 900	4 800 600	4 843 400	4 835 400	4 816 300	4 798 400	4 784 400	4 764 700	4 746 800	4 723 600	4 710 600
accroissement		43 900	36 700	42 800	-8 000	-19 100	-17 900	-14 000	-19 700	-17 900	-23 200	-13 000
Nombre de classes	339 397	343 451	346 772	350 807	353 524	355 516	354 149	353 869	354 099	357 149	360 174	365 972
accroissement		- 4 054	- 3 321	-4 035	2 717	1 992	-1 367	-280	230	3 050	3 025	5 798
<b>Encadrement élèves/Enseignants</b>	<b>13,91</b>	<b>13,87</b>	<b>13,84</b>	<b>13,81</b>	<b>13,68</b>	<b>13,55</b>	<b>13,55</b>	<b>13,52</b>	<b>13,46</b>	<b>13,29</b>	<b>13,11</b>	<b>12,87</b>
Nombre de personnels non enseignants	182 208	185 478	185 046	186 121	186 238	186 009	186 591	186 568	187 753	188 924	190 158	192 198
accroissement		3 270	-432	1 075	117	-229	582	-23	1 185	1 171	1 234	2 040
<b>Encadrement élèves/Personnels non enseignants</b>	<b>25,90</b>	<b>25,68</b>	<b>25,94</b>	<b>26,02</b>	<b>25,96</b>	<b>25,89</b>	<b>25,72</b>	<b>25,64</b>	<b>25,38</b>	<b>25,13</b>	<b>24,84</b>	<b>24,51</b>



#### **4. Création d'emplois ou consolidation de l'emploi précaire ?**

Votre commission constate que les créations d'emplois annoncées ne se traduiront pas intégralement par un renforcement de l'encadrement des élèves.

Si le projet de budget pour 2001 prévoit en effet 570 créations « nettes » d'emplois (390 enseignants dans les collèges et lycées et 180 dans les lycées professionnels) : 1 000 emplois (600 certifiés et 400 PLP2) seront ainsi « créés » par transformation de 18 000 HSA, ce qui répond à une revendication syndicale traditionnelle.

Par ailleurs, 3 000 emplois dans le second degré résulteront du plan de résorption de la précarité dans la fonction publique, ce qui correspond aux admissions prononcées à l'issue des concours réservés prévus par la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures statutaires.

Votre commission considère que cette formule de consolidation de l'emploi précaire ne garantit pas nécessairement la qualité de l'encadrement des élèves, compte tenu des modalités des concours spécifiques et réservés.

#### **5. La situation actuelle de l'emploi précaire pour les personnels enseignants et assimilés**

Depuis 1997, le nombre des personnels non titulaires est en baisse constante en dépit de l'augmentation du recrutement des professeurs contractuels. Le dénombrement en équivalents temps plein montre une plus forte décroissance que celui effectué en personnes physiques ; de fait, le nombre d'agents non titulaires employés sur des services incomplets est de plus en plus important.

<b>Effectif présent</b>	Janvier 1998	Janvier 1999	Janvier 2000
Maîtres auxiliaires Professeurs contractuels Conseillers d'orientation intérimaires			
Personnes physiques	28 801	27 100	25 679
Équivalents temps plein	27 273	25 626	3 993

Au cours des trois dernières années scolaires, il a été procédé au recrutement de nouveaux agents non titulaires, afin de palier les difficultés ponctuelles rencontrées dans les académies. Chaque année, des recrutements nouveaux ont été réalisés sans que les agents recrutés l'année précédente soient systématiquement maintenus ; ainsi, en janvier 2000, seuls 32 % des agents recrutés au cours des deux années scolaires précédentes étaient employés.

	Année scolaire du recrutement			Effectif recruté entre septembre 1997 et juin 1999 encore en fonctions	
	1997-1998	1998-1999	1999-2000	En janvier 2000	%
Total des recrutements	4 808	6 516	7 513	3 648	32 %

*a) La politique de résorption des maîtres auxiliaires*

La résorption des maîtres auxiliaires s'appuie sur des mesures destinées à leur faciliter l'accès aux corps enseignants par voie de concours.

De 1995 à 1998, des **concours spécifiques** ont été organisés, afin de compléter le dispositif traditionnel des concours externes et internes. Spécialement conçus pour les maîtres auxiliaires autour de deux épreuves externes orales d'admission, ils ont permis à 4 459 maîtres auxiliaires d'accéder aux différents corps de personnels de l'enseignement du second degré.

Depuis 1997, des **concours réservés** à certains agents non titulaires, institués pour quatre années dans le cadre de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire, ouvrent aux maîtres auxiliaires l'accès à différents corps enseignants du second degré. Afin de tenir compte du profil des enseignants non titulaires, il a été décidé que les épreuves (une épreuve orale d'admissibilité suivie d'une épreuve orale d'admission) s'appuieraient essentiellement sur l'expérience professionnelle des candidats.

Au titre des quatre sessions de concours réservés, 12 300 postes (y compris les postes de conseiller principal d'éducation et de conseiller d'orientation-psychologue) ont été offerts aux concours réservés. En quatre ans, 10 200 maîtres auxiliaires ont accédé par cette voie aux corps des personnels de l'enseignement du second degré.

Cette politique de résorption de l'auxiliariat a porté ses fruits puisque 3 752 maîtres auxiliaires ont été lauréats de l'ensemble des concours de

recrutement de personnel du second degré en 2000, dont 2 502 au titre des concours réservés.

*b) Le recours aux contractuels*

Le tableau ci-après affiche la répartition par académie des contractuels en équivalent temps plein :

<b>Académie</b>	<b>01/05/2000</b>
Aix-Marseille	410,1
Amiens	242,2
Besançon	128,3
Bordeaux	202,8
Caen	224,6
Clermont-ferrand	192,9
Corse	61,8
Créteil	1 062,8
Dijon	271
Grenoble	425,5
Guadeloupe	99,4
Guyane	124,1
La Réunion	159,6
Lille	965,1
Limoges	134,4
Lyon	338,9
Martinique	106,5

<b>Académie</b>	<b>01/05/2000</b>
Montpellier	295,7
Nancy-Metz	433,5
Nantes	631,2
Nice	170,5
Orléans-Tours	206,4
Paris	577,6
Poitiers	370,8
Reims	270,1
Rennes	369,7
Rouen	431,9
Strasbourg	183
Toulouse	594,2
Versailles	1 205,7
<b>Total</b>	<b>10 890,3</b>

*c) Les perspectives de résorption pour 2001*

Le protocole de résorption de l'emploi précaire signé le 10 juillet 2000 a pour objet d'accroître le nombre de titularisations d'agents non titulaires.

S'agissant des personnels enseignants et assimilés, le ministère a engagé une réflexion sur un « statut » unique permettant de faire appel à des agents non titulaires nécessaires au fonctionnement du service public de l'enseignement, sans pour autant reconstituer une population permanente d'agents en situation précaire. Ces agents, titulaires d'un diplôme requis pour se présenter aux concours de recrutements externes, pourraient être employés

pour une durée déterminée, non reconductible, et seraient donc amenés, le cas échéant, à se présenter aux concours externes de recrutement.

## **6. Les besoins de recrutement à moyen et à long terme**

Le rapport Vallemont, relatif à la gestion prévisionnelle des emplois dans la fonction publique, prévoit que 47 % des personnels de l'enseignement scolaire, soit 430 000 personnes, partiront en retraite jusqu'en 2010

### *a) Dans le premier degré*

Les besoins induits mécaniquement par les départs en retraite des enseignants prévus sur la période 2001 à 2008 ont été estimés à 14 200 en moyenne annuelle sur la période considérée. Sur la période 2001 à 2005, la moyenne annuelle est estimée à 14 500.

Les besoins annuels en nouveaux enseignants sont couverts par les personnels issus des listes principales et des listes complémentaires des concours de recrutement de professeurs des écoles, ces dernières devant retrouver, dans le volume des recrutements, une place plus limitée.

Comme il a été dit, le projet de budget prévoit la création de 4 125 emplois de professeurs des écoles stagiaires afin de faire face à l'augmentation des départs à la retraite d'enseignants et de calibrer en conséquence les concours de recrutement.

### *b) Dans le second degré*

Les estimations réalisées en 1999 prennent en compte les départs des enseignants, les besoins en remplaçants pour couvrir les absences d'enseignants en cours d'année scolaire et l'évolution des effectifs d'élèves. Elles tiennent compte de l'impact de la réforme des lycées annoncée en 1999.

Ces estimations conduisent à des besoins globaux en enseignants estimés en moyenne annuelle à 14 700 pour la période 2001 à 2008 et à 13 800 sur la période 2001 à 2005. Ces prévisions devraient être actualisées en fonction des réformes pédagogiques mises en œuvre dans les seconds cycles général et professionnel à partir de la rentrée 2000 et des modifications du statut particulier des professeurs de lycée professionnel.

**LES BESOINS MOYENS ANNUELS EN NOUVEAUX ENSEIGNANTS TITULAIRES  
DES PREMIER ET SECOND DEGRÉS PUBLICS POUR ASSURER LES RENTRÉES 2001 À 2008**

	<b>Moyenne rentrées 2001 à 2005</b>	<b>Moyenne rentrées 2001 à 2008</b>
<b>Total premier degré</b>	14 500	14 200
<b>Total second degré</b>	13 833	14 678
Lettres	2 339	2 368
Lettres - Histoire Géographie	248	248
Sciences	3 788	3 744
Sciences humaines	1 373	1 372
Langues vivantes et Lettres - Langues	2 197	2 387
Éducation physique et sportive	1 066	1 128
Enseignements artistiques	372	409
<b>Total des disciplines d'enseignement général</b>	<b>11 383</b>	<b>11 656</b>
<b>Total des disciplines techniques et professionnelles</b>	<b>2 122</b>	<b>2 655</b>
Documentation	328	367

D'après les indications fournies à votre rapporteur, le second degré ne connaîtrait plus de crise du recrutement et serait en mesure de répondre aux besoins d'enseignement par l'emploi de titulaires en nombre suffisant.

Les disciplines présentant des besoins en personnels titulaires seraient de moins en moins nombreuses. L'enseignement général, y compris dans les disciplines scientifiques qui ont longtemps connu des besoins, ne présente plus de déficit en personnels excepté en sciences de la vie et de la terre et en espagnol. Il en est de même dans l'enseignement technique.

En revanche, malgré une amélioration évidente des recrutements, liée notamment à l'augmentation de 10 % du nombre de postes proposés au CAPLP2 externe entre les sessions 1999 et 2000, l'enseignement professionnel présente encore des besoins en personnels titulaires dans certaines disciplines. Sont principalement concernées les disciplines dans lesquelles le nombre de candidats diplômés de l'enseignement supérieur n'est pas élevé (génies industriel, civil et mécanique, biotechnologies option santé-environnement, hôtellerie).

En dépit de cette évolution plus favorable, votre commission estime que l'éducation nationale doit encore mieux calibrer ses concours de recrutement, notamment par le biais d'une programmation pluriannuelle qui a été annoncée par le gouvernement.

## **7. Des créations d'emplois maîtrisées : l'annonce d'une programmation pluriannuelle**

Inscrit dans la loi d'orientation sur l'éducation de 1989, le principe d'une programmation pluriannuelle du recrutement des enseignants fait l'objet d'un large consensus, mais n'a jamais été réellement mise en œuvre, à l'exception d'une timide tentative dans la loi dite de programmation du 13 juillet 1995 portant nouveau contrat pour l'école.

Après la forte mobilisation des enseignants intervenue en mars dernier, contre la réforme du lycée, le Premier ministre a proposé d'impulser dans l'éducation nationale « *une démarche de plan pluriannuel* » destinée à remédier aux dysfonctionnements dans la gestion du service éducatif.

Devant l'Assemblée nationale, le ministre de l'éducation nationale a indiqué le 3 octobre dernier, que le plan pluriannuel pour l'éducation serait annoncé « *avant la fin du mois d'octobre* ».

Il a ajouté, le 6 novembre, que ce plan porterait sur une période de trois ans, 2001 devant être « *l'an un de ce plan triennal* », et qu'il devrait consister en une double programmation pour l'enseignement supérieur.

Annoncé enfin le 15 novembre dernier, le dispositif est constitué d'un plan pluriannuel relatif aux emplois et d'un plan de programmation des recrutements.

### *a) Le plan triennal relatif aux emplois*

Ce plan couvre les années 2001 à 2003 et prévoit la création de 33 200 emplois, dont 17 675 créations nettes correspondant à l'embauche de personnels supplémentaires, enseignants et non enseignants. Son coût sera de 4 milliards de francs.

Pour le premier degré, 2 400 emplois nouveaux de professeurs des écoles et 5 225 emplois de stagiaires sont prévus sur trois ans.

Dans le second degré, le projet de budget prévoit la création de 800 emplois nouveaux en 2001, ce chiffre devant être porté à 1000 en 2002 et en 2003.

En outre, 3 000 emplois seront créés par transformation d'heures supplémentaires et 9 000 autres emplois seront consolidés après titularisation de personnels à statut précaire.

S'agissant des personnels non-titulaires, le plan triennal prévoit de créer 4 675 emplois.

*b) Le plan quinquennal de programmation des recrutements*

Le plan de programmation des recrutements porte sur cinq années. Le nombre de postes mis au concours dans le premier degré devrait augmenter de 22 % au moins entre 2 000 et 2 003 et de 30 % d'ici à 2005. En cinq ans, 62 000 nouveaux professeurs des écoles devraient ainsi être recrutés.

Dans le second degré, les concours externes enregistrent une hausse de 25 % entre 2000 et 2003 et de 50 % entre 2000 et 2005. Sur la période de cinq ans, 37 000 postes seront offerts à la promotion interne et pour la résorption de la précarité. Au total, et pour la durée du plan, 88 000 enseignants du second degré seront recrutés.

Enfin, le nombre de postes mis au concours pour les personnels non enseignants devrait progresser de 46 % avec une augmentation de 126 % pour la filière sanitaire et sociale.

*c) Les observations de la commission*

Votre commission considère d'abord que la gestion prévisionnelle des emplois d'enseignants ne saurait s'appuyer exclusivement sur des données quantitatives.

Comme l'indiquait son Président, M. Adrien Gouteyron, qui présida aussi la commission d'enquête sur la gestion des personnels de l'éducation : *« la pluriannualité doit être instaurée en fonction des politiques éducatives ; on ne résout pas tous les problèmes de l'éducation nationale en mettant l'accent uniquement sur les moyens ».*

Toute politique de programmation en matière d'éducation, outre l'abandon du principe de l'annualité budgétaire, devrait introduire plus de transparence dans la gestion des personnels et permettre de mieux calibrer les concours de recrutement en fonction d'orientations pédagogiques précises.

Votre commission ne peut qu'accueillir avec faveur le principe même d'une programmation, alors que de très nombreux départs en retraite des personnels interviendront dans les dix ans à venir.

Elle estime cependant indispensable d'instituer un pilotage particulièrement fin des recrutements, selon les degrés d'enseignement, le calendrier des départs en retraite, et surtout les orientations pédagogiques qui devront être précisées.

A cet égard, elle considère que les créations d'emplois prévues pour 2001, dans le projet de budget anticipent sans doute de manière excessive les besoins futurs, qu'il s'agisse des créations « nettes » d'emplois, notamment de

professeurs des écoles, et des mesures de consolidation de l'emploi précaire qui ne doivent pas avoir pour conséquence de dissuader les étudiants de se présenter aux difficiles concours de l'éducation nationale, et de contrarier un nécessaire rajeunissement des corps d'enseignants.

## **II. LES MESURES DE RÉFORME ANNONCÉES POUR CHAQUE NIVEAU D'ENSEIGNEMENT**

Alors que le lycée constituait pour le précédent ministre de l'éducation nationale le pivot et la priorité des réformes de l'enseignement scolaire, l'école primaire semble aujourd'hui faire l'objet de toutes les attentions de son successeur, la réforme du collège, maillon faible de notre système éducatif, étant renvoyée une fois de plus au stade de la réflexion, tandis que celle du lycée, engagée par son prédécesseur, se trouve sensiblement infléchie.

### ***A. LA RÉFORME DE L'ÉCOLE PRIMAIRE : UN PROBLÈME DE MÉTHODE PLUTÔT QUE DE MOYENS***

Annoncées par le ministre de l'éducation nationale le 20 juin dernier, les mesures relatives à l'école primaire, dont l'objectif prioritaire est de favoriser la réussite scolaire de tous les élèves et de mieux répondre aux défis du futur, n'ont qu'une traduction budgétaire limitée.

#### **1. Les contenus d'enseignement**

##### *a) L'acquisition des fondamentaux : apprendre à lire et à écrire*

La circulaire d'octobre 1999 relative aux langues dans l'enseignement préélémentaire précisait les objectifs et les modalités de travail à l'école maternelle, afin de favoriser la maîtrise de la langue orale, l'accès à l'écrit et de structurer les premiers éléments d'une éducation à l'image.

Le plan du 20 juin 2000 se propose de renforcer la priorité accordée à la maîtrise de l'oral et de l'écrit.



Il a été indiqué à votre rapporteur que dès l'école maternelle, il sera demandé aux enseignants de travailler prioritairement l'expression orale pour préparer l'accès des enfants à l'écrit, ainsi que l'acquisition du « *geste grapho-moteur* ». A l'école élémentaire, il s'agit de donner la capacité et le goût de lire aux élèves et de faire de la lecture un outil pour toutes les disciplines en développant l'utilisation par les élèves de manuels, d'ouvrages documentaires et de ressources sur Internet ainsi que d'apprendre à l'enfant à écrire en développant « *l'habileté gestuelle pour que l'écriture devienne un exercice banal et un outil de construction et d'expression de la pensée* ». Bref, au-delà de ce jargon pédagogisant, on apprendra aux écoliers à lire et à écrire, ce qui est la vocation même de l'école.

Dans cette perspective, un nouveau plan de développement des bibliothèques centres documentaires a pour ambition de développer l'accessibilité de la littérature de jeunesse et des oeuvres du patrimoine aux élèves du primaire, tandis que le fonds disponible sera enrichi d'une dotation de 500 000 livres pour les années 2000 et 2001.

*b) La mise en œuvre des nouveaux programmes*

Les priorités retenues (maîtrise de la langue et de la lecture, développement des sciences et de l'éducation artistique, meilleure intégration des langues vivantes, pratique des NTIC) seront prises en compte pour l'élaboration de nouveaux programmes ; ceux-ci doivent être rédigés au cours de l'année scolaire 2000-2001 et mis en œuvre à la rentrée 2002. Ces programmes prendront en compte les principaux enseignements issus de la consultation des maîtres sur les documents d'accompagnement des programmes de 1995<sup>1</sup>.

Pour sa part, votre commission estime nécessaire de mettre en œuvre dans les meilleurs délais les mesures pour améliorer l'apprentissage de la lecture, alors que 10 à 15 % des élèves arrivent en classe de sixième sans savoir convenablement lire, et que le collège ne remédie pas à cette situation.

En effet, les résultats des tests de lecture réalisés lors de la dernière journée d'appel de préparation à la défense sur un échantillon de près de 22 000 jeunes de 17-18 ans ont montré que 11,5 % des garçons éprouvent des difficultés de lecture, contre 7,1 % des filles, la proportion des garçons en grave difficulté de lecture passant même de 4,9 à 6,7 % en un an.

---

<sup>1</sup> L'inspecteur général Alain Boissinot a remis au cours de l'été un rapport sur l'élaboration des programmes, qui dénonce notamment le rythme de leur révision, et suggère d'ouvrir leur élaboration aux praticiens de l'éducation (enseignants, syndicats et parents d'élèves). Deux groupes de travail, pour le collège et l'école primaire devraient être mis en place, à partir des conclusions de ce rapport.

*c) Le développement des pratiques d'évaluation*

Les évaluations nationales existantes, notamment en début du CE2, devraient être améliorées. Des formes nouvelles d'évaluation seront mises en œuvre durant l'année scolaire 2000-2001 en grande section d'école maternelle et en cours préparatoire. Les évaluations porteront essentiellement sur le langage oral et les premières phases d'entrée dans la maîtrise de l'écrit. Elles visent le repérage des acquis et des difficultés naissantes qui nécessitent une intervention pédagogique. Les enseignants auront la possibilité de choisir les modalités d'évaluation mais les résultats de cette évaluation ne feront pas l'objet d'une collecte nationale.

*d) La poursuite de la rénovation de l'enseignement des sciences et de la technologie*

L'opération *La main à la pâte*, impulsée par Georges Charpak et l'Académie des sciences, a constitué depuis 1996 la principale innovation pour l'enseignement des sciences à l'école primaire. Elle concerne aujourd'hui 5 000 classes. Les maîtres impliqués ont bénéficié d'un soutien en matière de formations, d'outils pédagogiques mis à leur disposition via Internet, d'aides financières pour l'équipement des écoles en matériel pédagogique. Depuis quatre ans, 3,7 millions de francs ont été consacrés à cette action, dont 1,8 million de francs en 1999.

Le plan de rénovation de l'enseignement des sciences et de la technologie à l'école a pour objectif de développer à l'école primaire les bases d'une culture scientifique et de stimuler l'enseignement des sciences. Les IUFM, le CNDP et son réseau, l'INRP, l'Académie des sciences doivent contribuer à la réussite de ce plan, auquel la communauté scientifique est également invitée à participer.

Votre commission ne peut que se féliciter d'une telle initiative qui est de nature à remédier à la désaffection des lycéens et des étudiants pour les filières scientifiques.

*e) Le développement de l'éducation artistique et culturelle*

Cet objectif passe par un encouragement des pratiques telles que les chorales et par une incitation au développement d'autres formes artistiques (éducation au cinéma, découverte de l'architecture...) : les classes culturelles et les ateliers artistiques permettant des rencontres avec des créateurs, seront confortés et leur nombre augmenté.

Des moyens nouveaux sont prévus pour atteindre cet objectif de promotion de l'éducation artistique : création d'une mission de l'éducation

artistique et culturelle et d'un centre national pour les arts et l'action culturelle, dotés de crédits spécifiques.

*f) L'intégration des nouvelles technologies dans les apprentissages*

En liaison avec les collectivités locales, l'éducation nationale a entrepris un effort important pour assurer l'équipement et la connexion à l'Internet de toutes les écoles.

Un « Brevet Informatique et Internet » sera créé, dont l'objectif est d'attester le niveau acquis par les élèves dans la maîtrise des outils multimédias. Sa mise en place sera progressive à l'école, jusqu'à l'achèvement des équipements (2002), tandis que tous les collèges pourront le mettre en œuvre dès 2000-2001.

## **2. Les mesures concernant les enseignants**

*a) Le recrutement et la formation des professeurs des écoles*

Certaines mesures sont prévues pour améliorer la formation des enseignants du premier degré :

- l'introduction d'une épreuve de langues vivantes dans le concours de recrutement de professeurs des écoles et le renforcement (en formation initiale et continue) de leur formation linguistique ;

- le développement de la pratique régulière des nouvelles technologies dans le cadre de la formation initiale ;

- la possibilité pour les professeurs des écoles de choisir une « dominante de formation » à l'IUFM, afin d'améliorer les échanges de service et le travail en équipe.

S'agissant des incidences de la réforme de l'école primaire pour les professeurs des écoles, votre commission tient à souligner les réserves de nombre d'enseignants du premier degré à l'égard de certaines mesures qui sont, selon eux, de nature à porter atteinte à la polyvalence de leur fonction.

Une étude publiée en septembre dernier par l'INRP sur « *la polyvalence des maîtres du primaire et la formation des professeurs des écoles* » montre en effet que ces enseignants tendent naturellement à hiérarchiser les matières entre les disciplines « *importantes, sérieuses, mais scolaires* » et les « *matières non scolaires, ludiques, parce que non évaluées* »,

c'est-à-dire les langues vivantes, les arts plastiques et la musique, l'EPS et l'éducation civique.

C'est particulièrement le cas pour les langues vivantes en primaire, puisque 54 % des enseignants interrogés dans le cadre de cette étude estiment que « *le maître ne doit pas enseigner la langue étrangère* », cette obligation étant perçue comme un obstacle à la polyvalence, et pour la prise en charge par des intervenants extérieurs d'activités nécessitant la présence de spécialistes (arts, EPS ...); dans ce cas le maître est cantonné à la surveillance des élèves, alors qu'il devrait rester leur responsable pédagogique, voire le « chef d'orchestre », comme l'indiquait la charte de l'école du XXI<sup>e</sup> siècle.

*b) L'amélioration de la liaison entre l'école et le collège*

Afin de favoriser l'adaptation des élèves et la continuité des apprentissages, la préparation des élèves à l'enseignement secondaire doit être envisagée dès le cours moyen, sous forme de visites de collèges, d'activités auprès des collégiens pendant une ou plusieurs journées, d'échanges en utilisant les nouvelles technologies.

En outre, l'amélioration de la communication entre enseignants des écoles et des collèges avant la fin de chaque année scolaire, sur les élèves et leur parcours scolaire, doit contribuer à améliorer l'accueil des nouveaux collégiens par la mise en place rapide des dispositifs d'aide personnalisée, une meilleure exploitation des résultats de l'évaluation nationale de début d'année en classe de sixième devrait permettre d'ajuster les dispositifs proposés.

Cette évaluation permettra d'approfondir le dialogue entre les enseignants des deux degrés sur les contenus et les méthodes, sur les priorités de l'école, contribuant ainsi à la régulation des projets d'enseignement.

Enfin, la rédaction de nouveaux programmes, qui prendront en compte l'impératif de continuité entre école et collège, devrait faciliter cet effort d'harmonisation.

Votre commission tient à souligner la modestie de ce dispositif et à rappeler que la commission d'enquête du Sénat avait proposé des aménagements plus ambitieux, comme le développement d'une certaine polyvalence des professeurs dans les premières années de collège.

### **3. Les moyens budgétaires de la réforme**

Le projet de loi de finances 2001 comporte des moyens nouveaux pour favoriser la rénovation du contenu de l'enseignement primaire dans trois domaines prioritaires :

- l'utilisation des NTIC : 90 millions de francs de crédits supplémentaires sont prévus, notamment pour favoriser une mise en place progressive dans les écoles du « Brevet Informatique et Internet », les crédits pédagogiques (hors équipement) consacrés aux nouvelles technologies étant en progression de plus de 50 % ;

- l'apprentissage des langues vivantes, avec l'objectif de généralisation de l'enseignement d'une langue vivante en CM1, et la rénovation de l'enseignement des sciences à l'école, avec l'extension de l'opération *La main à la pâte* : 60 millions de francs sont prévus à cet effet, soit un doublement des crédits consacrés à ces actions ;

- la formation artistique et culturelle : 263 millions de francs de crédits nouveaux seront consacrés à cette action.

Les crédits consacrés à la formation continue des personnels sont majorés de 20 millions de francs pour accompagner la mise en œuvre de ces orientations pédagogiques.

Au total, la réforme de l'école primaire annoncée à grand bruit il y a six mois bénéficiera de 433 millions de francs. C'est peu pour un budget de l'enseignement scolaire de 332 milliards de francs, et pour les objectifs affichés, c'est-à-dire favoriser la réussite scolaire de tous les élèves et répondre aux défis du futur.

### **4. L'apprentissage des langues vivantes dans le premier degré**

#### *a) Le plan de développement annoncé*

Le plan annoncé par le ministre le 20 juin 2000 a pour objet de faire débiter l'apprentissage des langues dès le plus jeune âge. L'objectif est que, dans les cinq ans à venir, tous les élèves de sixième apprennent deux langues vivantes, l'une commencée à l'école primaire, l'autre débutée au collège.

Dès la rentrée 2000, l'apprentissage d'une première langue vivante doit être généralisé dans toutes les classes de CM2 et, l'année suivante, dans les classes de CM1. Avant la rentrée 2002, tous les élèves de cours moyen seront concernés par l'enseignement des langues.

Ce plan implique la mobilisation de tous les enseignants ayant une compétence linguistique, le renforcement de la formation linguistique des maîtres du premier degré, l'affectation à la rentrée 2000 de 400 postes supplémentaires d'assistants étrangers dans l'enseignement primaire, s'ajoutant aux 1 000 postes déjà créés en 1998, le recours à des intervenants extérieurs : 30 millions de francs de crédits nouveaux étaient prévus au titre du budget 2000 et du collectif budgétaire, le projet de loi de finances 2001 prévoyant un doublement de ces moyens.

Par ailleurs, 5 millions de francs ont été engagés dès l'année 2000 pour développer l'usage des logiciels de langue et une bourse d'échanges entre classes primaires devait être créée sur Internet pendant la durée de la présidence française de l'Union européenne.

L'enseignement des langues vivantes sera intégré dans les nouveaux programmes de l'école primaire qui seront publiés au printemps 2001 ; à compter de la rentrée 2002, l'apprentissage des langues vivantes devrait bénéficier chaque année à des élèves de plus en plus jeunes.

L'effort de formation initiale et continue des enseignants du premier degré devrait être poursuivi pour qu'à terme l'enseignement des langues puisse être pris en charge par la majorité d'entre eux.

*b) Le bilan de l'actuel dispositif d'apprentissage des langues étrangères dans l'enseignement primaire*

Le dispositif mis en œuvre à la rentrée 1998-1999 tendait à généraliser progressivement un enseignement de langues vivantes au cours moyen. Cet enseignement, d'une durée d'une heure et demie par semaine, était dispensé par des personnels disposant de compétences linguistiques.

Selon les résultats d'une enquête menée au printemps dernier, cet enseignement est actuellement assuré dans plus de 47 500 classes de cours moyen (enseignement public et privé), soit 70 % des classes concernées. Le taux de couverture des classes de CM2, prioritaires au cours des deux premières années de la généralisation, s'élève à 84 %. Celui des classes de CM1 a progressé dans l'enseignement public en passant de 35 % en 1998-1999 à 51 % à la date de l'enquête.

Les principales langues enseignées sont l'anglais (76 % des classes), l'allemand (20 %) et l'espagnol (2 %). D'autres langues sont enseignées aux élèves, notamment l'italien, le portugais et l'arabe, mais elles restent peu représentées.

Plus de 4000 personnels supplémentaires ont participé en 1999-2000 à cet effort de généralisation portant l'effectif global des intervenants en

langues à 24 500 personnes. Les enseignants du premier degré représentent 55 % des personnels, les professeurs de langue du second degré 26 %, les intervenants extérieurs 13 % et les assistants étrangers 4 %.

Les formations continues destinées à développer les compétences linguistiques et pédagogiques des instituteurs et professeurs des écoles ont accueilli 9 200 stagiaires, pour un volume de 48 500 journées de formation.

Il convient par ailleurs d'indiquer que le plan annoncé pour le développement des langues vivantes à l'école primaire a fait l'objet d'une réflexion conduite par M. Francis Goullier, inspecteur général de l'éducation nationale, conduite autour de deux principes :

- la nécessité de prendre appui sur les spécificités de certaines régions ou bassins de formation en consolidant les dispositifs existants (enseignement des langues régionales, enseignement de la langue du pays voisin dans les régions frontalières...);

- la priorité donnée à la communication (compréhension et expression à l'oral, puis à l'écrit) sans que les apports culturels soient pour autant négligés.

*c) Les moyens affectés au nouveau dispositif*

• Les professeurs des écoles

Les personnels mobilisés pour l'enseignement des langues vivantes devraient être, à terme, des enseignants du premier degré formés spécifiquement pour dispenser un enseignement linguistique à de jeunes enfants.

A l'heure actuelle, environ 15 000 enseignants du primaire ont été estimés capables d'enseigner une langue vivante étrangère à des élèves de cours moyen, soit 5 % de l'effectif total des enseignants du premier degré. Ce chiffre est sans doute sous-estimé, le passage devant la commission d'habilitation restant une démarche volontaire de la part de l'enseignant. Dans le cadre du plan de développement, un recensement précis des personnels disposant de compétences linguistiques devra être effectué dans le premier degré et des formations seront proposées aux enseignants.

Il convient de rappeler que les nouvelles générations de professeurs des écoles seront davantage préparées aux langues vivantes en raison de l'introduction en 2002 d'une épreuve obligatoire de langue vivante au concours de professeur des écoles: en effet, 40 % des candidats choisissent aujourd'hui les langues vivantes comme seconde épreuve d'admission.

- Les locuteurs étrangers

Les assistants étrangers de langue vivante sont recrutés dans le cadre de programmes d'échanges conclu avec nos pays partenaires. Ces étudiants sont présélectionnés par le pays d'origine et ensuite sélectionnés par des commissions mixtes réunissant les représentants du ministère de l'éducation nationale et ceux des pays partenaires. Ils sont nommés par les recteurs dans les établissements du second degré.

Les recteurs d'académie peuvent procéder à des recrutements locaux élargis à d'autres catégories de personnes dont les compétences ont été validées par une commission d'habilitation : étudiants étrangers inscrits dans les universités françaises, personnes bilingues, locuteurs natifs vivant en France, étudiants diplômés en langues vivantes et ayant effectué des séjours prolongés à l'étranger.

*d) Vers un véritable plurilinguisme*

Il a été indiqué au rapporteur que les orientations proposées par la mission d'information<sup>1</sup> de la commission des affaires culturelles du Sénat sur l'apprentissage des langues vivantes, présidée par M. Jacques Legendre, avaient été prises en compte dans le plan de développement annoncé par le ministre : recherche de la diversification linguistique, notamment par l'enseignement obligatoire de deux langues vivantes et l'incitation au développement d'une troisième langue, apprentissage précoce des langues dans le primaire, prise en compte des spécificités linguistiques régionales, adaptation de la formation des enseignants, développement des échanges d'enseignants entre la France et les pays voisins.

Lors de la rentrée scolaire 2000, il est apparu, compte tenu des demandes des familles, un excédent d'enseignants en allemand, en arabe, en portugais et en russe. En revanche, l'anglais, l'espagnol et l'italien connaissent une situation déficitaire. Malgré une augmentation des postes offerts aux différents concours d'enseignement, la poursuite d'un recrutement est parfois contrariée par l'absence d'un vivier suffisant de candidats pour répondre aux besoins du système éducatif, notamment en anglais.

Afin d'atténuer la tendance « naturelle » à privilégier l'anglais en première langue à l'entrée au collège, une des options du plan de développement des langues vivantes est de mettre en œuvre dès l'école primaire une véritable diversification linguistique. Ce plan devrait se traduire dans les cinq ans à venir, par l'apprentissage de deux langues vivantes pour tous les élèves de sixième, ainsi que par l'ouverture de sections européennes. Le bagage linguistique minimal de chaque élève de 6<sup>e</sup> sera constitué de deux

---

<sup>1</sup> *Vers un nouveau contrat pour l'enseignement des langues vivantes, Sénat, n° 73, 1995-1996.*



langues vivantes dont l'anglais. Dans cette perspective, il n'apparaît plus nécessaire de débiter les apprentissages linguistiques par l'anglais et de limiter le choix de la deuxième langue vivante à l'espagnol.

A cet égard, la circulaire du 23 juin 2000 relative aux mesures dites du « collège des années 2000 » invite les responsables académiques et départementaux du système éducatif, ainsi que les chefs d'établissement, à favoriser une plus grande diversification de la deuxième langue vivante, généralisée pour tous les élèves depuis 1998 en classe de quatrième, en prenant appui sur les spécificités académiques.

L'enseignement précoce de langues étrangères dans l'enseignement élémentaire devrait donner une place plus importante aux langues européennes, aux langues régionales et aux langues issues de l'immigration. Les langues dites rares devraient faire aussi l'objet d'une attention soutenue et l'apprentissage de l'arabe ou du chinois devra être proposé. Un effort particulier de sensibilisation des familles à l'intérêt d'ouvrir l'éventail des langues vivantes devrait être engagé.

Votre commission, qui porte depuis plusieurs années, un intérêt tout particulier à cette diversification linguistique ne peut qu'espérer que ces orientations ne resteront pas des vœux pieux et suivra avec attention leur mise en œuvre.

*e) Le développement de l'apprentissage des langues régionales*

La politique mise en place depuis plusieurs années en faveur de l'enseignement des langues et cultures régionales, dans la perspective ouverte par la charte européenne des langues régionales et minoritaires, dont la ratification devra être autorisée par le Parlement, a été réaffirmée lors de la conférence de presse tenue sur l'école primaire par le ministre de l'éducation nationale le 20 juin 2000.

Elle s'est traduite par l'annonce de la création d'un concours spécial destiné à répondre aux besoins en professeurs des écoles qualifiés pour assurer le développement de l'enseignement bilingue, la mise en œuvre de ce concours devant intervenir en 2002.

Aux voies actuellement offertes aux élèves pour l'apprentissage dans l'enseignement public des langues régionales -enseignement d'initiation et enseignement bilingue à parité pour l'école primaire et enseignement bilingue dans les sections de langue régionale pour le collège- devrait prochainement s'ajouter, à l'issue des négociations avec les associations Diwan et Seaska pour l'intégration de leurs établissements dans l'enseignement public, une troisième modalité - le bilinguisme par la méthode d'enseignement dite de l'immersion.

Au niveau du baccalauréat et pour l'ensemble des séries, l'enseignement bilingue verra sa place reconnue par la délivrance d'une mention spécifique portée sur ce diplôme, tandis que sera mis en place dans les académies concernées un conseil consultatif académique des langues et cultures régionales.

En application de cette politique, le ministre a signé le 18 octobre dernier avec le conseil régional d'Alsace et les deux conseils généraux concernés, une convention visant à développer **l'enseignement de l'allemand et de l'alsacien** dans les écoles : alors que 43 % des élèves (91 % en CM2) bénéficient déjà de trois heures d'allemand, la convention prévoit de généraliser cette offre dans le premier degré.

Les sites bilingues seront en outre développés, la pratique de l'alsacien encouragée en maternelle, et un concours spécial organisé pour les professeurs des écoles, incluant une épreuve en allemand.

Par ailleurs, la loi d'orientation relative à l'Outre-mer prévoit, dans son article 34, l'extension des dispositions de la loi du 11 janvier 1951, dite « Loi Deixonne », aux langues régionales en usage dans les quatre académies ultra-marines.

**L'enseignement des créoles** est déjà autorisé à l'initiative des recteurs dans le cadre des dispositions de l'article 12 de la loi du 11 juillet 1975, réaffirmées par l'article 1<sup>er</sup> de la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 qui donne la possibilité d'offrir un enseignement, à tous les niveaux, de langues et cultures régionales.

Le ministre a annoncé en octobre dernier la création d'un CAPES de créole afin de mieux prendre en compte les identités régionales ultramarines, la première session devant se tenir en 2002.

Enfin, le gouvernement se propose de promouvoir **l'enseignement de la langue corse** dans les écoles élémentaires de l'île.

Au terme de l'accord dit « Matignon », signé avec les élus insulaires, *« le gouvernement proposera au Parlement le vote d'une disposition posant le principe selon lequel l'enseignement de la langue corse prendra place dans l'horaire normal des écoles maternelles et primaires et pourra ainsi être suivi par tous les élèves, sauf volonté contraire des parents ».*

Si votre commission n'est nullement hostile à un développement de l'enseignement de la langue corse, elle est plus réservée sur le principe de son inclusion obligatoire dans l'horaire scolaire de l'école primaire qui entraînera nécessairement une réduction de l'horaire consacré à un autre enseignement, par exemple le français.

Un tel objectif suppose par ailleurs que soit identifié parmi les dialectes de l'île la langue qui sera enseignée, un recrutement et une formation spécifique des enseignants en IUFM (le gouvernement proposerait deux concours séparés, avec et sans corse), un recours à des intervenants extérieurs et à des aides-éducateurs recrutés sur profil « langue et culture corse », ouvrant ainsi la porte à une « corsisation des emplois ».

Votre commission tient à rappeler que le rapport Poignant, publié en 1998, sur les langues et cultures régionales, fixait comme principe : *« apprendre une langue régionale est un acte volontaire. Cette faculté doit être ouverte à tous. L'obligation doit être exclue des textes législatifs et réglementaires »*.

## **5. Les incertitudes concernant l'aménagement des rythmes scolaires**

Depuis 1984 divers aménagements des temps scolaires et périscolaires ont été expérimentés au plan local.

Ces aménagements mis en place dans les écoles ont entraîné des modifications journalières, hebdomadaires ou annuelles du calendrier scolaire. Afin de recenser ces modalités, une étude nationale a été demandée à l'inspection générale de l'éducation nationale qui a donné lieu à un rapport rendu public en février 2000.

### *a) Le bilan à la rentrée scolaire 1999*

Le rapport de l'IGEN fait apparaître qu'environ 30 % des écoles et 25 % des élèves bénéficient d'un aménagement du temps scolaire. Parmi ces écoles, 25 % pratiquent la semaine de 4 jours, plus fréquemment en zone rurale et 4 % des écoles la semaine de 5 jours avec des aménagements.

L'aménagement des rythmes scolaires a pour objet d'améliorer les conditions d'apprentissage, le « climat » de l'école et de mieux équilibrer les différents temps de l'enfant, scolaires, périscolaires et familiaux.

L'enquête montre qu'il n'existe pas de modèle généralisable. Les choix doivent être guidés par le souci de l'intérêt des élèves en prenant en compte l'organisation du temps scolaire, celle de la journée en articulation avec le temps périscolaire dans le cadre d'un contrat éducatif local et en cherchant une homogénéité à l'échelle d'un territoire. La réflexion engagée doit évoluer au sein des équipes pédagogiques et dans un dialogue avec les familles, les élus et les acteurs du monde associatif intervenant dans le temps post-scolaire. L'aménagement des rythmes scolaires doit être mené avec le

souci de l'adaptation aux réalités du terrain, l'inspecteur d'académie étant chargé d'assurer la cohérence au niveau départemental.

*b) Le contrat éducatif local (CEL) : développer l'aménagement des temps et des activités des élèves*

Les dispositifs d'aménagement des rythmes scolaires mis en place en 1996 ne seront pas reconduits au terme de leur contrat. En effet, le contrat éducatif local a vocation à intégrer les contrats d'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes.

Les ministères concernés ont mis en place en 1998 des contrats éducatifs locaux dont l'objectif était de favoriser, par la mise en œuvre de projets éducatifs locaux, la réussite scolaire et l'épanouissement de la personnalité des enfants des écoles maternelles et élémentaires et des jeunes de collège, en particulier ceux qui éprouvent le plus de difficultés à accéder aux différentes formes de culture.

Ces projets visaient à compenser les inégalités pendant le temps où les enfants ne sont pris en charge ni par l'école ni par leur famille.

Chaque projet retenu par le comité départemental de pilotage peut bénéficier des moyens et des financements de l'Etat. Le ministère de l'éducation nationale met à la disposition des collectivités locales et des associations des aides-éducateurs dans le cadre de conventions spécifiques. Les enseignants volontaires peuvent participer aux activités péri et extra-scolaires ; dans ce cas ils sont rémunérés soit par l'éducation nationale, dans le cadre des heures pour activités péri-éducatives, soit par l'organisme qui les emploie. En outre, une partie des crédits déconcentrés peut être engagée dans ce dispositif. Par ailleurs, 50 millions de francs ont été réservés aux CEL dans le cadre du collectif budgétaire 2000.

L'enquête menée en mars 2000 auprès des inspections académiques a révélé que 1 237 CEL avaient été signés en métropole et 46 dans les DOM-TOM. D'ici la fin de l'année 2000, environ 1 750 CEL devraient être signés sur l'ensemble du territoire, la signature de ces contrats étant liée à celle des contrats de ville.

Actuellement, 7 379 établissements scolaires publics sont associés à ces projets (hors Paris et DOM-TOM) : 2 606 écoles maternelles, 3 934 écoles élémentaires, 735 collèges, 102 lycées, 2 établissements régionaux d'enseignement adapté et un institut médico-éducatif.

Votre commission souhaiterait que le ministre précise ses intentions concernant l'avenir de l'aménagement des rythmes scolaires, compte tenu

notamment du constat établi par l'IGEN et des conclusions du rapport de M. Hubert Montagner, psychologue spécialiste des rythmes de l'enfant.

## **B. LE COLLÈGE : LA RÉFORME INTROUVABLE**

Votre commission ne peut que constater que le programme de rénovation du collège, annoncé par Mme Royal à la rentrée 1999 après la consultation nationale organisée entre février et mai 1999 sous l'égide du sociologue François Dubet, a été sensiblement édulcoré par le ministre actuel de l'éducation nationale.

Une circulaire publiée en juin dernier tend en effet à recadrer autour de cinq orientations générales les quelque quarante mesures proposées à l'époque par la ministre déléguée.

Dans un rapport d'étape relatif à la mise en place de la réforme des collèges, l'IGEN a souligné que ces mesures de rénovation avaient peu mobilisé les enseignants, et que nombre d'entre elles étaient restées lettre-morte dans la plupart des collèges.

Du fait d'un défaut de pilotage de la part des inspecteurs d'académie et d'une absence de hiérarchisation des objectifs, certaines mesures du catalogue annoncé ont été peu appliquées : c'est le cas en particulier des mesures destinées à lutter contre la violence scolaire qui n'ont fait l'objet que de textes publiés tardivement au cours de l'été.

En revanche, d'autres mesures plus ponctuelles, comme celles concernant l'exercice de la citoyenneté (heure de vie en classe, journal du collégien), les nouveaux bulletins scolaires, les ateliers-lecture ont été largement mises en oeuvre.

Les mesures de réforme pour le « collège des années 2000 » ont fait l'objet des circulaires du 13 janvier et du 23 juin 2000. Lors de la dernière rentrée, ces mesures ont été regroupées autour de cinq priorités.

### **1. Une réforme recentrée**

#### *a) Les dispositifs d'aide personnalisée aux élèves*

La dernière rentrée a vu la poursuite de la mise en oeuvre des dispositifs de **remise à niveau** en classe de sixième, **d'aide individualisée** en classe de cinquième, **d'aide et de soutien** en classe de quatrième, tandis que les **études dirigées ou encadrées** étaient systématisées.

L'enquête de l'IGEN précitée indique que l'aide individualisée a été appliquée dans près de 70 % des collèges mais que sa mise en place a été contrariée par des difficultés pédagogiques tenant pour l'essentiel en une non remise en cause des méthodes de travail des enseignants.

Par ailleurs, le **tutorat** est maintenu pour assurer un suivi individualisé aux élèves en cas de difficultés scolaires ou de comportement. Il peut être demandé par l'élève, par sa famille ou par l'équipe pédagogique et éducative. L'IGEN a constaté que le tutorat n'a été mis en œuvre que dans moins d'un collège sur deux et a regretté le manque d'implication des enseignants : « *Parfois, ce sont les élèves de 3<sup>ème</sup> qui deviennent les tuteurs d'élèves de 6<sup>e</sup>* ».

Il faut enfin souligner que l'efficacité de ces dispositifs d'aide personnalisée aux élèves sera d'autant plus grande que les liens entre collèges et écoles primaires seront renforcés, notamment à travers une liaison plus satisfaisante entre les classes de CM2 et de 6<sup>e</sup>.

#### *b) La maîtrise des langages*

La réforme des collèges tendait à redéfinir les moyens d'accéder à la maîtrise des langages et notamment l'apprentissage de l'oral.

La mise en place en classes de sixième et de cinquième d'ateliers spécifiques, qui ont pour objet de développer l'intérêt des élèves pour la lecture, devrait être généralisée et les pratiques de l'oral devraient être évaluées dans le bulletin trimestriel des élèves.

#### *c) Les pratiques interdisciplinaires*

L'objectif des parcours diversifiés et des **travaux croisés** est de permettre la mise en place de pratiques interdisciplinaires. Ces mesures devraient offrir aux professeurs la possibilité de pratiquer de nouvelles méthodes pédagogiques afin de motiver les élèves du cycle central des collèges.

A la rentrée 2000, si les travaux croisés ne sont pas obligatoires pour toutes les classes de quatrième, les collèges sont encouragés à les expérimenter au cours de l'année scolaire. Il a été demandé à chaque collège d'organiser au moins une expérimentation de « travaux croisés » en quatrième, soit pour une classe entière, soit par regroupement temporaire d'élèves issus de plusieurs classes.

Un bilan de la mise en place des travaux croisés, en 2000/2001 sera établi, afin de décider de la suite à donner à ce dispositif ; dans l'attente de ces

conclusions, la prise en compte de l'évaluation de ces travaux dans le cadre du brevet a été reportée.

L'enquête de l'IGEN a montré que ces travaux croisés destinés à favoriser le travail interdisciplinaire, n'ont été mis en oeuvre que dans 18 % des collèges interrogés.

*d) L'enseignement de la technologie*

La réforme du collège avait aussi pour objet de mettre en place, en classe de quatrième, des groupes pour l'enseignement de la technologie afin de développer « l'intelligence concrète » des élèves et donner aux équipes pédagogiques des outils susceptibles de faciliter les apprentissages, notamment dans le domaine des NTIC.

L'IGEN a établi un bilan mitigé de cette mesure, la mise en place de ces groupes de nouvelles technologies appliquées qui devaient se substituer aux classes de 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> technologiques ayant été limitée, alors que ces classes disparaissent progressivement des collèges. En conséquence, la circulaire du 23 juin 2000 s'est bornée à indiquer que ces groupes seront « accessibles au plus grand nombre ».

*e) L'exercice de la citoyenneté au collège*

L'éducation civique est désormais enseignée de façon continue de la classe de sixième à celle de troisième et est évaluée au brevet depuis la session de 2000. L'« heure de vie de classe » a pour objet d'offrir aux élèves une occasion de débattre des problèmes quotidiens de la classe et de l'établissement. Une version remaniée de la brochure « Mon journal de sixième » a été distribuée à l'ensemble des élèves de sixième à la rentrée. Cette réédition a été conçue comme un support à l'animation de l'heure de vie de classe.

## **2. L'avenir du collège unique**

Le bilan mitigé du plan de rénovation du collège, les observations formulées par l'inspection générale et les réserves des enseignants conduisent nécessairement à s'interroger sur la pertinence du collège unique tel que celui-ci est figé depuis un quart de siècle.

En témoignent la déclaration du ministre délégué à l'enseignement professionnel en juin dernier : « *du collège unique, il faut retenir l'immense ambition humaniste, mais unique ne veut pas dire uniforme. Nous ne nous contenterons pas de l'hypocrisie des apparences* », ainsi que celle du ministre

de l'éducation nationale : « *De tribune en tribune, on gémit sur l'hétérogénéité du collège sans en tirer les conséquences pratiques. Le moment est sans doute venu de réfléchir sans tabou.* »

Votre commission rappellera pour sa part que la moitié seulement des collégiens se retrouveront un jour dans un lycée d'enseignement général, alors que les programmes et les méthodes d'apprentissage du collège restent essentiellement définis par cet objectif, et que le collège a toujours été « calqué » sur le lycée et non pas envisagé comme le prolongement naturel de l'école primaire.

Elle espère que les incertitudes sur l'avenir du collège unique seront rapidement levées et que l'inspecteur général Philippe Joutard, qui a été chargé par le ministre d'examiner « *le principe d'unité qui reste le fondement du collège, et le principe de diversité qui permet aux différentes formes d'intelligence de se manifester et de s'accomplir...* », fera preuve d'imagination afin d'éviter des guerres de religion pédagogiques : ayant plaidé pour l'introduction du fait religieux dans les programmes scolaires d'histoire-géographie, à l'occasion d'un rapport en 1988, il semble être l'homme de la situation...

Ce rapport devrait préciser la notion de parcours scolaire en soulignant notamment le rôle des classes charnières (6<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup>) et en recherchant le moyen de renforcer leur lien avec l'école primaire et la première année de lycée.

Il devra ainsi nécessairement se prononcer pour le maintien du collège pour tous, qui est paradoxalement source d'exclusions, d'inégalités et de tensions, ou pour une spécialisation plus précoce vers une voie professionnelle, ce qui implique l'abandon d'un principe de l'école républicaine, c'est-à-dire celui d'une formation générale de base pendant toute la durée de la scolarité obligatoire.

Votre commission suivra ce débat avec attention.

### **C. LA RÉFORME DU LYCÉE INFLÉCHIE**

A la suite des très vives critiques formulées à l'encontre de la réforme des lycées, engagée à l'issue d'une longue concertation avec les intéressés par son prédécesseur, M. Jack Lang, ministre de l'éducation nationale, a annoncé le 17 avril dernier que l'esprit de cette réforme serait préservé, que les modalités de son application seraient assouplies et que les mesures prévues s'accompagneraient d'un soutien technique, pédagogique et financier.



A cette fin, l'innovation pédagogique sera encouragée « *au service d'une exigence scientifique, intellectuelle et culturelle* ». Bref, le lycée « light » de la réforme Allègre a vécu et les savoirs fondamentaux sont réhabilités.

Il convient de rappeler que cette réforme, qui est entrée en vigueur à la rentrée 1999 pour les classes de seconde, privilégiait l'acquisition d'éléments communs de culture générale et pratique, proposait une réduction des horaires de cours magistral au profit d'enseignements en petits groupes, modifiait en les allégeant les programmes pour privilégier les connaissances de base, les apprentissages fondamentaux et la maîtrise des savoirs dans une perspective multidisciplinaire.

## **1. Les mesures maintenues**

### *a) L'aide individualisée*

L'aide individualisée en classe de seconde s'adresse aux élèves en difficulté qui peuvent bénéficier de deux heures de soutien par semaine (une heure en français et une heure en mathématiques) au sein de groupes de travail ne dépassant pas huit élèves.

### *b) Les travaux personnels encadrés*

Les TPE, qui consistent en deux heures hebdomadaires par groupe de deux à quatre élèves ont été expérimentés à la dernière rentrée scolaire dans plusieurs lycées et devraient être généralisés en janvier 2001 en classe de première, au lieu de la rentrée 2000. Ils devaient être mis en place dans au moins une classe par lycée lors de la dernière rentrée.

Ces travaux sont destinés à préparer les lycéens aux méthodes de travail de l'enseignement supérieur (recherche documentaire, exposé oral, approche pluridisciplinaire des thèmes étudiés). Les thèmes choisis doivent être rattachés aux programmes des grandes disciplines des diverses séries et ces travaux s'effectuent sous la direction concertée de plusieurs enseignants.

### *c) L'éducation civique, juridique et sociale*

Appliquée d'abord en classe de seconde, l'éducation civique, juridique et sociale a été étendue à la classe de première lors de la dernière rentrée. Cet enseignement, d'une durée de 16 heures annuelles, est assuré par les professeurs d'histoire-géographie et centré sur les thèmes liés à la citoyenneté abordés de manière transdisciplinaire.

Par ailleurs, le dispositif de la vie lycéenne est renforcé. Pour la première fois, les lycéens ont élu au mois d'octobre dernier leurs représentants aux nouveaux conseils de la vie lycéenne, qui ont été étendus cette année dans tous les lycées après avoir été testés pendant deux ans dans quelques établissements.

Ces conseils à composition paritaire, lycéens-adultes, seront consultés avant chaque conseil d'administration et ont pour objet de formuler des avis sur la vie de l'établissement (règlement intérieur, temps scolaire, activités sportives, culturelles et périscolaires, santé, sécurité, orientation, utilisation du fonds lycéen) et des propositions personnalisées dans le domaine artistique, social, civique et humanitaire.

## **2. La fin du lycée allégé**

Les arrêtés du 19 juin 2000 précisent l'organisation et les horaires des classes de lycée en modifiant les arrêtés du 18 mars 2000.

### *a) Des horaires renforcés*

Revenant sur le principe d'un allègement des emplois du temps et des horaires, autour de 26 heures, hebdomadaires, le ministre de l'éducation nationale a réintroduit une demi-heure de mathématiques et de français en classe de seconde, cette mesure ayant pour conséquence de réduire les dédoublements de classe.

### *b) La filière littéraire privilégiée*

Au nom de l'égale dignité des filières, il a souhaité redonner un caractère attractif à la filière littéraire, en renforçant ses exigences et en augmentant le nombre d'heures d'enseignement.

L'horaire hebdomadaire obligatoire de français devrait ainsi passer de cinq à six heures en classe de première L, cette heure supplémentaire devant être consacrée à la littérature qui était jusqu'à présent une option facultative.

En classe de terminale, l'horaire de littérature sera porté à quatre heures contre deux heures et demi aujourd'hui. Par ailleurs, la première langue vivante bénéficiera d'une heure supplémentaire par semaine.

Afin de préserver l'enseignement du grec et du latin, tous les élèves auront la possibilité de suivre deux options facultatives. Il est également prévu d'aligner l'organisation générale de la série L sur celle des séries économie et sociale (ES) et scientifique (S).

*c) Le renforcement des langues vivantes*

L'enseignement des langues vivantes sera renforcé avec l'extension obligatoire de la deuxième langue vivante à tous les élèves de la série S en première et en terminale. La LV1 est également confortée en série S, la moitié de l'horaire prévu (deux heures) faisant l'objet d'un dédoublement.

Par ailleurs, la diversité des langues proposées pourra être maintenue avec un regroupement des élèves des différentes séries.

*d) Le maintien de l'allégement des programmes*

Les programmes de la classe de seconde, tels qu'ils avaient été allégés et expérimentés au cours de la dernière année scolaire, ont été maintenus lors de la dernière rentrée<sup>1</sup>.

Il devrait en être de même pour les programmes de la classe de première à la rentrée 2001<sup>2</sup>.

*e) L'avenir du baccalauréat*

Le baccalauréat, « monument historique », devrait être maintenu dans sa forme actuelle jusqu'à la session 2002, les marges d'innovation étant étroites dans la mesure où le maintien du caractère anonyme et national de cet examen est souhaité.

Seuls les élèves des classes de première des séries générales seront concernés par des modifications de l'examen : ils passeront en juin 2001 des épreuves anticipées en français, mais aussi en mathématiques-informatique en classe de première L, et en sciences pour les séries ES et L, l'enseignement de ces disciplines prenant fin à l'issue de la classe de première.

\*

\*      \*

---

<sup>1</sup> Les nouveaux programmes à la rentrée 2000 s'appliquent au français, à l'EPS, à la physique-chimie, aux SVT, aux mathématiques, aux sciences économiques et sociales, aux enseignements artistiques, à l'informatique de gestion et à la communication.

<sup>2</sup> Les nouveaux programmes concernent l'ECJR dans les séries générales, les mathématiques-informatique en série L, l'enseignement scientifique en séries ES et L.

Votre commission qui avait accueilli avec une certaine inquiétude le projet d'un lycée « allégé », ne peut que se féliciter d'une réhabilitation des savoirs fondamentaux au lycée dont la maîtrise commande largement la réussite dans l'enseignement supérieur.

#### ***D. LE PROBLÈME DE LA CARTE SCOLAIRE***

Destinée à assurer une répartition équilibrée des moyens de l'enseignement scolaire sur l'ensemble du territoire national, la carte scolaire est considérée par nombre de familles comme une contrainte.

##### **1. La carte scolaire dans le premier degré**

Il convient de rappeler que dans le cadre académique, les moyens sont répartis en tenant compte de la démographie scolaire, de la structure des réseaux des écoles ainsi que de critères prenant en compte notamment la ruralité et les disparités sociales. Les recteurs ont la responsabilité de la répartition des dotations académiques entre départements qui entraîne chaque année des décisions d'ouverture et de fermeture de classes en fonction de priorités telles que le maintien des écoles en milieu rural ou le renforcement des zones d'éducation prioritaire.

##### **2. La sectorisation dans le second degré**

En fonction des règles de la sectorisation, chaque élève doit être scolarisé dans l'établissement relevant de l'aire géographique où se situe son domicile.

Les seules dérogations qui peuvent être accordées par l'inspecteur d'académie résultent de la prise en compte de la situation familiale du fait que des élèves peuvent résider à la limite de la zone de recrutement de deux secteurs, ou du choix d'options qui ne sont pas proposées dans un établissement de leur secteur.

Les dérogations ne sont appliquées qu'en cas de places vacantes après admission des élèves domiciliés dans le secteur.

### **3. Les observations de la commission**

Votre commission tient d'abord à souligner les écarts de dotation existants entre académies aussi bien en emplois qu'en heures supplémentaires d'enseignement.

Ces écarts peuvent résulter de prévisions aléatoires d'effectifs, de l'usage de personnels en sureffectif et aussi de la priorité accordée au maintien de l'école en milieu rural. Depuis quelques années, le ministère s'est efforcé de réduire les écarts de dotation entre académies, au grand dam de certaines, notamment en zones rurales.

Si la carte scolaire est nécessairement appelée à évoluer d'année en année en fonction des évolutions démographiques et des transferts de populations, et si les zones urbaines et suburbaines doivent être renforcées, notamment dans le cadre de la politique de l'éducation prioritaire, force est de constater que les modifications de la carte scolaire dans certains départements peuvent modifier sensiblement la réalité du tissu scolaire et du service public éducatif, notamment en zone rurale, selon que tel ou tel critère de répartition est privilégié.

## **III. LES PROBLÈMES EN SUSPENS**

### **A. *LES DIRECTEURS D'ÉCOLE ET LES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT : UNE DÉSAFFECTATION À L'ÉGARD DE CES FONCTIONS***

#### **1. Les directeurs d'école**

D'après les statistiques les plus récentes, environ 4 500 écoles ne disposeraient pas de directeur, soit près de 10 % de l'ensemble des écoles maternelles ou élémentaires.

Certes, des efforts ont été engagés au cours des dernières années pour améliorer leur situation, notamment en matière de formation préalable, de prise en compte des contraintes liées à leurs fonctions pour l'intégration dans le corps des professeurs des écoles, de décharges de services, de bonifications indiciaires, d'indemnité de sujétions spéciales, d'information sur les conditions d'exercice de leur responsabilité...

Il a été indiqué à votre rapporteur qu'une réflexion était actuellement engagée pour rendre leur fonction plus attractive.

En dépit de ces avancées, la situation reste délicate dans de nombreuses académies comme en témoignent les actuels mouvements de grève administrative qui se traduisent notamment par la rétention de certains documents, tels les résultats de tests d'évaluation en classe de CE2.

Votre commission souhaiterait obtenir du ministre des précisions sur les mesures envisagées pour renforcer l'attractivité d'une fonction difficile : une amélioration du régime des décharges, afin de répondre à la multiplication de leurs tâches, un renforcement de leurs moyens matériels, qui parfois confinent au dénuement, une réduction de l'inflation paperassière, une simplification de leurs rapports avec leurs divers interlocuteurs... s'imposent à l'évidence sauf à dissuader encore plus de vocations.

## **2. Les chefs d'établissement de l'enseignement secondaire**

A la suite de la publication du rapport du recteur Blanchet sur la revalorisation du rôle des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire, des négociations ont été engagées avec les organisations représentatives des personnels de direction et devraient prochainement déboucher sur un protocole d'accord.

Plusieurs orientations ont été envisagées dans ce cadre.

### *a) La clarification des missions et responsabilités des chefs d'établissement*

Il convient de rappeler que les personnels de direction sont les relais et les garants, au sein de leur établissement et sous l'autorité du recteur et des inspecteurs d'académie, de la politique éducative définie par le ministre de l'éducation nationale.

Une redéfinition des missions et des compétences attendues des personnels de direction a été étudiée afin d'améliorer les conditions de recrutement, de formation et d'évaluation de ces personnels.

*b) De nouvelles structures de pilotage de l'établissement.*

Afin d'améliorer le pilotage des établissements, diverses mesures ont été envisagées :

- la création d'un bureau à composition allégée, qui serait l'émanation du conseil d'administration et qui remplacerait la commission permanente. Il permettrait de décharger le conseil d'administration de certaines de ses tâches ;

- la création d'un conseil pédagogique d'établissement, présidé par le chef d'établissement et composé d'enseignants compétents pour proposer les orientations et les actions de la politique pédagogique de l'établissement ;

- une nouvelle organisation, autour d'un pôle administratif plus structuré, de l'administration et de la gestion matérielle et financière de l'établissement ;

- une mise en réseau des établissements à faibles effectifs.

*c) Une meilleure reconnaissance des chefs d'établissement*

Les mesures suivantes ont été prévues :

- l'évaluation des chefs d'établissement : une lettre de mission envisagée comme un dispositif d'aide et d'accompagnement aux chefs d'établissement fixerait, à l'issue d'une période de trois à quatre ans, les objectifs personnels du chef d'établissement ; ces résultats seraient évalués afin de permettre une gestion plus efficace et transparente des mutations et des promotions ;

- la professionnalisation et la valorisation de la formation initiale et continue : fondée sur l'alternance, la formation initiale combinerait « mise en situation » et formation théorique. Un DESS de gestion pourrait valider la formation suivie.

*d) La déconcentration de certaines opérations de gestion*

Afin d'assurer une meilleure gestion du corps, les mutations des adjoints, l'affectation des lauréats des concours, l'établissement du tableau d'avancement au grade intermédiaire et les sanctions disciplinaires du premier groupe pourraient être déconcentrés.

*e) Une redynamisation du corps*

Actuellement, seuls les personnels enseignants, d'éducation et d'orientation de catégorie A peuvent se présenter aux concours. Il est proposé

d'ouvrir les concours aux fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière de catégorie A et d'élargir l'accès aux corps de personnels de direction par voie de détachement. L'âge maximum d'accès aux concours serait progressivement ramené à 45 ans.

*f) Le développement de la mobilité et des débouchés*

La mobilité serait rendue obligatoire à l'issue de 8 à 10 ans d'exercice dans le poste. Des perspectives de carrière seraient ouvertes par détachement sur des emplois fonctionnels d'inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale, et de secrétaires généraux de l'administration scolaire et universitaire par un accès plus large aux concours de personnels d'inspection.

*g) Une revalorisation catégorielle de la carrière*

- La création d'un corps unique

A l'heure actuelle, les personnels de direction sont recrutés, pour la première catégorie au niveau « agrégés » et pour la deuxième catégorie au niveau « certifiés et assimilés ». Afin d'assouplir la gestion des personnels de direction, il est proposé la création d'un corps unique à trois grades, avec maintien des deux niveaux de recrutement.

Le nouveau corps sera repyramidé. Il est prévu de porter le pyramidage du nouveau corps à 47 % des effectifs du corps pour le grade de base, 45 % pour le grade intermédiaire et 8 % pour le grade supérieur. Le coût de cette mesure est évalué à 19,7 millions de francs.

Il est envisagé de simplifier et de revaloriser le régime de rémunération accessoire actuellement en vigueur qui est particulièrement complexe. A cette fin, 14,2 millions de francs sont inscrits au projet de loi de finances 2001, le coût de la mesure en année pleine s'élevant à 42,6 millions de francs.

- La révision du classement des établissements

Déterminant une partie du régime indemnitaire, le classement des établissements serait revu afin de mieux prendre en compte les effectifs d'élèves accueillis dans les lycées qui se révèlent d'une gestion plus lourde que les lycées professionnels et les collèges (les deux-tiers des lycées ont plus de 800 élèves, contre 8 % des LP et 12 % des collèges) : 10,44 millions de francs sont inscrits pour 2001 à ce titre, et 31,22 millions de francs en année pleine.



*h) Les observations de la commission*

La commission tient à rappeler que, sur un corps de 13 600 personnels, quelque 400 postes de personnels de direction (contre 1 200 il y a deux ans) sont encore vacants dans les 8 500 établissements du second degré, à la fois par manque de places offertes dans les concours de recrutement et surtout par manque de vocations.

Cette situation n'est d'ailleurs pas générale : alors que l'ouverture d'un poste de proviseur dans un lycée bien coté de centre-ville peut susciter des centaines de candidatures, la pénurie est particulièrement criante dans les académies exposées à la violence, et notamment en Seine-St-Denis, où plus de la moitié des proviseurs-adjoints sont des enseignants « faisant fonction ».

C'est aussi le cas dans des régions rurales isolées, où certains petits collèges accueillant moins de 100 élèves, sont peu demandés.

Outre les mesures de revalorisation envisagées, il conviendrait de renforcer la présence de personnels administratifs pour permettre aux principaux et aux proviseurs d'assurer des responsabilités de plus en plus diversifiées.

**B. LES MESURES CONTRE LA VIOLENCE SCOLAIRE**

**1. La fin de l'école sanctuaire**

La violence scolaire est devenue une donnée permanente, comme en témoignent les statistiques communiquées par l'éducation nationale en janvier 2000.

Au cours de l'année scolaire 1998-1999, les établissements du second degré ont transmis chaque trimestre 240 000 déclarations d'incidents de toute nature ; sur ces 240 000 déclarations, 6 300 sont des faits graves qui ont été signalés au Parquet et qui se répartissent entre violences physiques et sexuelles, coups et blessures, racket, port d'armes à feu ou d'armes blanches, violences verbales...

Les auteurs de ces faits graves sont pour 86 % des élèves, pour 12 % des personnes extérieures à l'établissement, pour 1,3 % des personnels et pour 0,7 % des parents d'élèves. Leurs victimes sont pour 78 % des élèves et pour 20 % des personnels. En moyenne, 17 % des collèges et des lycées déclarent un fait grave par trimestre.

Ces quelques chiffres sont sans doute loin de recenser la totalité des violences scolaires dont la presse se fait tous les jours l'écho pour les faits les plus graves.

## **2. Les plans contre la violence scolaire : un exercice obligé pour les ministres de l'éducation nationale**

Votre commission ne peut que constater l'efficacité très relative des plans successifs de lutte contre les violences scolaires.

- **mai 1992** : le plan Lang prévoit des créations d'emplois administratifs et une priorité de mutation pour les enseignants des établissements sensibles ;

- **mars 1995** : le premier plan Bayrou présente 12 mesures tendant notamment à renforcer la collaboration entre police, justice et école, à créer un numéro d'appel téléphonique spécifique et à développer l'éducation civique ;

- **mars 1996** : le second plan Bayrou est constitué de 19 mesures ordonnées autour de trois orientations : le renforcement de l'encadrement, les relations élèves-parents, les établissements et leur environnement ;

- **novembre 1997** : la première phase du plan Allègre, mise en œuvre au début de l'année 1998 concentre des moyens supplémentaires dans dix sites expérimentaux répartis sur six académies (Aix-Marseille, Amiens, Créteil, Lille, Lyon, Versailles).

Ce plan concernait 411 collèges et lycées regroupant 270 000 élèves et 1 742 écoles de leur secteur accueillant 330 000 élèves.

En 1998 et 1999, ces écoles et établissements ont bénéficié de 485 emplois d'infirmières et assistantes sociales, de 100 postes ETP de médecins scolaires, de 400 emplois ATOS, de 100 emplois de CPE et de 4 728 aides-éducateurs.

Ce plan a été complété par trois mesures : la mise en œuvre de la loi du 17 juin 1998 qui aggrave les sanctions pénales encourues pour des faits de violence commis à l'intérieur d'un établissement scolaire ou à ses abords, la signature en mars 1999 dans 14 départements d'une convention avec l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation, la création d'une cellule « SOS violences » dotée d'un numéro spécifique. Outre ces mesures de prévention, ce plan a permis d'engager un programme de partition des plus gros collèges ;

- **janvier 2000** : la seconde phase du plan Allègre tend à étendre le dispositif initial à dix académies et vingt sites, soit 506 collèges et lycées et 2 338 écoles. Les moyens supplémentaires prévus consistent en 181 emplois d'infirmière, 107 emplois d'assistant de services sociaux, 18 emplois de médecin scolaire, 100 emplois de conseiller principal d'éducation ; 400 emplois de surveillant, 2 005 aides éducateurs et 1 028 aides au cadre de vie.

En outre, à la rentrée 2000 ont été mis en place 1 000 emplois « d'adultes-relais » qui sont des collaborateurs recrutés à partir d'une aide forfaitaire de l'Etat dans le cadre de la politique de la ville pour établir des liens avec les jeunes.

D'autres mesures tendent à renforcer les équipes de terrain, les équipes de direction des établissements et à mobiliser tous les services de l'Etat (gendarmerie, police, justice...) afin de développer les procédures rapides d'intervention en cas d'incidents. Les observatoires départementaux des phénomènes de violence sont chargés d'établir des diagnostics communs.

Par ailleurs, l'aide aux victimes est développée : cellules d'aide, de soutien et d'écoute, présence de représentants de l'éducation nationale aux côtés des victimes au cours des procès.

Enfin des recommandations aux chefs d'établissement ont été données sur la conduite à tenir face aux principales situations de violence, à l'égard de la victime et de l'auteur, et sur les mesures à prendre dans le cadre de la vie scolaire.

Ce dispositif a été complété par une série de mesures de prévention :

- suivi spécifique des élèves en difficulté grâce au tutorat, aux classes relais et aux contrats de réussite scolaire ;
- augmentation du nombre de classes et d'internats-relais (250) permettant d'accueillir temporairement près de 5 500 collégiens en risque de marginalisation scolaire ;
- mise en place de structures de prévention : comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté, lieux d'écoute pour les élèves et de communication avec les familles, lancement de l'opération « Ecole ouverte » ;
- création en juin 2000 d'un comité national antiviolence constitué de magistrats, de policiers, de représentants des enseignants et des parents d'élèves : ce comité aura pour fonction d'évaluer l'évolution des violences scolaires, de coordonner les services ministériels concernés et de fournir des propositions au ministre ;

- publication de deux circulaires du 11 juillet 2000 visant à renforcer la discipline scolaire dans les lycées et collèges.

- **juillet 2000** : annonce de cinq chantiers destinés à limiter la violence scolaire à la rentrée 2000 :

- lancement d'une dizaine de chantiers-pilotes d'internats éducatifs destinés à accueillir des jeunes en rupture familiale ou scolaire ;

- inscription de 50 millions de francs dans le collectif pour la réfection d'écoles primaires ;

- attribution de 5 000 bourses de mérite pour des lycéens en ZEP ;

- confirmation de la mise en place d'« adultes-relais » pour faciliter les relations entre l'école et les quartiers ;

- relance des contrats éducatifs locaux afin de prendre en charge les élèves hors du temps scolaire.

### **3. Des résultats décevants**

Force est de constater que les résultats enregistrés par ces plans successifs ont été décevants.

Le plan lancé en 1998 a certes permis de diminuer la violence dans certains établissements, mais la dégradation de la situation s'est poursuivie dans d'autres.

Ainsi, la violence a-t-elle baissé de 40 % dans les établissements expérimentaux de l'Oise, concernés par le plan, alors qu'elle n'a fait que se stabiliser dans le reste du département.

Dans les Bouches-du-Rhône, les faits graves ont baissé de 27 % en deux ans dans les lycées et collèges concernés, contre 15 % dans l'ensemble du département.

Dans le Vaucluse, la baisse est de 40 % sur les sites expérimentaux contre 27 % dans le reste du département.

En revanche, la situation a continué à se dégrader à Paris et dans sa banlieue : si la baisse des violences a été estimée à 5 % en Seine-Saint-Denis, les faits graves ont augmenté et les agresseurs sont de plus en plus jeunes.

Sur un plan général, les statistiques de la dernière année scolaire révèlent une aggravation de la violence pour certains faits graves :

- les dégradations, qui représentent le quart des faits graves, ont augmenté de 4,6 % par rapport à l'année précédente ;

- les vols, qui représentent 12,6 % de ces faits graves, ont augmenté de 4 % ;

- la consommation de drogue (3,3 % de ces faits graves) a également augmenté ;

- les signalements de port d'armes blanches et de bombes lacrymogènes (2 % des faits graves) ont doublé.

En revanche, les intrusions extérieures dans les établissements auraient été réduites de moitié, les violences verbales et les atteintes physiques aux personnes seraient en légère baisse, tandis que le port d'armes à feu restait stable.

Enfin, une enquête du ministère de l'éducation nationale montre que les établissements associant les personnels, y compris les aides-éducateurs, les parents d'élèves et les délégués des élèves, ont obtenu les meilleurs résultats, mais aussi que le recours aux classes de niveau peut contribuer à aggraver les phénomènes de violence.

### ***C. LES INTERROGATIONS SUR LE DEVENIR DES AIDES-ÉDUCATEURS***

Recrutés en application de la loi du 16 octobre 1997, les aides-éducateurs employés dans les écoles et les établissements d'enseignement scolaire se sont vus confier des fonctions répondant aux besoins émergents ou non satisfaits relevant de l'action éducatrice.

#### **1. Le coût du dispositif : plus de 7 milliards de francs en 2000**

La rémunération des aides-éducateurs 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 financé non seulement sa part de la rémunération des aides-éducateurs, mais aussi la part du ministère de l'éducation nationale.

La part des dépenses directement assumée par l'éducation nationale, sur le budget de l'enseignement scolaire, a évolué, ainsi qu'il suit :

- 1998 : 730 millions de francs ;
- 1999 : 1,14 milliard de francs ;
- 2000 : 1,19 milliard de francs ;
- 2001 : 1,26 milliard de francs.

Il convient de rappeler que la part financée par le ministère de l'emploi et de la solidarité, pour les seuls aides éducateurs, a évolué comme suit :

- 1997 : 600 millions de francs ;
- 1998 : 3,5 milliards de francs ;
- 1999 : 5,038 milliards de francs ;
- 2000 : 5,94 milliards de francs.

## 2. Les effectifs concernés

### a) *les contrats créés*

Le nombre de contrats créés par le ministère de l'éducation nationale devrait atteindre 70 000 à la fin 2000 : aux 65 000 contrats notifiés en 1999 au titre du programme emplois-jeunes, s'ajoutent 5 000 contrats, inscrits au budget 2000 pour l'enseignement scolaire public. Ces derniers sont destinés à couvrir notamment la mise en œuvre de la seconde phase du plan de lutte contre la violence à l'école. Les contrats sont ainsi répartis :

<b>Contrats</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Enseignement public	60 975	65 975
Enseignement privé	3 625	3 625
Enseignement supérieur	400	400
<b>Total</b>	<b>65 000</b>	<b>70 000</b>

*b) les emplois d'aides-éducateurs de l'enseignement public*

Au 30 juin 2000, 62 853 emplois d'aides éducateurs étaient notifiés dans 8 400 établissements de l'enseignement public, les académies de Créteil (6 796), de Lille (6 210) et de Versailles (5 012) ayant le plus recours à cette formule, tandis que 14 000 aides-éducateurs avaient quitté leur emploi au printemps 2000.

Leur répartition par écoles et établissements est la suivante :

	<b>Pourcentages</b>
Ecoles maternelles	8,8 %
Ecoles primaires	49,1 %
Collèges	28,4 %
Lycées d'enseignement général et technologique	7,8 %
Lycées professionnels	5,9 %

Il convient de noter que 26 % des emplois-jeunes exercent dans des établissements classés en zone d'éducation prioritaire.

Le niveau de formation des aides-éducateurs est, en moyenne, supérieur au bac :

- 1 % des aides-éducateurs ne sont pas bacheliers ;
- 57 % ont pour dernier diplôme le baccalauréat ;
- 28 % ont un diplôme à bac + 2 ;
- 14 % ont un diplôme supérieur à bac + 2 (licence 11 %, maîtrise 2 %).

### **3. Les fonctions exercées par les aides-éducateurs**

Ces fonctions sont précisées par la circulaire du 16 décembre 1997 qui précise les modalités de mise en œuvre des emplois jeunes dans les EPLE et les écoles :

- *l'aide à l'enseignement* est plus fréquente dans le premier degré où elle est le plus souvent exercée avec un enseignant ; lorsque l'aide-éducateur est seul devant les élèves, il n'intervient qu'auprès d'une partie de la classe ;

- *le soutien scolaire* est particulièrement développé dans les collèges où 70 % des aides-éducateurs s'y consacrent régulièrement ; dans les lycées, il

occupe quatre jeunes sur dix. Il est plus souvent collectif dans les collèges et plus individualisé dans les lycées ;

- *l'informatique et les nouvelles technologies* : dans le premier degré, l'aide-éducateur anime le plus souvent cette activité seul. Dans les écoles, les aides-éducateurs sont tous chargés de l'initiation à l'outil informatique et la moitié d'entre eux de l'informatique pédagogique. Dans le second degré, la part faite à l'initiation baisse au profit de la maintenance et des interventions techniques ;

- *l'aide à la documentation* : deux tiers des aides-éducateurs du premier degré s'occupent de la bibliothèque, le plus souvent seul ; dans le second degré, un quart des emplois-jeunes passent une partie de leur emploi du temps au CDI ;

- *les tâches de surveillance et d'accompagnement des sorties* sont très fréquentes dans le premier degré, un peu moins dans les collèges et encore moins dans les lycées. Dans le cadre des activités de surveillance, l'aide-éducateur est souvent avec un surveillant ou un autre aide-éducateur ; lors des sorties scolaires, il accompagne un enseignant ;

- *l'animation* concerne la moitié des aides-éducateurs dans le premier degré (aide apportée à l'enseignant pour les activités sportives et les arts plastiques). Dans le second degré, les emplois jeunes sont chargés de l'animation des clubs et des foyers ;

- *la médiation* auprès des élèves est plus développée dans les collèges. Ils l'exercent souvent seul (un cas sur deux), ou avec un autre aide éducateur (un sur quatre), ou encore avec un surveillant ou un conseiller principal d'éducation. La médiation auprès des familles et des centres sociaux est moins développée et s'exerce dans plus de la moitié des cas seul ou en binôme avec un autre aide-éducateur ;

- *l'aide à l'intégration scolaire des élèves handicapés* est la plus faiblement représentée. Les emplois-jeunes exercent cette fonction parallèlement à d'autres activités.

#### **4. Les actions de formation et de partenariat**

Les trois quarts des aides-éducateurs ont bénéficié d'une procédure d'aide à l'élaboration d'un projet professionnel ou d'un projet de formation. A ce dernier titre, 25 % des aides-éducateurs s'inscrivent au CNED ; près de 10 % suivent des formations universitaires créées à leur intention, 15 % des actions spécifiques organisées par les IUFM et les GRETA et 12 % des



formations préparant aux métiers des secteurs de l'animation et de l'accompagnement social.

Deux accords cadres conclus en 1999 respectivement avec le ministère de la jeunesse et des sports et celui de l'emploi et de la solidarité, visent à faciliter l'accès aux formations des secteurs des sports, de l'animation et du travail social ; 2.000 aides-éducateurs ont bénéficié en 1999-2000 de sessions adaptées de formation en alternance, préparant à des diplômes de ces secteurs. L'accord cadre, récemment signé entre le ministère de l'éducation nationale et celui de l'intérieur, ouvre à 8 000 aides-éducateurs des perspectives de formation et d'embauche dans les métiers de la police.

Par ailleurs, huit accords cadres nationaux, passés entre le ministre de l'éducation nationale et des entreprises ont permis de dégager près de 10 000 perspectives d'embauches pour les aides-éducateurs. Les principales entreprises concernées sont Air France, Accor, Avenance, Adia-adecco, Eurodisney, Vivendi, Age d'or service, European link. En outre, un accord passé avec la fédération française du bâtiment, prévoit le recrutement de 5 000 aides-éducateurs sur des métiers tertiaires du secteur.

Au total, les dix accords nationaux conclu représenteraient près de 20 000 cibles d'emplois pour les aides-éducateurs.

## **5. L'avenir des emplois-jeunes de l'éducation nationale**

Sur les 5 000 contrats supplémentaires ouverts au budget 2000, 3 033 ont été attribués dans le premier semestre de l'année pour la mise en œuvre du plan de lutte contre la violence. Ils ont été répartis entre les 15 académies situées en zones de prévention violence et/ou dans les départements classés sensibles par le conseil de sécurité intérieur.

Le projet de budget 2001 ne prévoit pas de recrutements supplémentaires et le ministère de l'éducation nationale a indiqué que les jeunes recrutés en qualité d'aide-éducateur sur des contrats de droit privé n'avaient pas vocation à être maintenus sur ces postes au-delà de l'échéance des cinq ans de contrat.

Dans son récent rapport d'information<sup>1</sup>, notre collègue Alain Gournac estime urgent de préparer la sortie des quelque 20.000 aides-éducateurs dont le contrat s'achèvera en 2002, souligne l'insuffisance des initiatives prises en faveur de leur sortie, notamment vers le privé, préconise une suspension du

---

<sup>1</sup> *Pour une sortie en bon ordre - Bilan à mi-parcours des emplois-jeunes, n° 25 - Sénat 2000-2001.*

recrutement de nouveaux aides-éducateurs et une évaluation de l'utilité des postes créés avant d'envisager leur éventuelle pérennisation.

Il suggère surtout de mettre un terme à l'expérience des aides-éducateurs dans le second degré, dont les activités sont trop souvent démotivantes, à l'exception de celles exercées dans le secteur des NTIC, mais propose de maintenir à terme les emplois jeunes dans le premier degré, en les soumettant à un contrat de droit public de cinq ans non renouvelable.

Le rapport propose enfin de faciliter le départ des aides-éducateurs de la fonction publique, en renforçant leurs formations qualifiantes, en recentrant l'effort de formation sur les moins qualifiés, en mettant en place une procédure spécifique de validation des acquis professionnels et en relançant la contractualisation avec les entreprises.

Votre commission ne peut que partager les orientations et les conclusions de ce rapport en soulignant cependant le rôle parfois utile joué par les aides-éducateurs dans les établissements du second degré, et pas seulement concernant la diffusion des nouvelles technologies auprès des élèves.

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Jean Bernadaux sur les crédits de l'enseignement scolaire pour 2001.**

Un débat s'est alors instauré.

**M. Jean-Paul Hugot** a souligné l'intérêt du rapport présenté en remarquant que le renouvellement attendu de près de la moitié des enseignants, pour cause de départ en retraite, conduisait à reconsidérer la configuration de l'offre éducative pour la génération à venir et à définir de nouveaux contenus de formation plus audacieux et mieux adaptés aux attentes des élèves.

**Mme Hélène Luc** a constaté que l'exposé du rapporteur pour avis présentait de manière claire les nouvelles mesures proposées et a noté que l'annonce du plan pluriannuel de programmation permettait de mettre en perspective les avancées du projet de budget.

En revanche, s'agissant des créations d'emplois annoncées elle a estimé, à la différence du rapporteur pour avis, que celles-ci étaient nécessaires, ou souhaitées par les organisations syndicales, et qu'elles permettraient de mieux encadrer les élèves en leur permettant d'acquérir plus aisément les fondamentaux.

Elle a fait observer que l'amélioration de la qualité de l'enseignement passait aussi par une formation plus satisfaisante des futurs enseignants dans les IUFM.

Elle a également souligné les difficultés rencontrées pour recruter des directeurs d'école et a estimé que la sortie des emplois jeunes de l'éducation nationale était rendue plus difficile du fait d'une formation insuffisante, la vocation des aides éducateurs étant, selon elle, de passer des concours d'accès à la fonction publique.

**M. Jean-Claude Carle** a félicité le rapporteur pour avis pour son analyse sans complaisance des crédits et a rappelé que l'éducation nationale était la première ligne budgétaire de l'Etat.

Il a fait observer que son augmentation annuelle représentait quelque 9 milliards de francs, soit le double du budget de la jeunesse et des sports, et il s'est inquiété d'une inflation des moyens qui ne permet pourtant pas de remédier à l'échec scolaire. Estimant que le budget de l'enseignement scolaire privilégiait davantage l'emploi de ses personnels que l'élève, il a indiqué qu'il suivrait les conclusions du rapporteur pour avis.

**M. Serge Lagauche** a noté la qualité du rapport présenté mais a remarqué que celui-ci passait sous silence les efforts engagés en matière de recrutement.

S'agissant de la désaffection constatée à l'égard de la fonction de directeur d'école, il a souhaité une déconcentration de la procédure de nomination et a souligné le coût budgétaire des décharges d'enseignement.

Il a par ailleurs estimé que toute réforme du système éducatif supposait une adhésion des intéressés, c'est-à-dire des enseignants, et il a insisté sur la distance qui s'est accrue entre les élèves de la nouvelle génération et les enseignants parvenus en fin de carrière.

Rappelant les mesures annoncées par le ministre délégué à l'enseignement professionnel, il a estimé que le baccalauréat n'était pas la panacée pour tous les élèves, et qu'il convenait de développer les actions d'orientation en y associant les familles.

Il a enfin souligné les difficultés rencontrées pour recruter des personnels et a souhaité que la politique engagée par le gouvernement en matière d'éducation soit poursuivie pour recueillir tous ses fruits.

**M. Albert Vecten** a estimé que la vacance constatée de trop nombreux postes de directeurs d'école résultait d'abord d'un centralisme exagéré de la procédure de nomination qui tend à décourager les candidats à la fonction.

Il a ensuite jugé paradoxal que la formation des aides éducateurs ait été négligée par l'éducation nationale, notant que les collectivités locales quant à elles ont fourni un effort important pour dispenser une formation à leurs emplois-jeunes.

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

- les perspectives de départ à la retraite de près de la moitié des enseignants dans les années à venir conduiront à recruter en moyenne 14.000 enseignants par an pour chaque degré d'enseignement ; ces derniers devraient

bénéficier d'une formation initiale renforcée, notamment dans le domaine des langues vivantes et des nouvelles technologies ;

- les créations massives d'emplois ont suscité des réactions diverses des organisations syndicales, mais peuvent être appréciées différemment par les élus qui votent les crédits correspondants ;

- 4.000 postes de directeur d'école seraient aujourd'hui vacants : les professeurs des écoles ne sont pas formés pour exercer cette fonction difficile et les directeurs en fin de carrière tendent à l'abandonner pour retrouver des postes d'enseignants ou de remplaçants ; il conviendrait que les directeurs d'école deviennent de véritables animateurs pédagogiques susceptibles d'assister leurs collègues dans les classes ;

- 400 vacances de postes sont aujourd'hui constatées pour les chefs d'établissement dans l'enseignement secondaire ;

- l'éducation nationale a un devoir de formation pour ses emplois-jeunes, notamment pour ceux qui ont un diplôme inférieur à bac+2, qui pourront par ailleurs faire état d'une expérience professionnelle non négligeable dans le secteur éducatif.

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 2001.**

