

N° 69

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Philippe RICHERT,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SIGLES	6
INTRODUCTION	8
I. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN MOINDRE PROGRESSION POUR DES EFFECTIFS SCOLARISÉS STABILISÉS	10
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE MAIS UNE PROGRESSION RALENTIE	10
1. <i>L'évolution des crédits de l'enseignement primaire public : + 1,95 %</i>	11
a) Les créations d'emplois	12
b) Les mesures en faveur des personnels enseignants du premier degré	13
c) Deux mesures prioritaires	13
2. <i>L'évolution des crédits de l'enseignement secondaire public : + 0,67 %</i>	13
a) L'évolution des emplois	14
b) Les mesures en faveur des personnels du second degré	14
c) Les autres mesures	15
3. <i>L'évolution des crédits de l'enseignement privé sous contrat : + 2,23 %</i>	16
a) Les moyens d'enseignement	17
b) Les personnels enseignants	17
c) Les autres mesures	18
B. UNE GESTION PLUS FINE DES PERSONNELS	19
1. <i>Une politique de réduction et de consolidation des surnombres</i>	19
a) Les surnombres de titulaires autorisés	19
b) La situation des stagiaires	20
2. <i>L'amélioration de la carte scolaire du premier degré</i>	20
a) Les nouveaux indicateurs	20
b) La prise en compte des évolutions démographiques	21
c) Le rééquilibrage des dotations en fonction de la typologie des académies	21
C. L'ÉVALUATION DES EFFECTIFS SCOLARISÉS : L'AMORCE D'UN RENVERSEMENT DE LA TENDANCE	22
1. <i>Un mouvement de baisse continue depuis 1996</i>	22
2. <i>Une inversion de la tendance à la rentrée 2003</i>	22
a) Les prévisions d'effectifs dans le premier degré : + 189 000 en 2011	23
b) Les prévisions d'effectifs dans le second degré	23
D. DES BESOINS DE RECRUTEMENT INDUITS PAR LES DÉPARTS EN RETRAITE	25
1. <i>L'abandon du plan pluriannuel</i>	25
a) Une réponse aux départs massifs en retraite	26
b) Un plan de créations d'emplois	26
c) Les observations de la commission	26
2. <i>Les besoins de recrutement des personnels enseignants</i>	27
a) Une certaine détérioration des viviers de candidats dans le second degré	27
b) Les perspectives de recrutement	27
(1) Pour le premier degré	27

(2) Pour le second degré	28
(3) Les besoins de recrutement des personnels ATOS.....	28
3. <i>La nécessité d'améliorer et de sécuriser les conditions de recrutement des personnels de l'éducation nationale</i>	29
a) Le dispositif mis en œuvre	29
b) Le bilan de l'action engagée	30
4. <i>Une nécessaire réflexion sur la formation des maîtres</i>	30
a) Un rôle accru des universités dans la professionnalisation des futurs enseignants	30
b) Des concours de recrutement modifiés	31
c) Une refonte de la formation de deuxième année en IUFM	32
d) Une évolution des missions des formateurs	32
e) La formation continue des enseignants	33
f) De l'utilité des IUFM ?.....	33
II. DE NOUVELLES PRIORITÉS POUR L'ÉCOLE, LE COLLÈGE ET LE LYCÉE	36
A. UNE PRIORITÉ POUR L'ÉCOLE PRIMAIRE : LA RÉDUCTION DE L'ILLETTRISME	36
1. <i>Une adaptation des programmes</i>	36
2. <i>Des dispositifs d'évaluation</i>	37
3. <i>L'expérimentation de classes de cours préparatoire à effectifs réduits</i>	37
4. <i>Une prise en charge des élèves « à besoins éducatifs particuliers »</i>	38
5. <i>La lutte contre l'illettrisme dans le cadre de l'éducation prioritaire : les contrats de réussite</i>	38
6. <i>La mobilisation du groupe permanent « grande pauvreté et réussite scolaire »</i>	38
7. <i>Un accompagnement par la formation continue des enseignants</i>	39
8. <i>Les observations de la commission</i>	39
B. LA RÉFORME DU COLLÈGE ET L'INSTILLATION DE L'ALTERNANCE	41
1. <i>Une réforme progressive touchant successivement chaque classe du collège</i>	41
2. <i>Le développement progressif des « itinéraires de découverte »</i>	43
3. <i>La prise en compte de l'hétérogénéité des classes : l'aide aux élèves en difficulté</i>	44
4. <i>L'introduction de l'alternance au collège</i>	44
a) L'alternance au niveau de la classe de quatrième	45
b) Les classes de troisième à projet professionnel.....	45
5. <i>Les observations de la commission</i>	46
C. UNE RÉFORME DU LYCÉE PRATIQUÉMENT INCHANGÉE	47
1. <i>Les aménagements ponctuels apportés à l'organisation du baccalauréat</i>	48
2. <i>Une réforme des programmes de philosophie au point mort</i>	48
3. <i>Les travaux personnels encadrés</i>	48
4. <i>Des propositions plus ambitieuses : le rapport Belloubet-Frier sur l'avenir du lycée</i>	49
D. UN RECENTRAGE DES PRIORITÉS SUR L'ACQUISITION DES FONDAMENTAUX ?	50
1. <i>La politique en faveur de l'enseignement des langues étrangères et régionales</i>	50
a) L'apprentissage des langues étrangères dans le premier degré : le recours encore indispensable aux intervenants extérieurs	50
(1) Le constat	50
(2) Les moyens mis en œuvre	51
(3) La répartition des langues enseignées en cours moyen : le tout anglais.....	51
(4) La couverture des classes de cours moyen	52
b) Des orientations moins audacieuses en faveur de l'enseignement des langues régionales	53
(1) Diwan : un dispositif d'immersion linguistique qui reste en l'état.....	53
(2) L'enseignement de la langue corse.....	54
2. <i>La réduction des moyens destinés aux actions artistiques et culturelles</i>	55
a) Le bilan des classes à PAC	55

(1) Dans le 1 ^{er} degré.....	55
(2) Dans le second degré.....	56
b) Le bilan des ateliers artistiques.....	57
c) Une remise en cause des classes à PAC ?	57
III. DES ACTIONS TRANSVERSALES POURSUIVIES ET DÉVELOPPÉES	59
A. L'AVENIR DU DISPOSITIF DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE	59
1. <i>L'extension de la carte de l'éducation prioritaire</i>	<i>59</i>
2. <i>Les effectifs concernés : 1,7 million d'élèves</i>	<i>60</i>
3. <i>Les résultats scolaires des élèves : la valeur ajoutée des lycées en ZEP</i>	<i>61</i>
4. <i>Le dispositif indemnitaire et statutaire des personnels</i>	<i>63</i>
a) Les avantages indemnitaires	63
b) Les avantages statutaires	63
5. <i>Le profil des enseignants de ZEP</i>	<i>63</i>
a) Des enseignants plus jeunes.....	64
b) Une part importante de postes en première affectation	64
c) Un turn-over plus rapide	64
d) La proportion d'enseignants volontaires	65
6. <i>Les observations de la commission</i>	<i>67</i>
B. LES AIDES SOCIALES AUX ÉLÈVES : UN DISPOSITIF COMPLEXE ET INADAPTÉ	68
1. <i>Les bourses de collègue : une aide trop symbolique privilégiant insuffisamment le mérite</i>	<i>68</i>
a) Les critères d'attribution	68
b) L'évolution des financements et du nombre de bénéficiaires	68
2. <i>Les aides aux lycéens.....</i>	<i>69</i>
a) Les bourses nationales d'études de lycée	69
b) Les bourses de mérite.....	70
c) Les primes et les aides spécifiques	70
3. <i>Les fonds sociaux : des dépenses d'assistance diversement consommées</i>	<i>71</i>
a) L'évolution des dotations	71
b) L'utilisation des crédits	71
4. <i>Les mesures nouvelles prévues en 2003</i>	<i>72</i>
5. <i>Les observations de la commission</i>	<i>72</i>
C. LA PRÉVENTION DE LA VIOLENCE SCOLAIRE.....	74
1. <i>Un nouveau plan qui prolonge les dispositifs antérieurs</i>	<i>74</i>
a) Les deux plans Lang	74
b) Les deux plans Bayrou.....	75
c) Les deux plans Allègre	75
2. <i>Un bilan mitigé des dispositifs précédents.....</i>	<i>75</i>
3. <i>La philosophie et les nouvelles dispositions du nouveau plan de prévention de la violence scolaire et de rétablissement de l'autorité à l'école</i>	<i>76</i>
a) La politique en faveur de l'internat.....	77
(1) La création dans chaque département d'une cellule chargée de la scolarité en internat.....	77
(2) Une campagne d'information spécifique.....	78
(3) La formation des personnels.....	78
(4) L'aide aux familles.....	78
(5) L'aide à la création ou à la réhabilitation d'internats	78
b) Le développement des dispositifs relais	80
(1) Les classes -relais	80
(2) Les ateliers-relais.....	81
c) L'opération école ouverte	82
d) Les centres éducatifs fermés.....	83
e) La formation des jeunes détenus : des moyens insuffisants	84
f) La prévention de l'absentéisme scolaire	85

(1) L'obligation scolaire	85
(2) Le programme Nouvelles Chances.....	86
(3) Le retrait du projet d'amende parentale pour absentéisme scolaire	87
g) Un nouveau dispositif de recensement des actes de violence en milieu scolaire	88
(1) Les actes de violences recensés dans le second degré.....	89
(2) Les actes de violence recensés dans le premier degré.....	91
D. L'ENCADREMENT ET LA SURVEILLANCE DES ÉTABLISSEMENTS : UN NOUVEAU DISPOSITIF A UX MODALITÉS ET AU FINANCEMENT INCERTAINS	91
<i>1. La disparition programmée des emplois-jeunes de l'éducation nationale</i>	<i>92</i>
a) Le rappel du dispositif.....	92
b) Le coût du dispositif.....	94
c) Les perspectives d'évolution du dispositif.....	94
d) La diversité des fonctions exercées	95
<i>2. Les pions : un maintien nécessaire</i>	<i>96</i>
a) Les conditions de recrutement des MI-SE	97
b) Les obligations de service des MI-SE.....	97
c) Un profil proche des aides-éducateurs	98
d) Les critiques sévères formulées par l'inspection générale	98
<i>3. Un nouveau dispositif de surveillance : les assistants d'éducation.....</i>	<i>99</i>
a) Les assistants d'éducation : un nouveau dispositif financé par une réduction du nombre des aides-éducateurs ?.....	99
b) Le profil encore flou des assistants d'éducation : le recours aux retraités et aux mères de famille ?	100
<i>4. Les observations de la commission</i>	<i>101</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	103

SIGLES

ABCM	Association de parents pour le bilinguisme en classe dès la maternelle
Zweisprachigkeit	
AIS	Adaptation et intégration scolaire
ATOS	Personnel administratif, technique, ouvrier et de service
Bac pro	Baccalauréat professionnel
BEP	Brevet d'études professionnelles
BTS	Brevet de technicien supérieur
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CAPES	Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement de second degré
CE1	Cours élémentaire première année
CE2	Cours élémentaire deuxième année
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CM1	Cours moyen première année
CM2	Cours moyen deuxième année
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNDP	Centre national de documentation pédagogique
CNE	Comité national d'évaluation
CP	Cours préparatoire
CRDP	Centre régional de documentation pédagogique
DEP	Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'éducation nationale
DRAC	Direction régionale de l'action culturelle
EPL	Établissement public local d'enseignement
EPS	Éducation physique et sportive
EREA	Établissement régional d'enseignement adapté
ETP	Équivalent temps plein
FAS	Fonds d'action sociale
FASILD	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
GRETA	Groupement d'établissements
HSA	Heure supplémentaire-année
IEP	Institut d'études politiques
IGAEN	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale
IGEN	Inspection générale de l'éducation nationale
INRP	Institut national de la recherche pédagogique

ISS	Indemnité de sujétion spéciale
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
LEGT	Lycée d'enseignement général et technologique
MIGEN	Mission d'insertion de l'éducation nationale
MI-SE	Maître d'internat – Surveillant d'externat
PAC	Projet artistique et culturel
PEGC	Professeur d'enseignement général de collège
PEPS	Professeur d'éducation physique et sportive
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PLP	Professeur de lycée professionnel
PMI	Protection maternelle et infantile
RASED	Réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté
REP	Réseau d'éducation prioritaire
SEGPA	Section d'enseignement général et professionnel adapté
SNES	Syndicat national de l'enseignement secondaire
STS	Section de techniciens supérieurs
STT	Sciences et technologies tertiaires
SVT	Sciences de la vie et de la terre
TPE	Travaux personnels encadrés
ZEP	Zone d'éducation prioritaire

« Je pris possession de l'étude des moyens.

J'étais pour eux l'ennemi, le pion ».

A. Daudet

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances 2003 pour la section jeunesse et enseignement scolaire s'élève à près de 54 milliards d'euros, soit une progression de 2,22 % par rapport à 2002.

Le décret du 11 juillet 2002 a conféré au nouveau ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche autorité sur la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire. Pour l'exercice de ses attributions relatives à la jeunesse, le ministère dispose, en tant que de besoin, de la direction du personnel et de l'administration, de la délégation à l'emploi et aux formations, ainsi que de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, qui sont placées sous l'autorité du ministre des sports.

Compte tenu de la création d'un nouvel avis budgétaire sur les crédits de la jeunesse, confié à notre excellent collègue, Pierre Martin, le présent rapport pour avis se limitera au seul examen des crédits de l'enseignement scolaire et se contentera d'évoquer, lorsqu'ils sont individualisés, ceux de l'enseignement technologique et professionnel, qui font depuis plusieurs années l'objet d'un rapport pour avis spécifique de votre commission.

Premier budget de l'Etat, le budget de l'enseignement scolaire correspond au produit total de l'impôt sur le revenu.

Pour l'essentiel, près de 97 % selon les estimations de la Cour des comptes, il est constitué de dépenses de personnel, dont la proportion s'est d'ailleurs sensiblement accrue au cours des années 90. On rappellera que ses crédits ont progressé de l'ordre de 50 %, hors inflation depuis 1990, passant de 30 à 54 milliards d'euros et que sa part dans le budget de l'Etat a été portée de 16 à 20 % entre 1990 et 2003.

Dans le même temps, les effectifs scolarisés dans l'enseignement primaire ont diminué de quelque 400 000 élèves, soit une baisse d'environ

10 % alors que le nombre d'enseignants augmentait de 10 000 : le nombre moyen d'élèves par classe est aujourd'hui de 22,9 dans le premier degré.

Dans le second degré, où la baisse des effectifs a été moins sensible depuis 1990, le taux d'encadrement des élèves est passé de 15 à 12,6 c'est-à-dire que l'on dénombre aujourd'hui en moyenne dans les collèges et les lycées 12,5 élèves pour un enseignant, sans pour autant constater une amélioration des performances scolaires.

Avec une progression des crédits deux fois inférieure à celle de 2002, le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2003 apparaît comme un budget de transition, qui rompt certes avec une trop longue dérive budgétaire mais qui ne traduit pas encore complètement le passage d'une politique de moyens à une politique de résultats. Son recentrage ciblé prend également en compte les contraintes de réduction du déficit budgétaire, le ministère de l'éducation nationale étant naturellement solidaire de la politique du gouvernement.

Votre commission considère à cet égard que les perspectives de renouvellement de 40 % du corps enseignant dans les dix années à venir, pour des raisons démographiques, devraient être l'occasion d'une revisitation de la fonction : une professionnalisation plus satisfaisante de nos professeurs s'impose à l'évidence, ainsi qu'une redéfinition du moule disciplinaire, notamment dans les collèges.

Enfin, et au-delà des seuls débats trop centrés sur le gel du plan de recrutement, qui a sans doute été sacralisé à l'excès, et sur la suppression controversée d'emplois de personnels de surveillance et d'encadrement, qui tendent à occulter les priorités de ce budget, votre commission ne peut que se féliciter de la tonalité nouvelle du discours tenu par les deux nouveaux ministres en charge de l'enseignement scolaire, notamment pour réduire le niveau de l'illettrisme en fin de primaire, l'échec scolaire au collège, le nombre de sorties du système éducatif sans qualification et pour prévenir le développement de la violence scolaire en restaurant dans le même temps l'autorité dans les établissements.

*

* *

Après avoir rappelé l'évolution des crédits de l'enseignement scolaire au regard des effectifs scolarisés, il conviendra d'apprécier le bien-fondé des nouvelles priorités retenues pour l'école, le collège et le lycée.

Le présent rapport pour avis traitera enfin des politiques transversales poursuivies, et éventuellement infléchies, dans le domaine de l'éducation prioritaire, des aides sociales aux élèves, de la prévention de la violence scolaire et de la surveillance des établissements.

I. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN MOINDRE PROGRESSION POUR DES EFFECTIFS SCOLARISÉS STABILISÉS

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE MAIS UNE PROGRESSION RALENTIE

Le projet de loi de finances pour 2003, pour la section jeunesse et enseignement scolaire, s'élève à 53,993 milliards d'euros, soit une augmentation de 2,2 % par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2002, au titre de l'enseignement scolaire.

On rappellera que les crédits de l'enseignement scolaire avaient progressé de 4,11 % en 2002, soit une augmentation double de celle prévue en 2003, et que ce budget avait absorbé entre 1997 et 2002 plus de 40 % de l'augmentation des dépenses budgétaires, alors que le nombre des élèves s'était réduit de plus de 300 000 pendant ces cinq années.

Cette progression est atteinte en dépit de la quasi stagnation de la valeur du point de rémunération. Or, l'évolution de la valeur du point a une incidence forte sur celle du budget de l'enseignement scolaire puisque les dépenses directes ou indirectes de rémunérations représenteraient, selon les estimations de la Cour des comptes, 97 % de ce budget. Ainsi, l'incidence de l'augmentation de la valeur du point dans le budget 2002 était de près de 1 milliard d'euros, alors qu'elle n'est que de 50 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003.

Les mesures concernant les personnels (créations d'emplois et mesures catégorielles) constituent l'essentiel des mesures nouvelles pour 2003.

On peut toutefois souligner, comme le rapporteur spécial de la commission des finances, que si le budget repose sur l'hypothèse d'une absence de revalorisation du point de la fonction publique en 2003, il ne tient pas compte de la mesure de revalorisation de 0,7 % à partir de décembre 2002 annoncée par l'ancien gouvernement au printemps dernier et confirmée par le ministre de la fonction publique le 26 septembre 2002. La prise en compte de cette revalorisation conduirait à faire progresser au total le budget de 2,7 % en 2003.

Évolution du budget de l'enseignement scolaire depuis 1993

(en milliards d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	PLF 2003
Budget de l'enseignement scolaire	36,9	38,3	40	41,4	42,3	43,6	45,5	47	50,6	52,7	53,9
Accroissement en %	6,61	3,84	4,34	4,16	1,5	3,15	4,13	3,46	7,63	4,11	2,23
Budget de l'éducation nationale	42,9	44,4	46,4	48,4	49,4	51	53,2	55	59,2	61,4	62,7
Accroissement en %	7,31	3,48	4,43	4,27	2,14	3,14	4,3	3,3	7,51	3,85	2,1
Part du budget de l'enseignement scolaire dans le budget de l'Etat (en %)	17,3	17,3	17,6	17,6	17,7	18	18,4	18,3	19,4	19,8	19,6

Évolution du budget de l'enseignement scolaire par grandes catégories de dépenses

(en milliards d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Évolution en %
											PLF	
Dépenses de rémunérations	34,96	36,27	38,02	39,74	40,44	41,82	43,34	44,86	48,38 ⁽¹⁾	50,46	51,64	47,69%
Dépenses de fonctionnement	9,44	8,88	8,95	9,02	9,21	8,77	10,62	10,84	11,75	11,87	12,52	32,59%
Dépenses d'interventions	8,42	9,93	9,02	8,65	7,85	7,83	9,38	9,38	0,95	9,37	10,27 ⁽²⁾	21,98%
TOTAL												
Dépenses Ordinaires (DO)	35,91	38,00	39,82	41,50	42,15	43,48	45,34	46,89	50,51	52,59	53,92	50,15%
Dépenses en capital en CP	1,77	1,53	1,50	1,30	1,08	1,08	1,14	1,02	1,05	1,06	0,84	- 52,49%
TOTAL GENERAL (DO+CP)	36,93	38,31	39,97	41,64	42,25	43,59	45,45	47,03	50,61	52,70	54,00	46,24%

⁽¹⁾ prise en charge sur le budget du ministère des cotisations part patronale du 33-90

⁽²⁾ prise en charge des crédits jeunesse

1. L'évolution des crédits de l'enseignement primaire public : + 1,95 %

Le montant total des crédits consacrés à l'enseignement primaire public progresse de 199,72 millions d'euros, passant de 10,236 à 10,436 milliards d'euros en 2003, soit une progression de 1,95 %, inférieure à l'augmentation du budget de l'enseignement scolaire, et ce en dépit de la création de 1 000 emplois dans le premier degré.

Pour l'enseignement primaire, les crédits se ventileront ainsi qu'il suit :

- crédits de personnel : 10,292 milliards d'euros
- crédits de fonctionnement : 106,85 millions d'euros
- crédits d'interventions : 33,28 millions d'euros
- dépenses en capital : 3,849 millions d'euros

a) Les créations d'emplois

1 000 emplois seront créés au 1^{er} septembre 2003 dans le premier degré, au-delà de ce que prévoyait le plan pluriannuel (800), pour un coût de 7,019 millions d'euros en tiers d'année. Ces créations sont justifiées par la reprise démographique annoncée à la rentrée 2003, le nombre des élèves scolarisés dans le premier degré devant augmenter d'environ 45 000.

Devant la commission, le ministre délégué a estimé que le renforcement du taux d'encadrement pédagogique, le plus élevé en Europe après l'Italie, devrait également être ciblé pour être utile, comme en témoigne la création de 1000 emplois de professeur des écoles : la suppression d'un poste d'enseignant dans le premier degré conduit en effet souvent à fermer une école en milieu rural.

Il a par ailleurs noté que le développement des réseaux d'écoles, notamment en milieu rural, supposait une réflexion sur le statut de ces structures, sur leur direction et sur les moyens qui pourraient être mutualisés.

S'agissant de la scolarisation à deux ans qui concerne environ le tiers des jeunes enfants, il a déclaré que le ministère accompagnerait évidemment la demande sociale qui se manifeste en ce domaine, même si l'intérêt pour l'avenir scolaire des enfants d'une telle scolarisation précoce reste à démontrer et si cette formule permet surtout aux familles de résoudre les problèmes posés par le manque de place dans les crèches. Il a souhaité qu'un débat national soit engagé sur ce problème général et sur les avantages d'une scolarisation précoce dans les zones d'éducation prioritaire.

Pour sa part, votre commission considère que la scolarisation à moins de trois ans peut être positive dans certains quartiers défavorisés mais se demande si l'accueil de très jeunes enfants, en vue de leur socialisation future, doit s'effectuer dans un cadre exclusivement scolaire : certains pays comme l'Allemagne ne scolarisent pas les enfants de trois ans et offrent d'autres alternatives ; si notre école maternelle est légitimement enviée par nos voisins, il n'est pas certain qu'elle soit la plus performante en termes d'accueil des très jeunes enfants et que la formation de ses enseignants soit la plus adaptée.

b) Les mesures en faveur des personnels enseignants du premier degré

Le montant des mesures concernant les personnels enseignants du premier degré public s'élève à 136,785 millions d'euros en année pleine :

- poursuite du plan d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, 40,7 millions d'euros en tiers d'année, soit 20 735 transformations d'emplois ;

- seconde tranche de revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales des directeurs d'école (12,2 millions d'euros) ;

- nouvelle bonification indiciaire au profit des personnels impliqués dans la politique de la ville pour un coût de 2,485 millions d'euros.

c) Deux mesures prioritaires

- L'apprentissage des langues vivantes bénéficie de crédits supplémentaires à hauteur de 5 millions d'euros en tiers d'année (15 millions d'euros en année pleine) avec pour objectif d'atteindre à la rentrée 2003 l'enseignement d'une langue vivante dans la quasi totalité des classes de CE1. Ces crédits permettront d'assurer la rémunération des personnels chargés de cet enseignement.

- Le plan Handiscol en faveur de l'accueil des élèves handicapés en milieu scolaire se poursuit : une mesure de 8,64 millions d'euros est inscrite au titre de la 3^{ème} tranche de ce plan qui permettra d'acquérir des matériels spécifiques pour adapter l'équipement des élèves handicapés moteurs ou atteints de déficiences auditives ou visuelles. Sur ce montant, 2,855 millions d'euros seront consacrés aux enfants scolarisés dans le premier degré.

**2. L'évolution des crédits de l'enseignement secondaire public :
+ 0,67 %**

Le montant total des crédits consacrés à l'enseignement secondaire public progresse de 156,577 millions d'euros passant de 23,173 milliards d'euros à 23,330 milliards d'euros au PLF 2003, soit une progression de 0,67 %.

Ils se répartissent ainsi qu'il suit :

- crédits de personnel : 21,887 milliards d'euros ;
- crédits de fonctionnement : 810,776 millions d'euros ;

- crédits d'interventions : 574,975 millions d'euros ;
- dépenses en capital : 57,152 millions d'euros.

a) L'évolution des emplois

Dans le cadre de la résorption de l'emploi précaire, 302 emplois sont créés (252 emplois dans les GRETA et 50 emplois au profit de la MIGEN).

La suppression de 5 600 emplois (sur 40 000) de maîtres d'internat-surveillants d'externat (MI-SE) à la rentrée 2003 s'accompagne de la réaffectation d'une partie des crédits pour la mise en place d'un nouveau dispositif de proximité pour l'encadrement des élèves dont le contenu est actuellement à l'étude. Dans ses grandes lignes ce dispositif déconcentré voire décentralisé, cofinancé par l'Etat, devrait permettre aux EPLE de recruter des personnels dont les missions se rapprocheront de celles assurées par les MI-SE.

Les créations d'emplois de non enseignants concernent :

- 720 emplois de personnels ATOS au profit des établissements ;
- 262 emplois de personnels médico-sociaux : 210 infirmiers et infirmières , 35 assistants et assistantes de service social et 17 médecins ;
- 173 emplois destinés à résorber l'emploi précaire dans les GRETA.

A ces emplois créés s'ajoutent 218 créations d'emplois de non enseignants inscrits à l'agrégat 31 Administration et fonctions supports.

b) Les mesures en faveur des personnels du second degré

Le montant des mesures concernant les **personnels enseignants** et assimilés du second degré public s'élève à 27,162 millions d'euros en année pleine :

- amélioration du pyramidage des corps enseignants du second degré : 866 transformations d'emplois en hors classe (2,6 millions d'euros en tiers d'année) pour les agrégés, certifiés et assimilés ;

- amélioration du pyramidage des PEGC et des CE EPS : 400 PEGC et 227 CE EPS transformés en hors classe et classe exceptionnelle (2 millions d'euros en tiers d'année) ;

- faisant suite à la refonte du statut des personnels de direction, une mesure de pyramidage est inscrite avec 379 transformations d'emplois (pour 3,6 millions d'euros) ;

- un crédit de 7,25 millions d'euros est ouvert afin de financer, par création d'heures supplémentaires, la réduction des obligations de service (passage de 23 à 21 heures) des enseignants spécialisés du premier degré affectés en SEGPA ;

- nouvelle bonification indiciaire au profit des personnels impliqués dans la politique de la ville, pour un coût de 2,512 millions d'euros.

S'agissant des mesures concernant les **personnels non enseignants** :

- le régime indemnitaire des personnels ATOS des établissements est revalorisé à la hauteur de 26,5 millions d'euros : cette mesure a pour objet de combler une partie de l'écart qui sépare les régimes indemnitaires de l'éducation nationale de ceux des autres ministères ;

- une provision de 2,2 millions d'euros est inscrite en 2003 afin de revaloriser la situation des infirmiers et infirmières ;

- les perspectives de carrière dans plusieurs corps d'ATOS des services déconcentrés sont améliorées par l'ouverture de nouveaux débouchés dans les grades d'avancement pour un coût de 0,65 million d'euros ;

Les crédits destinés à la nouvelle bonification indiciaire au profit des personnels impliqués dans la politique de la ville représentent un coût de 6,883 millions d'euros.

c) Les autres mesures

- L'accueil des élèves handicapés, dans le second degré, dans le cadre du plan « Handiscol », bénéficiera d'une mesure de 4,284 millions d'euros inscrite au titre de la 3^{ème} tranche de ce plan.

- Les crédits destinés à l'opération « école ouverte » sont majorés de 10,1 millions d'euros avec l'objectif de doubler en deux ans le nombre de semaines d'ouverture des établissements scolaires pendant les vacances (passage de 2500 semaines à 5000). En outre une partie de ces nouveaux crédits sera consacrée à une revalorisation significative (+ 117 %) de la rémunération des intervenants.

- Les dispositifs relais qui ont pour objectif de réinsérer durablement les élèves socialement marginalisés, conduits en partenariat avec des associations d'éducation populaire, bénéficieront d'une mesure nouvelle de 3,83 millions d'euros.

- La validation des acquis de l'expérience professionnelle bénéficie de moyens supplémentaires à hauteur de 0,5 million d'euros.

- S'agissant des emplois-jeunes dont les premiers recrutés atteindront le terme de leur contrat de cinq ans en 2003, trois séries de mesures sont prévues :

- la prolongation jusqu'au 30 juin 2003 des emplois jeunes dont le contrat s'achèverait normalement entre le 1^{er} janvier et le 29 juin 2003. Cette mesure concerne 18 000 contrats ;
- la diminution du nombre des emplois-jeunes qui passera de 57 000 au 31 décembre 2002 à 37 000 au 31 décembre 2003 ;
- l'indemnisation des emplois-jeunes au titre du chômage.

Le coût cumulé de ces trois mesures (la première et la troisième ont un coût tandis que la deuxième génère une économie) nécessite une mesure nouvelle de 10 millions d'euros.

- Les mesures nouvelles à caractère social destinées aux élèves : plusieurs mesures sont financées dans le projet de loi de finances 2003 pour un montant total de 4,967 millions d'euros (soit 9,176 millions d'euros en année pleine). Ces crédits concernent :

- la prime à l'internat : prise en charge de 6000 boursiers internes supplémentaires pour un coût de 1,316 million d'euros ;
- les bourses de collèges : augmentation du taux de 2,1 % pour un coût de 1,029 million d'euros en 1/3 d'année soit 3,085 millions d'euros en année pleine ;
- les bourses de lycées : la part de bourse qui n'a pas été revalorisée depuis la rentrée scolaire de 1999 est augmentée de 1,6 % pour un coût de 1,122 million d'euros en tiers d'année soit 3,266 millions d'euros en année pleine.

3. L'évolution des crédits de l'enseignement privé sous contrat : + 2,23 %

Le montant des crédits consacrés à l'enseignement privé sous contrat passe de 6 481 en 2002 à 6,625 milliards d'euros en 2003, soit une progression de 2,23%.

Les mesures nouvelles inscrites en 2003 traduisent, selon les règles de parité avec les établissements d'enseignement publics, l'incidence du dispositif législatif et réglementaire régissant les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés sous contrat, complété par les accords de juin 1992 et janvier 1993. Le détail de ces mesures est présenté ci-après.

a) Les moyens d'enseignement

174 contrats supplémentaires sont créés pour un coût de 2,742 millions d'euros, soit :

- 20 contrats destinés aux établissements privés d'enseignement spécialisé, au 1^{er} janvier 2003, par transfert du chapitre 31-92 ;

- 154 contrats de maîtres contractuels du premier degré, au 1^{er} septembre 2003 ;

- en outre, des crédits d'heures supplémentaires d'enseignement destinés à financer la réduction des obligations de service des enseignants du 1^{er} degré exerçant dans les SEGPA et les EREA sont ouverts à compter du 1^{er} janvier 2003, à hauteur de 250 000 euros.

b) Les personnels enseignants

- L'actualisation des dotations de personnel représente un coût total de 82,232 millions d'euros. Ce montant correspond à l'ajustement des crédits de rémunération des personnels enseignants sous contrat justifié par l'extension en année pleine des mesures prenant effet à la rentrée 2002 ainsi qu'à l'incidence de l'évolution des traitements.

- Une mesure destinée à la formation initiale et continue des maîtres des premier et second degrés a été prise à hauteur de 4,121 millions d'euros.

- Les diverses mesures de revalorisation de la situation des personnels enseignants s'élèvent à 2,221 millions d'euros :

- extension de la hors classe des maîtres contractuels du second degré (2,021 millions d'euros) ;

- accès à la classe exceptionnelle de 39 maîtres bénéficiant de l'échelle de rémunération des PEGC et de 21 maîtres bénéficiant de l'échelle des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive (0,200 million d'euros).

- L'extension des mesures prévues pour les enseignants des établissements d'enseignement publics se traduit comme suit :

- accès par tour extérieur de 20 maîtres contractuels à l'échelle de rémunération des professeurs agrégés, de 262 maîtres à l'échelle de rémunération des professeurs certifiés, et de 28 à l'échelle des professeurs d'éducation physique et sportive à compter du 1^{er} septembre 2003 (0,590 million d'euros) ;

- accès par concours interne de 150 maîtres à l'échelle d'agrégés, de 2 775 maîtres aux échelles de certifiés, de PLP et PEPS (5,542 millions d'euros) ;

- accès de 1 900 maîtres contractuels justifiant d'un diplôme équivalent à la licence à l'échelle des adjoints d'enseignement (2,281 millions d'euros) ;

- constitution du corps des professeurs des écoles, qui se traduit par une mesure de 9,066 millions d'euros. Ces crédits correspondent à l'accès de 3 514 maîtres contractuels à l'échelle de rémunération des professeurs des écoles, à compter du 1^{er} septembre 2003.

- L'application du protocole du 10 juillet 2000 relatif à la résorption de l'emploi précaire se traduit par une mesure de 4,39 millions d'euros :

- accès de 1 720 délégués auxiliaires du second degré, à la situation de maîtres contractuels, sur l'échelle de maîtres auxiliaires par voie de liste d'aptitude ;

- accès de 2 265 maîtres contractuels à l'échelle de rémunération des professeurs certifiés, des professeurs d'éducation physique et sportive et des professeurs de lycée professionnel par la voie d'intégration exceptionnelle ;

- accès de 590 contractuels maîtres auxiliaires de 3^{ème} et 4^{ème} catégories justifiant d'une expérience d'enseignement de 5 ans à l'échelle de rémunération des maîtres auxiliaires de 2^{ème} catégorie par voie de liste d'aptitude ;

- accès de 670 instituteurs suppléants par concours spécial dans l'échelle de rémunération des instituteurs.

- Concernant le volet social, sont inscrites au projet de loi de finances les mesures nouvelles suivantes :

- actualisation de la contribution au régime temporaire de retraite des maîtres des établissements de l'enseignement privé (30,945 millions d'euros) ;

- crédits destinés au financement des dépenses afférentes aux cotisations de prévoyance en matière de capital décès pour les personnels enseignants sous contrat (1,499 million d'euros).

c) Les autres mesures

- L'ajustement annuel des crédits du forfait d'externat intervient à hauteur de 0,962 million d'euros.

- Les crédits destinés à l'enseignement des langues vivantes à l'école élémentaire sont abondés de 0,770 million d'euros.

- L'actualisation des crédits destinés au financement des contrats emplois-jeunes se traduit par une mesure nouvelle d'un montant de 0,418 million d'euros.

B. UNE GESTION PLUS FINE DES PERSONNELS

Dans le droit fil du constat et des propositions formulées par la commission d'enquête sur la gestion des personnels de l'éducation¹, l'éducation nationale a mis en œuvre un plan triennal de développement et de généralisation du contrôle de gestion qui s'est traduit en particulier par la création d'un réseau de contrôleurs de gestion académiques.

Les 30 emplois budgétaires créés en loi de finances 2001 et délégués aux académies à la rentrée 2001 pour le contrôle de gestion ont été quasiment tous pourvus : 25 académies disposent aujourd'hui d'un contrôleur de gestion ou d'une cellule de contrôle de gestion et les cinq académies restantes ont été incitées à procéder aux nominations nécessaires à la rentrée 2002.

Par ailleurs, la réduction des surnombres, que la commission d'enquête évaluait à 10 000 pour les personnels enseignants, soit un coût annuel estimé à l'époque à 3 milliards de francs, et l'amélioration de la carte scolaire du premier degré, dans la perspective d'une répartition plus satisfaisante des emplois budgétaires existants, participent également d'un souci d'une gestion plus fine des personnels.

1. Une politique de réduction et de consolidation des surnombres

a) Les surnombres de titulaires autorisés

La situation des surnombres autorisés de titulaires est la suivante :

- enseignants du 1^{er} degré : 950 surnombres de titulaires dont 150 sont gagés par un gel d'emplois au chapitre 31-97.

- personnels ATOS : 200 surnombres gagés par autant d'emplois du chapitre 31-97.

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

b) La situation des stagiaires

Dans les premier et second degrés, les perspectives de départs à la retraite des personnels de l'éducation nationale ont conduit à décider une augmentation des contingents de postes aux concours qui débouche sur des situations de surnombres temporaires.

Ces surnombres devraient être résorbés dès que les postes offerts aux concours amorceront une décrue :

- 1^{er} degré

Rentrée scolaire 2001 : 2 660, dont 1 500 consolidés début 2002 ;

Rentrée scolaire 2002 : 2 400 surnombres attendus.

- 2nd degré

Rentrée scolaire 2001 : 1 875 dont 812 consolidés début 2002 ;

Rentrée scolaire 2002 : 3 000 surnombres attendus.

2. L'amélioration de la carte scolaire du premier degré

Sur proposition du groupe de travail national sur la carte scolaire du premier degré, de nouveaux indicateurs, extérieurs au système éducatif, ont été utilisés dans la procédure de préparation de la rentrée scolaire 2001 pour parvenir à une plus grande équité des dotations des académies, en tenant compte à la fois de la démographie des élèves et des disparités des situations géographiques et sociales.

a) Les nouveaux indicateurs

L'indicateur territorial et l'indicateur social sont composés chacun de trois éléments tirés, pour l'essentiel, de l'exploitation par l'INSEE du recensement de 1999.

L'indicateur territorial prend ainsi en compte la densité de la population des 2 à 16 ans, le pourcentage de la population dans le rural, et le poids du « rural isolé ».

Pour sa part, l'indicateur social combine le taux de RMistes, le pourcentage de populations défavorisées et le pourcentage de chômeurs.

Ces indicateurs ne sont pas pris en compte de manière exclusive car cette nouvelle approche nécessite une période de transition par rapport au système de répartition jusqu'alors appliqué : un indicateur de « contraintes

structurelles » permet ainsi d'appréhender les problèmes liées aux structures scolaires. Il est introduit au niveau national pour assurer la transition et, au niveau académique ou départemental, pour apprécier plus finement les situations.

Les propositions de mesures de rentrée pour les différentes académies s'effectuent en prenant en compte les évolutions démographiques et en rééquilibrant les dotations en fonction d'une typologie des académies établie à partir de l'indicateur « territorial » et de l'indicateur « social ».

b) La prise en compte des évolutions démographiques

Pour accompagner les évolutions démographiques, l'indicateur de « contraintes structurelles » est déterminé à partir du pourcentage respectif des écoles de 1 à 2 classes, de 3 à 4 classes, pourcentage des écoles de plus de 11 classes et du pourcentage des écoles appartenant à une zone d'éducation prioritaire.

Son objectif est de pondérer les évolutions démographiques en fonction de la capacité effective de l'académie à absorber les augmentations ou les diminutions d'élèves. Cet indicateur permet d'identifier des académies qui connaissent, au regard de ces critères, des contraintes structurelles fortes, moyennes ou faibles.

Ces valeurs sont modulées en fonction de l'importance de l'indicateur de contraintes structurelles. A l'issue de cette première étape, il est possible de déterminer les attributions ou retraits d'emplois au titre des évolutions démographiques.

c) Le rééquilibrage des dotations en fonction de la typologie des académies

La prise en compte des situations des académies implique de considérer l'ensemble des emplois de l'académie et pas seulement les variations d'effectifs d'élèves. La combinaison des indicateurs territorial et social permet d'établir une typologie des académies. A partir de l'indicateur territorial est calculé, pour chacune des catégories (urbain homogène, contrasté et rural homogène), un taux d'encadrement moyen de référence.

A l'issue de cette deuxième étape, des mesures de rééquilibrages des dotations entre les académies sont définies. La proposition de répartition finale est établie avec la volonté de limiter les retraits à un pourcentage raisonnable du montant global des emplois et de ne pas dégrader, sauf très rares exceptions, le taux d'encadrement c'est-à-dire le nombre de postes pour 100 élèves.

C. L'ÉVALUATION DES EFFECTIFS SCOLARISÉS : L'AMORCE D'UN RENVERSEMENT DE LA TENDANCE

1. Un mouvement de baisse continue depuis 1996

On rappellera que la progression de 9 milliards d'euros des dépenses budgétaires s'est accompagnée entre les rentrées 1996 et 2001 d'une baisse continue des effectifs scolarisés dans l'enseignement scolaire : le nombre d'élèves s'est ainsi réduit de 185 000 dans le premier degré et de 132 000 dans le second degré entre 1996 et 2001, comme le montre le tableau ci-après :

**Évolution des effectifs d'élèves dans les établissements
du premier et du second degré
(Public + privé, France métropolitaine +DOM)**

(en milliers)

Rentrée	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 ^{er} degré	6 721	6 650	6 606	6 572	6 549	6 536
2 nd degré	5 736	5 719	5 692	5 664	5 619	5 605
Enseignement post-bac	272	272	271	272	271	271
Total	12 729	12 641	12 570	12 508	12 439	12 411

Source : ministère de l'éducation nationale

2. Une inversion de la tendance à la rentrée 2003

Selon les estimations du ministère, le nombre d'élèves devrait être globalement stable entre la rentrée 2001 et la rentrée 2007 : il devrait progresser de 231 000 dans le premier degré et se réduire de 210 000 dans le second degré.

**Prévision des effectifs d'élèves dans les établissements
du premier et du second degré (hors enseignement post-baccalauréat)
(Public + privé, France métropolitaine +DOM)**

Rentrée	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 ^{er} degré	6 536	6 531	6 571	6 637	6 697	6 741	6 767
2 nd degré	5 605	5 598	5 578	5 528	5 473	5 429	5 395
Total	12 141	12 128	12 149	12 165	12 170	12 170	12 162

Source : ministère de l'éducation nationale

*a) Les prévisions d'effectifs dans le premier degré :
+ 189 000 en 2011*

Après une légère baisse à la rentrée 2002 (- 7 100), la tendance devrait s'inverser à la rentrée 2003 avec une hausse attendue de 38 500 élèves, du fait principalement du facteur démographique puisque les taux de scolarisation par âge ont tendance à se stabiliser, tant chez les plus jeunes, qui sont tous scolarisés à partir de trois ans, que chez les plus âgés, avec une stabilisation des retards scolaires.

Ce mouvement devrait se traduire par une augmentation des effectifs dans l'enseignement pré-élémentaire en 2002 et surtout en 2003 et par un ralentissement de la baisse du CP au CM2.

L'INSEE a estimé pour 2001, le nombre des naissances de France métropolitaine à 774 800, nombre équivalent à celui de 2000. L'indicateur conjoncturel de fécondité (nombre d'enfants par femme) progresse encore (passant de 1,88 à 1,90) puisque le nombre de femmes en âge d'avoir des enfants se réduit, pour un nombre de naissances à peu près constant. On a supposé que cet indicateur n'allait pas se maintenir à ce niveau mais diminuer pour atteindre 1,85 en 2009. Il se rapprocherait ainsi progressivement de la moyenne des 25 dernières années, qui s'élève à 1,80. Cette hypothèse amplifie la diminution du nombre de naissances, déjà attendue avec un indicateur stable, puisque le nombre de femmes de 15 à 49 ans baisse au cours de la période.

Avec cette hypothèse de baisse du nombre des naissances, le nombre d'enfants scolarisables en pré-élémentaire (les 2-5 ans) devrait diminuer à partir de 2006 et serait, en 2011, proche du niveau de 2001 (- 6 000), les baisses de fin de période étant globalement aussi fortes que les hausses de début de période.

Le nombre d'enfants scolarisables en élémentaire (les 6-10 ans) devrait s'accroître à partir de 2004 en raison de la hausse du nombre des naissances de 1995 à 2000 : en 2011, la population de 6 à 10 ans dépasserait de 196 000 son niveau de 2001. Ainsi, la population de 6 à 10 ans à scolariser dans le premier degré pourrait progresser de 189 000 en 10 ans, étant donnée l'hypothèse d'évolution retenue pour l'indicateur de fécondité.

b) Les prévisions d'effectifs dans le second degré

Le second degré devrait enregistrer une réduction de ses effectifs, après une forte baisse engagée depuis 1994 : -9 000 élèves à la rentrée 2002 et - 20 200 élèves à la rentrée 2003.

Les effectifs en collège baisseraient respectivement de 18 300 et de 30 600 élèves, du fait de classes d'âge moins nombreuses, tandis que le second

cycle professionnel enregistrerait une hausse d'effectifs de 1 300 élèves en 2002 et de 4 400 en 2003, du fait notamment d'une poursuite d'études après le BEP.

Pour sa part, le second cycle général et technologique verrait ses effectifs augmenter de 7 900 en 2003, du fait de l'arriéré de classes d'âge plus nombreuses.

Pour les **prévisions à court terme** du second degré, les principales hypothèses retenues sont les suivantes :

- augmentation du taux de passage de troisième générale vers la seconde professionnelle et vers la seconde de détermination ;

- augmentation plus marquée du taux de passage de terminale BEP vers la première professionnelle ;

- évolution constante du taux de passage de la première professionnelle vers la terminale professionnelle ;

- diminution du taux de redoublement en seconde générale et technologique ;

- évolution constante du taux de passage de première générale et technologique vers la terminale générale et technologique.

Pour les **projections à long terme**, le scénario de la DPD consiste à prolonger les hypothèses validées pour les prévisions du court terme, à l'exception de quelques taux de passage et de redoublement :

- diminution plus sensible du taux de redoublement en cinquième (évolution concomitante au taux de passage de la cinquième vers la quatrième) ;

- diminution du taux de redoublement en quatrième (évolution concomitante aux taux de passage de quatrième vers la troisième générale dont la troisième technologique et à projet professionnel) ;

- disparition des classes de quatrième et de troisième technologiques en collège ;

- amélioration des passages vers les CAP en 2 ans à partir de la troisième d'insertion et de la troisième technologique et à projet professionnel ;

- disparition progressive des CAP en 3 ans ;

- augmentation des poursuites d'études vers un baccalauréat professionnel ;

- diminution plus marquée du taux de redoublement en seconde générale et technologique (évolution concomitante au taux de passage de la seconde vers la première générale et technologique).

Il convient de noter que les prévisions effectuées ne distinguent pas le second cycle général du second cycle technologique.

**Prévisions d'effectifs
dans l'enseignement scolaire public + privé
(France métropolitaine + DOM)**

	2001	Prévision 2002	Prévision 2003	Prévision 2004	Prévision 2005	Prévision 2006	Prévision 2007
Préélémentaire	2 554,9	2 574,6	2 631,2	2 681,1	2 707,4	2 689,4	2 661,8
Élémentaire	3 924,4	3 900,6	3 885,6	3 901,9	3 935,9	3 997,8	4 053,0
Spécial 1 ^{er} degré	56,4	55,3	54,3	53,8	53,6	53,9	53,9
Total 1^{er} degré	6 535,7	6 530,5	6 571,1	6 636,8	6 696,9	6 741,1	6 768,7
Collèges	3 233,7	3 217,1	3 189,5	3 137,2	3 086,4	3 052,2	3 036,6
Lycées prof.	740,3	742	745,5	748,8	749,3	747,6	742,4
Lycées – 2 nd cycle long	1 504,0	1 511,9	1 517,8	1 518,8	1 515,7	1 508,7	1 496,7
SEGPA – EREA	120,9	120,4	119,5	117,3	115,6	114,5	114,0
Prép. diverses et F.C.	6,0	6,1	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Total 2nd degré	5 604,8	5 597,5	5 578,3	5 528,2	5 473,1	5 429,1	5 395,7
Ens. post-bac*	317,6	315,1	314,9				
Total général	12 458,1	12 443,1	12 44,3	12 165,0	12 170,0	12 170,2	12 164,4

* y compris les données de l'agriculture

***D. DES BESOINS DE RECRUTEMENT INDUITS PAR IES DÉPARTS EN
RETRAITE***

1. L'abandon du plan pluriannuel

On rappellera que le plan pluriannuel de recrutement, annoncé par le précédent ministre de l'éducation nationale le 15 novembre 2000, comportait deux séries de mesures.

a) Une réponse aux départs massifs en retraite

Près de 40 % des enseignants nés dans les années d'après-guerre devraient partir en retraite dans les dix ans à venir : le plan de programmation des recrutements pour les années 2001 à 2005 prévoyait, dans cette perspective, une augmentation du nombre de postes mis au concours, de 30 % dans le premier degré, de 50 % dans le second degré, de 45 % pour les personnels ATOS et de 125 % pour les personnels médico-sociaux.

b) Un plan de créations d'emplois

Le plan prévoyait la création de 33 200 emplois budgétaires entre 2001 et 2003, dont 27 600 pour l'enseignement scolaire :

- 8 025 emplois pour le premier degré, dont 2 400 emplois nouveaux de professeurs des écoles et 5 265 emplois de stagiaires ;

- 5 900 emplois nouveaux pour le second degré, dont 3 000 créés par transformation d'heures supplémentaires ;

- 9 000 emplois créés par transformation de crédits de rémunération permettant la titularisation de professeurs contractuels ;

- 4 675 emplois de personnels ATOS.

c) Les observations de la commission

Tout en se félicitant de la mise en place d'une programmation des recrutements, qu'elle réclamait depuis plusieurs années, votre commission soulignait cependant l'an dernier que le nombre de créations nettes d'emplois d'enseignants était de 4 300 pour le premier et le second degré et constatait un décalage entre les créations d'emplois annoncées et l'évolution prévisible des effectifs enseignants.

Il n'y a donc pas lieu, comme le font certains, de sacraliser à l'excès le plan Lang, d'autant que son caractère purement quantitatif ne s'accompagnait d'aucune orientation pédagogique nouvelle concernant notamment un aménagement de l'obligation de service des enseignants, qui était susceptible de répondre à certains dysfonctionnements constatés dans chaque degré d'enseignement.

Votre commission soulignera d'ailleurs que le projet de budget pour 2003 va au-delà des objectifs fixés par le plan pluriannuel puisqu'il prévoit 1 000 créations d'emplois de professeur des écoles, contre 800 prévues dans le plan Lang, notamment pour répondre à la reprise démographique annoncée dans le premier degré et aux besoins de la carte scolaire, aussi bien en zones suburbaines qu'en milieu rural.

Il reste que l'annonce de la suppression de 5 600 emplois de maîtres d'internat-surveillants d'externat, de la diminution du nombre d'emplois jeunes et de la mise en place de formules de remplacement, dont les modalités et le financement sont loin d'être précisés, suscite de légitimes interrogations de la commission qui seront exposées plus loin.

2. Les besoins de recrutement des personnels enseignants

a) Une certaine détérioration des viviers de candidats dans le second degré

Dans le premier degré, on enregistre en moyenne, comme l'an dernier, 6 candidats par poste et, dans le second degré, 7 candidats en moyenne par poste. Cependant, à terme, la situation des concours du premier degré devra être attentivement suivie dans certaines académies qui connaissent déjà des difficultés : Amiens, Guyane, Reims, Créteil ou Versailles, ces deux dernières académies étant celles où la demande de mutation est la plus forte, le nombre de candidats par poste n'étant que de 4 à 5.

Dans le second degré, la situation est contrastée selon les disciplines. Pour l'enseignement des langues, on compte seulement 4 candidats par poste aux CAPES d'anglais ou d'espagnol. De même, les sciences et les disciplines d'enseignement technique ou professionnel souffrent de la concurrence avec le secteur privé.

b) Les perspectives de recrutement

(1) Pour le premier degré

Les départs en retraite des personnels enseignants s'établissaient respectivement à 10 700 et à 12 021 pour les années 2000 et 2001. Pour les années suivantes, ces départs sont estimés à 13 327 en 2002, 14 102 en 2003, 14 633 en 2004, 14 592 en 2005. Aux départs en retraite s'ajoutent les autres sorties définitives (démissions, intégrations dans un autre corps, décès, autres radiations des cadres) et le solde des sorties temporaires.

Les postes offerts aux concours externes de professeur des écoles ont connu une augmentation depuis plusieurs années, de près de 20 % sur les deux dernières années et de plus de 40 % depuis 1997.

Une articulation satisfaisante du nombre des postes offerts sur liste principale et des créations d'emploi 2003 avec les départs prévus devrait permettre de ramener le recours aux listes complémentaires à un niveau de 15 % du total des recrutements dès 2003 et de 10 % en 2004, niveau qui restera indispensable pour assurer le bon fonctionnement du système.

Le nouveau ministre s'est engagé à réduire plus rapidement le recours aux listes complémentaires : d'ici deux ans, leur nombre devrait être ramené à 2000 alors que 6 300 candidats étaient inscrits sur ces listes en juin 2002.

Les postes ouverts pour ces concours académiques tiennent compte des besoins particuliers de chacune des académies, notamment des évolutions d'effectifs d'élèves et des départs à la retraite des professeurs.

Devant la commission, le ministre a indiqué que la réduction du nombre de postes sur liste complémentaire visait à remédier à un mauvais calibrage des concours, celui-ci conduisant à placer les derniers reçus devant les élèves sans qu'ils aient bénéficié d'une formation en IUFM. Il a souligné que l'augmentation du nombre de postes mis au concours, alors que les viviers de recrutement se réduisent du fait d'une crise des vocations, qui est d'ailleurs occultée, conduit logiquement à abaisser la qualité du personnel enseignant.

(2) Pour le second degré

En 2002, les postes aux concours externes pour le second degré sont fixés à 18 000, soit une croissance de 20 % par rapport à 2001 et de 32 % sur deux ans. Pour permettre la mise en place des concours de troisième voie, dont les modalités sont actuellement en cours d'élaboration, 17 200 postes ont d'ores et déjà été répartis entre les différents concours et disciplines.

Pour les prochaines sessions, il n'est pas possible de donner d'ores et déjà des chiffres précis par type de concours et par spécialité pour les rentrées 2003 et 2004. En effet, il faut prendre en compte la déclinaison précise qui s'opère actuellement pour les réformes engagées sur les prochaines années et être en mesure de s'adapter aux spécificités des rentrées scolaires 2003 et 2004.

(3) Les besoins de recrutement des personnels ATOS

L'analyse de la pyramide des âges des corps ATOS fait apparaître un âge moyen de 45 ans.

Sur les 180 788 agents titulaires de l'ensemble des corps ATOS et IATOS à gestion nationale et déconcentrée, au 1^{er} février 2002 (sections enseignement scolaire et enseignement supérieur), 56 044 personnes ont plus de 50 ans (soit 31 % du total) et 25 310 ont 55 ans ou plus (14 % du total).

Dans ces mêmes corps, le nombre de départs définitifs annuels (retraite, congé de fin d'activités, démission, décès...) libérant des emplois s'élève à 6 200 (moyenne annuelle sur cinq ans de 1995 à 2001).

Les études récentes réalisées par la DPD révèlent que 37 % des ATOS partiront à la retraite entre 2004 et 2010, soit 6 670 départs par an. Les départs seront plus nombreux en fin de période, notamment à partir de 2007.

3. La nécessité d'améliorer et de sécuriser les conditions de recrutement des personnels de l'éducation nationale

Le ministère de l'éducation nationale doit être en mesure de répondre à un important besoin de recrutement d'enseignants du second degré dans les cinq prochaines années et de faire face à une forte augmentation du nombre des candidats ainsi que du nombre des concours en raison de l'ouverture :

- des concours réservés, en application de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire ;

- en 2002, des troisièmes concours de recrutement de personnels enseignants et du concours d'entrée en cycle préparatoire au concours externe d'accès au corps des professeurs de lycée professionnel.

La fréquence des incidents constatés au cours des dernières années dans le déroulement des concours a conduit à améliorer et à sécuriser les procédures.

a) Le dispositif mis en œuvre

Il a été décidé de réduire le délai de traitement des copies de concours nécessaire à la phase d'anonymat (350 000 copies par session), afin de donner plus de temps aux candidats admissibles pour préparer leurs épreuves d'admission. Il convenait également d'augmenter la sécurité et la fiabilité des procédures d'anonymat des copies.

Dans ce cadre, le ministère a élaboré un programme de modernisation du processus de recrutement et mis en place un nouveau dispositif d'anonymat des copies pour tous les concours enseignants du second degré lors de la session 2002. Les innovations ont porté sur les points suivants :

- l'édition d'une étiquette code barre que le candidat appose le jour de l'épreuve sur sa copie et qui permet l'identification de sa composition ;

- le recours à un transporteur unique pour la France métropolitaine (Corse comprise) chargé de transférer les copies des concours des rectorats vers une plate forme unique de traitement des copies. Le transport est assuré à J+1 après la prise des copies dans les divers lieux de concours ;

- l'externalisation et l'automatisation de l'anonymat des copies.

Ces actions de modernisation ont permis de recentrer les missions des services de l'administration centrale (sous-direction du recrutement des personnels enseignants du second degré) sur le pilotage des opérations de recrutement. Ces services s'assurent auprès du prestataire de service de la planification des opérations de traitement des copies par :

- un suivi quotidien de ces opérations, en demandant notamment le point d'avancement des remontées de copies par concours et le récapitulatif des copies réceptionnées par académie et par discipline ;

- un suivi hebdomadaire du respect du planning général de traitement des copies et des modifications d'organisation susceptibles d'intervenir en cours de session.

Les différents acteurs impliqués dans ces opérations de recrutement sont l'administration centrale, les rectorats, les centres d'épreuves (environ une centaine en France et à l'étranger), les prestataires de services et les présidents et membres de jurys (soit plus de 9 000 personnes).

b) Le bilan de l'action engagée

A l'issue de la session 2002, les résultats des enquêtes diligentées auprès des prestataires de services et des présidents de jurys pour évaluer ce nouveau dispositif, montrent que les objectifs attendus en termes de fiabilité, d'efficacité et de sécurité ont été atteints :

- le recours à un transporteur unique a permis de réduire les délais de transmission : les copies peuvent désormais être remises aux présidents de jurys 15 jours après la fin de la dernière épreuve écrite de la discipline pour les concours comprenant le plus grand nombre de candidats (10 à 12 000) et un nombre d'épreuves importants (4 à 6) ;

- la nouvelle procédure mise en œuvre pour l'anonymat des copies a permis à la fois de fiabiliser les opérations d'anonymat et d'obtenir des gains de temps non négligeables.

4. Une nécessaire réflexion sur la formation des maîtres

a) Un rôle accru des universités dans la professionnalisation des futurs enseignants

Lancé le 27 février 2001, le plan de rénovation de la formation des enseignants couvre l'ensemble du cycle de formation, première année d'IUFM (préparations aux concours) et deuxième année d'IUFM (enseignants

stagiaires), intégrant en amont le cursus universitaire et en aval l'accompagnement de l'entrée dans le métier et la formation continue.

Les universités ont été invitées par une circulaire ministérielle du 6 juillet 2001 à développer leurs efforts dans le domaine de la professionnalisation des étudiants se destinant à devenir enseignants. Ces efforts, qui s'inscrivent dans les projets d'établissements et sont évalués dans le cadre de la politique contractuelle portent sur :

- le renforcement de leur collaboration avec les IUFM pour accroître l'efficacité des préparations aux concours de l'enseignement ;
- la revitalisation des modules de pré-professionnalisation offrant aux étudiants une première sensibilisation au métier d'enseignement et l'organisation, dès l'année de licence, d'un court stage en établissement scolaire pour tous les étudiants souhaitant préparer un concours de l'enseignement ;
- le renforcement de la culture générale dans la discipline concernée des étudiants en licence se destinant au métier d'enseignant ;
- le développement des licences pluridisciplinaires adaptées aux compétences générales nécessaires aux futurs enseignants ;
- la montée en charge des dispositifs permettant la délivrance du CLES niveau 2 certifiant l'acquisition préalable d'une compétence en langues par les étudiants se présentant aux concours de professeur des écoles ;
- la mise en place de dispositifs diversifiés d'aide à la réussite favorisant l'orientation et la réorientation en cas d'échec aux concours ;
- l'inscription des parcours de formation dans une perspective de construction des cursus en crédits européens de formation universitaire.

b) Des concours de recrutement modifiés

Des modifications apportées au concours des professeurs des écoles ont donné lieu à la publication d'un programme national pour le recrutement 2003. Il est également envisagé une modification des épreuves pour les mettre en adéquation avec les nouveaux programmes de l'école primaire.

A cet égard, le nouveau concours de recrutement des professeurs des écoles de la session 2003 pourrait être remis en cause par le ministère qui s'interroge sur le principe d'un concours en deux étapes avec une admissibilité en novembre une admission en juin.

S'agissant des autres concours, le haut comité de suivi des concours a pour mission de faire des propositions sur l'évolution des procédures de recrutement des enseignants.

Dans le domaine de la formation, la priorité porte sur l'évolution de la carte des préparations aux concours avec la mise en place de la commission Tranoy, à la rentrée universitaire 2000, qui a pour objectif de définir une offre de formation plus cohérente entre les IUFM et leurs universités de rattachement et plus efficace pour les étudiants concernés. Un rapport d'étape a été élaboré en mai 2001.

c) Une refonte de la formation de deuxième année en IUFM

Les IUFM se sont engagés, dès la rentrée 2001, dans un processus de refonte de leurs dispositifs de formation afin d'intégrer les éléments du plan de rénovation (circulaire du 27 juin 2001).

A la suite du rapport de la commission Meirieu de décembre 2001, proposant un cahier des charges de la deuxième année de formation en IUFM, une circulaire du 4 avril 2002 fixe les principes et l'organisation de la deuxième année de formation.

Une formation professionnelle d'adultes à caractère universitaire, plaçant le stagiaire dans une démarche de projet de formation négociée avec les responsables de l'IUFM, sur la base de ses acquis antérieurs et sur celle d'une offre diversifiée des modalités de formation, doit permettre de faciliter le travail personnel et la « *prise de distance réflexive* » du stagiaire.

Une formation fondée sur l'alternance articule des périodes de pratique dans les classes et les « moments de réflexion » sur cette pratique : elle doit permettre de répondre de manière plus satisfaisante aux compétences attendues du stagiaire pendant sa deuxième année de formation, c'est-à-dire :

- devenir un spécialiste des apprentissages scolaires ;
- prendre en charge la dimension éducative du métier ;
- apprendre à connaître et à comprendre la diversité des contextes et des réalités scolaires.

d) Une évolution des missions des formateurs

La réforme des IUFM implique une évolution des missions des formateurs et des modalités de leur recrutement.

Les orientations fixées mettent l'accent sur les points suivants : diversification des corps enseignants intervenant en IUFM ; recrutement dès la

rentrée 2002 d'enseignants en « service partagé » entre leur école ou leur établissement et l'IUFM ; exigence d'une expérience préalable d'enseignement avant tout recrutement en qualité de formateur à temps plein ; obligation d'associer, dans les formations à l'IUFM, les maîtres formateurs.

La recherche en éducation a fait l'objet d'une commission de réflexion qui s'est traduite par la publication du rapport Prost en juillet 2001. Ces travaux ont conduit à un plan de relance pour la recherche en éducation et à la création d'un programme incitatif de recherches sur l'éducation et la formation.

e) La formation continue des enseignants

Celle-ci a fait l'objet d'une circulaire ministérielle du 27 juillet 2001 relative à l'accompagnement de l'entrée dans le métier et à la formation continue des enseignants.

Le plan de rénovation de la formation des maîtres prend en compte les recommandations formulées par le comité national d'évaluation dans son rapport réalisé en 2001 sur l'évaluation des IUFM.

Ces réflexions mettent en exergue les contradictions inhérentes à la formation des maîtres, à savoir l'équilibre à trouver entre une formation universitaire de haut niveau, garantissant la maîtrise des savoirs et de leur évolution, et une formation professionnelle préparant à l'exercice du métier, lui même en constante évolution dans le contexte du renouvellement de plus de la moitié du corps enseignant.

Les IUFM ont fait l'objet, depuis leur création, d'évaluations de l'IGEN, du CNE et de l'Académie des sciences. Ces établissements sont soumis, en amont, aux stratégies des universités, en aval, à la demande de l'institution et aux politiques académiques ; ils sont également contraints par le caractère disciplinaire des épreuves des concours de recrutement des enseignants.

f) De l'utilité des IUFM ?

Lors de son audition devant la commission, le ministre a estimé que la formation dispensée par les IUFM n'était pas assez professionnalisée et que les futurs enseignants étaient mal formés au regard des publics scolaires et des caractéristiques de la vie des établissements ; il a par ailleurs regretté que les enseignements disciplinaires ne soient pas centrés sur la maîtrise des savoirs.

Dans un ouvrage récent, le ministre délégué à l'enseignement scolaire considérait pour sa part que la « médiocratisation » avait infléchi le statut des professeurs : « ...priés de s'adapter à des principes où le savoir n'est plus en jeu (les professeurs) sont préalablement conditionnés dans des IUFM. On les

y vouent à la méthodologie, à l'action de terrain, à la pédagogie concrète, sous le contrôle de formateurs souvent venus eux-mêmes de l'enseignement primaire, des ex-écoles normales ou des défunts centres de formation pour les PEGC¹».

D'après la spécialiste Liliane Lurçat, « *les IUFM sont une entreprise redoutablement efficace, ils permettent de détruire la formation universitaire des futurs professeurs de différentes disciplines²* ».

Dans le même sens, certaines associations radicales, comme « Reconstruire l'école » ou le collectif « Sauver les lettres », considèrent que les IUFM ne remplissent pas leur rôle de professionnalisation et empiètent sur la formation disciplinaire des enseignants assurée par les universités ; il conviendrait même selon elles, de fermer ces instituts en confiant la formation scientifique aux universités et en renforçant l'année de stage pratique en classe, encadrée par les professeurs-tuteurs.

On rappellera que ces stages constituaient l'outil essentiel de formation des centres pédagogiques régionaux, qui assuraient à la satisfaction générale la professionnalisation des nouveaux enseignants avant la création des IUFM.

De nombreux observateurs autorisés constatent aujourd'hui un certain déphasage entre les conseils pratiques dispensés en classe aux jeunes enseignants par les tuteurs de terrain et les préconisations parfois « jargonantes »³ de trop de formateurs d'IUFM, qui relaient l'approche pédagogique de certains spécialistes des sciences de l'éducation.

Votre commission, dans le droit fil du rapport d'information de son ancien président⁴ ne peut que s'interroger sur le bilan des IUFM et sur la valeur ajoutée qu'ils apportent aujourd'hui à de futurs enseignants lauréats de concours devenus très sélectifs, en terme de professionnalisation. Nombre de témoignages des élèves des IUFM traduisent des dysfonctionnements et une conception quelque peu surréaliste du contenu de la professionnalisation des futurs enseignants : un enseignement sur l'organisation d'un premier cours organisé trois semaines après la rentrée scolaire, des interrogations sur la couleur d'encre à utiliser pour les corrections (le rouge n'est-il pas trop violent ?), des exercices de reptation « *en chaussettes sur la moquette pour...*

¹ Xavier Darcos. *L'art d'apprendre à ignorer*. Plon. Septembre 2000.

² *Vers une école totalitaire ?* F.-X. de Guibert 1998

³ Dans le sabbat des IUFM, les élèves deviennent des « apprenants », l'échec scolaire une « situation de réussite différée », la cour de récréation un « espace interstitiel de liberté », le ballon le désormais célèbre « référentiel bondissant », le ballon de rugby le « référentiel aléatoire », la salle de classe « l'espace-classe » ; le « circuit œil-cordes vocales-ouïe dans la lecture subvocalisée » laisse en revanche le traducteur perplexe...

⁴ Rapport d'information de M. Adrien Gouteyron sur la mise en place et le fonctionnement des IUFM n° 23 (1992-1993)

apprendre à (se) mouvoir dans l'espace-classe » sous la direction d'un « théâtres »...

Alors que les anciennes écoles normales proposaient trois années de formation, les IUFM n'en proposent plus que deux puisqu'un an de formation générale est consacré après la licence à la préparation du concours et que les deux années restantes comportent davantage de pédagogie que de stages pratiques devant les élèves.

Le système de formation des IUFM devrait donc privilégier la professionnalisation des futurs enseignants, afin notamment de les préparer à exercer dans les établissements difficiles, où même des personnels chevronnés peuvent être en difficulté.

Dans cette perspective, il convient également de réduire le nombre excessif de postes sur liste complémentaire et en conséquence le nombre de jeunes enseignants immédiatement affectés devant les élèves sans avoir bénéficié d'une quelconque formation pédagogique et pratique.

Au total, votre commission estime que trop de jeunes professeurs, ayant bénéficié d'une professionnalisation en IUFM sans lien avec la réalité, ne sont pas en mesure d'adapter leur pédagogie aux caractéristiques nouvelles des classes ; c'est particulièrement le cas pour le collègue qui est de plus en plus boudé par les jeunes enseignants et surtout enseignantes.

Un rapport a été demandé par le ministre aux deux inspections générales qui devront déterminer les objectifs de formation initiale et continue des enseignants et rechercher un équilibre entre les formations générales et professionnelles ; leurs conclusions devraient être connues en février 2003 et inspirer de nouvelles orientations en vue de la rentrée 2003.

Votre commission souhaiterait que le ministre précise au Sénat ses intentions pour faire des IUFM un véritable outil de professionnalisation du métier d'enseignant, répondant aux défis de l'illettrisme et de l'échec scolaire et permettant aux élèves de sortir du système éducatif en ayant satisfait aux trois commandements du triptyque républicain : lire, écrire et compter.

Elle souhaiterait enfin que les deux ministres fournissent des éclaircissements au Sénat sur les modifications qui sont susceptibles d'être apportées au statut des enseignants du second degré, qui reste régi par le vieux décret de 1950 fixant les obligations de service hebdomadaire et les conditions de leur recrutement, qui pourrait être déconcentré dans les académies comme dans le premier degré, afin notamment de permettre aux futurs professeurs de rester dans leur région durant leur formation en IUFM.

II. DE NOUVELLES PRIORITÉS POUR L'ÉCOLE, LE COLLÈGE ET LE LYCÉE

Le plan de lutte contre l'illettrisme, l'instillation de l'alternance professionnelle au collège, la poursuite de la réforme du lycée et un certain recentrage sur les fondamentaux traduisent les nouvelles priorités du gouvernement pour l'enseignement scolaire.

A. UNE PRIORITÉ POUR L'ÉCOLE PRIMAIRE : LA RÉDUCTION DE L'ILLETTRISME

Dès le 23 mai 2002, le nouveau ministre chargé de l'éducation nationale a inscrit au rang de ses priorités la prévention de l'illettrisme. Il a souligné dans sa conférence de presse du 2 septembre 2002 qu'« *on ne parvient pas depuis une dizaine d'années à réduire l'effectif de 15 à 20 % d'élèves qui entrent en 6^{ème} sans maîtriser les apprentissages fondamentaux* ».

Le plan de prévention de l'illettrisme, qui devait être en œuvre à partir de la rentrée de septembre 2002 dans le premier degré, comprend plusieurs volets.

1. Une adaptation des programmes

Le premier niveau du plan de prévention consiste en une prise en charge pédagogique qui doit permettre de conduire la grande majorité des élèves à acquérir les fondamentaux.

Il s'appuie d'abord sur les nouveaux programmes pour l'école primaire (définis dans les arrêtés du 25 janvier 2002), qui font de la maîtrise de la langue française dans ses usages oraux et écrits la première des priorités pour tous les cycles : les activités de lecture et d'écriture y font l'objet de préconisations pédagogiques et d'une définition plus précise des compétences à acquérir à la fin de chaque cycle. Les directives en matière de pédagogie de la lecture, définissent des « moments » incontournables de l'apprentissage qui devront être respectés, quelles que soient les méthodes adoptées par les maîtres. Les horaires quotidiens dévolus aux activités de lecture et d'écriture, 2h30 au cycle des apprentissages fondamentaux (CP et CE1) et 2 heures au cycle des approfondissements (CE2, CM1 et CM2), y sont précisés, alors que ce n'était plus le cas depuis 1969.

2. Des dispositifs d'évaluation

Les dispositifs d'évaluation des acquisitions en français devraient être développés : les maîtres seront aidés pour pouvoir en tirer un meilleur profit et proposer à leurs élèves fragiles ou en difficulté des réponses pédagogiques adaptées. Ce sera tout particulièrement le cas pour le CP dont les maîtres se verront proposer un livret synthétisant les principales difficultés rencontrées par les élèves durant cette première étape de l'apprentissage de la lecture, ainsi que les situations et activités pédagogiques de nature à y remédier.

3. L'expérimentation de classes de cours préparatoire à effectifs réduits

Le Haut conseil de l'évaluation de l'école a souligné l'importance de la réduction de la taille des classes, lorsqu'elle concerne les petites classes de l'enseignement élémentaire et les enfants de familles très défavorisées, dans l'acquisition des fondamentaux.

L'expérimentation portant sur des classes de cours préparatoire à effectifs réduits devait concerner dès septembre 2002 une centaine de classes et se prolonger en 2003.

Situées dans une quarantaine d'écoles de dix académies (Aix-Marseille, Amiens, Créteil, Lille, Lyon, Paris, La Réunion, Rouen, Strasbourg et Versailles) qui accueillent une population défavorisée et plus vulnérable face aux exigences des apprentissages scolaires, comme en attestent les résultats des années antérieures aux évaluations nationales en CE2, ces classes rassembleront une dizaine d'élèves. Ces élèves ne seront pas choisis parmi les élèves en difficulté, et ces classes ne seront donc pas des classes de niveau. Il est prévu que certains de ces CP fonctionnent à temps complet à effectif réduit ; pour d'autres, les activités de découverte du monde, d'éducation physique et sportive ou artistiques pourront rassembler les élèves de deux classes.

Dans cette phase expérimentale, les moyens mobilisés pour constituer les classes à effectifs réduits sont essentiellement des postes en surnombre qui existaient dans les écoles concernées ou quelques emplois supplémentaires qui seront utilisés dans le cadre de l'organisation départementale, en concertation avec les instances paritaires.

4. Une prise en charge des élèves « à besoins éducatifs particuliers »

Conformément au plan d'action défini par la circulaire du 31 janvier 2002, le repérage et la prise en charge précoces des troubles spécifiques du langage oral et écrit, qui toucheraient 4 à 6 % de chaque classe d'âge (1 % des enfants étant atteints de troubles sévères), seront renforcés grâce à une collaboration entre l'équipe pédagogique, les services de santé (PMI et santé scolaire) et les enseignants spécialisés des RASED.

Les enseignants recevront une information sur ces troubles spécifiques du langage qui sont souvent difficiles à appréhender.

Les nouveaux arrivants non francophones seront pris en charge à temps partiel par des maîtres formés à l'enseignement du français seconde langue.

5. La lutte contre l'illettrisme dans le cadre de l'éducation prioritaire : les contrats de réussite

Afin que toutes les mesures nécessaires soient prises pour améliorer les résultats scolaires des élèves des ZEP et des REP, des « contrats de réussite » ont été formalisés avec les autorités académiques.

Ces contrats fixent les objectifs retenus en termes de réussite des élèves, précisent les priorités accordées en moyens, intègrent les mesures d'accompagnement, d'animation pédagogique et de formation nécessaires. Ils prévoient les modalités d'une évaluation continue et d'un bilan relatif à l'efficacité des actions entreprises. Tous les contrats de réussite portent principalement sur la maîtrise de la langue française et utilisent les évaluations nationales CE2/6^{ème} en français comme indicateurs de suivi. Les « contrats » signés en 1999 devraient faire l'objet d'un bilan au cours de l'année 2002-2003.

On rappellera qu'un élève et un enseignant sur cinq sont concernés par le dispositif de l'éducation prioritaire, dont le bilan et les perspectives seront détaillés plus loin.

6. La mobilisation du groupe permanent « grande pauvreté et réussite scolaire »

Ce groupe permanent a notamment réalisé une plaquette d'information éditée à 80 000 exemplaires et un dossier mis en ligne sur le site Eduscol

depuis le 17 octobre 2001 permet de clarifier le rôle des enseignants dans le cadre de la loi contre les exclusions.

Ce dossier fournit une documentation pour les formateurs, des suggestions pour la formation initiale et continue, des propositions d'activités pédagogiques (fiches thématiques, liens avec les disciplines), une bibliographie et les possibilités de partenariat.

Les activités du groupe permanent piloté par l'inspecteur général Delaye, s'inscrivent dans une double perspective : le refus de la fatalité de l'échec scolaire qui conduit à renforcer les actions de prévention des risques d'illettrisme des plus pauvres (environ un million d'enfants sont dans des familles qui vivent en dessous du seuil de pauvreté) et le refus de la culpabilité de ceux qui subissent l'échec scolaire.

Le groupe permanent dispose d'un réseau de correspondants académiques auprès de chaque recteur et de correspondants auprès de chaque directeur d'IUFM. Ce dispositif devrait permettre d'installer dans chaque académie un groupe d'animation « Grande pauvreté et réussite scolaire », l'objectif étant d'accroître l'efficacité des actions mises en place, tant par le ministère que par les recteurs.

Le renforcement des liens partenariaux développé avec les associations (notamment ATD-Quart monde) et les collectivités locales, les actions d'accompagnement scolaire et celles du type « bibliothèque de rue », seront aussi susceptibles d'être mieux relayées par les enseignants.

7. Un accompagnement par la formation continue des enseignants

Afin de sensibiliser l'encadrement pédagogique et les responsables de la formation des maîtres aux objectifs du plan de prévention de l'illettrisme, des réunions inter académiques devaient se dérouler de septembre à octobre 2002. Elles devront permettre d'intégrer au cahier des charges des plans académiques de formation, et à leurs volets départementaux, les objectifs de formation liés à la prévention de l'illettrisme et d'installer les dispositifs d'accompagnement des enseignants, ainsi que l'actualisation de la formation des formateurs.

8. Les observations de la commission

Votre commission ne peut évidemment que souscrire aux objectifs d'un tel plan qu'elle réclame depuis de nombreuses années, alors que l'illettrisme n'a fait depuis trop longtemps l'objet que de colloques bavards et d'assises savantes ne débouchant sur aucune directive pédagogique.

Une action en ce domaine est d'autant plus nécessaire que la très grande majorité des élèves qui n'apprennent pas à lire en CP ne seront jamais rattrapés, que les élèves en difficulté dans l'apprentissage de la lecture sont également en difficulté dans toutes les autres disciplines et que cet échec, déstabilisant sur le plan psychologique, est particulièrement mal vécu par les jeunes élèves et fait le lit de l'échec scolaire et de la marginalisation sociale.

Si elle ne peut qu'être favorable à une augmentation de l'horaire consacré à la lecture et à l'écriture –d'autant que l'on constate une déperdition des acquisitions dans le domaine de la lecture entre la classe de CE2 et de CM2– elle rappelle cependant que cet apprentissage se déroule normalement par cycle depuis la grande section de maternelle et que les cours préparatoires se voient souvent affecter des maîtres inexpérimentés : elle se demande s'il ne conviendrait de mettre en place un dispositif incitant les professeurs d'école expérimentés à choisir cette classe essentielle et développer des équipes pédagogiques en responsabilisant chacun de ses membres à la prévention de l'illettrisme.

Elle constate également que l'illettrisme s'est maintenu, voire développé, au cours des années récentes en dépit d'une augmentation considérable des crédits affectés au premier degré et d'une réduction sans précédent des effectifs par classe.

Au total, la persistance du phénomène de l'illettrisme, dont l'importance a été trop occultée ces dernières années, résulte moins de la démocratisation de l'enseignement scolaire, de méthodes de lecture dite globale, d'ailleurs abandonnée depuis longtemps, d'une insuffisance de moyens, ou de la concurrence de l'écrit par l'écran que de la réduction des horaires consacrés à la lecture et à l'écriture au profit d'activités d'éveil trop souvent laissées à l'initiative des maîtres.

Il n'est que temps que la liberté pédagogique des maîtres, qui n'exercent pas une profession libérale, s'inscrive dans des schémas d'apprentissage des fondamentaux prédéfinis ayant fait la preuve de leur efficacité.

Votre commission s'interroge également sur les moyens qui seront nécessaires pour développer les classes de CP à effectifs réduits : si l'utilisation des postes en surnombre peut apparaître suffisante pour une expérimentation portant sur une quarantaine d'écoles, il risque de ne pas en être de même pour une généralisation du dispositif qui sera nécessairement coûteux en postes : les emplois d'enseignants du premier degré sont donc appelés encore à augmenter dans les années à venir.

Elle remarquera que la seule mesure nouvelle du projet de loi de finances pour 2003 en ce domaine concerne le dispositif des contrats éducatifs locaux, bénéficiant actuellement à un peu plus de 3 millions d'élèves, qui

inclura la prévention de l'illettrisme dans ses volets prioritaires : 790 000 euros devraient permettre de créer 100 contrats supplémentaires et de porter à 3 000 le nombre de contrats signés en 2003.

Elle exprimera enfin son scepticisme sur la signification et la portée des expérimentations menées sur un trop petit échantillon de classes, qui sont le plus souvent encadrées par les meilleurs enseignants, comme celles engagées en mathématiques modernes et en lecture dans le passé. De telles expérimentations doivent s'appuyer sur des méthodes éprouvées, susceptibles de s'appliquer à tous les élèves et d'être mises en œuvre par tous les enseignants dans une nécessaire continuité.

B. LA RÉFORME DU COLLÈGE ET L'INSTILLATION DE L'ALTERNANCE

La réforme des collèges s'inscrit dans la perspective du « collège unique et de la nécessaire « unicité des exigences », tout élève étant considéré comme un collégien jusqu'à la classe de troisième incluse, quel que soit son mode de scolarisation.

Elle prend également en compte la diversité des talents des élèves, en s'efforçant de créer les conditions d'une réelle « pluralité de parcours ».

1. Une réforme progressive touchant successivement chaque classe du collège

- **La rénovation de la classe de 6^{ème}** a été engagée à la rentrée 2001 et inscrite dans l'arrêté du 30 novembre 2001 modifiant l'arrêté du 29 mai 1996 relatif à l'organisation des enseignements dans les classes de sixième de collège. Elle s'est poursuivie à la rentrée 2002, conformément aux dispositions de l'arrêté du 14 janvier 2002.

Cette rénovation met l'accent sur l'aide et l'accompagnement du travail personnel de l'élève : les deux heures d'études dirigées ou encadrées auparavant obligatoires pour tous les élèves ont été remplacées par deux heures d'aide aux élèves et d'accompagnement de leur travail personnel. Ces deux heures ainsi redéfinies ont été intégrées dans la dotation horaire, ce qui permet plus de souplesse dans la prise en compte des besoins locaux. Dans la même perspective, les autorités académiques ont la faculté d'attribuer aux établissements un complément de dotation pour le traitement des difficultés scolaires importantes.

Afin de faciliter la transition entre l'école primaire et le collège, et l'intégration des élèves, des groupes à effectifs allégés ont été institués pour le français, les SVT et la technologie.

Enfin, dix heures annuelles de « vie de classe » figurent dans l'emploi du temps des élèves.

L'inspection générale de l'éducation nationale a établi un bilan mitigé des nouvelles mesures concernant la sixième. Qu'on en juge !

Diffusées tardivement, les mesures contenues dans la circulaire de juin 2001 ont fait l'objet, selon elle, d'une application inégale. Parmi les progrès, figurent la qualité et l'efficacité de l'accueil des élèves dont la durée a été souvent portée à deux jours. De plus, les pratiques s'homogénéisent avec une présentation du collège dès le CM2 : personnels de direction, enseignants et surveillants y sont associés, mais beaucoup plus rarement les personnels ATOS. Quant aux dispositifs d'aide aux élèves en grande difficulté, l'inspection estime que le ministère n'a pas été assez explicite sur ce point, même si elle observe « *de réels efforts dans de nombreux établissements* » avec des échanges d'enseignants avec la SEGPA, des formules de tutorat d'élèves, des heures de remise à niveau...

Elle s'interroge sur « *l'utilité et l'efficacité de certaines actions de soutien* » et propose « *que soit étudiée la possibilité de différer la mise en œuvre du programme de sixième, tant que n'auront pas été consolidées les bases nécessaires à une scolarité réussie dans le second degré* ». D'autre part, les professeurs manquent de formation concernant l'enseignement aux élèves en grande difficulté et leurs pratiques pédagogiques ne seraient pas adaptées, avec pour conséquence « *un bénéfice obtenu proche de la nullité* ». Il est par ailleurs difficile de trouver des enseignants volontaires pour ces heures de soutien, de remise à niveau ou pour les études dirigées. Selon l'inspection, la décision de globaliser les moyens aux établissements, permettant d'intégrer ces heures dans le service des enseignants, devrait améliorer la situation.

S'agissant de la liaison école primaire-collège, l'IGEN déplore « *l'indigence persistante des relations pédagogiques entre les deux niveaux d'enseignement* » : contacts épisodiques, absence de travail commun à l'exception des réseaux d'éducation prioritaire qui organisent « *des actions de liaison souvent exemplaires* ». L'inspection propose que les principaux de collège et les IEN aient l'obligation statutaire de travailler ensemble, et souhaite que le ministère engage un travail commun entre plusieurs groupes de l'inspection générale sur la continuité pédagogique et didactique entre l'école et le collège. Elle constate que les résultats des évaluations de sixième sont peu exploités par les enseignants du premier degré : les inspecteurs préconisent un bilan des acquis à la fin du premier trimestre de CM2. Quant à la formule de « *mini-collège* » elle ne semble pas avoir rencontré un grand écho : l'inspection n'a repéré aucune expérience de ce type lors de son enquête. De même, la possibilité pour les professeurs volontaires de prendre en charge deux disciplines est très rarement utilisée, les enseignants y étant fortement opposés. Enfin, l'inspection souligne la nécessité d'une réflexion sur le métier d'enseignant.

- **La rénovation de la classe de 5^{ème}** devait intervenir à la rentrée 2002, conformément à l'arrêté du 14 janvier 2002 modifiant l'arrêté du 26 décembre 1996 relatif à l'organisation des enseignements du cycle central de collège (classes de cinquième et de quatrième). Elle devait s'accompagner de la mise en place d'une évaluation nationale de début d'année conçue sur le modèle de celle qui existe depuis 1989 en classe de 6ème.

- **La rénovation de la classe de 4^{ème}** est prévue pour la rentrée 2003, conformément au même arrêté. La rénovation de la **classe de 3^{ème}** nécessite l'élaboration d'un arrêté, en vue d'une mise en œuvre à la rentrée 2004.

2. Le développement progressif des « itinéraires de découverte »

Ces itinéraires sont obligatoires depuis la rentrée 2002 pour les élèves de 5^{ème}, puis le seront à la rentrée 2003 pour ceux de 4^{ème}. Ces enseignements interdisciplinaires, portant nécessairement sur des points des programmes des classes concernées, doivent permettre à chaque élève d'étudier plus particulièrement certains domaines, à raison de deux heures par semaine : ce temps d'enseignement s'inscrit dans l'emploi du temps de tous les élèves du cycle central.

Sur l'ensemble du cycle central, les élèves devront réaliser quatre itinéraires choisis parmi les quatre domaines thématiques suivants : la nature et le corps humain, les arts et les humanités, les langues et les civilisations, la création et les techniques. Dans chaque domaine, plusieurs sujets d'itinéraires peuvent être proposés aux élèves en fonction des différentes combinaisons disciplinaires.

Les itinéraires de découverte doivent aider chaque élève à mieux saisir les relations entre les disciplines enseignées au collège en prenant appui sur les programmes et en apportant un autre éclairage sur les contenus d'enseignement.

Le premier bilan établi par les académies fait apparaître l'effet positif de ces mesures et met en lumière l'apport de la globalisation dans la prise en compte de l'hétérogénéité en 6^{ème}.

Une journée banalisée a été organisée à la fin du mois de décembre 2001 pour permettre aux équipes de préparer la mise en place de ces itinéraires en classe de 5^{ème} à la rentrée 2002. Un document d'accompagnement a été diffusé dans tous les établissements.

3. La prise en compte de l'hétérogénéité des classes : l'aide aux élèves en difficulté

Pour aider les élèves en difficulté scolaire, les équipes éducatives pourront emprunter trois modalités :

- la voie prioritaire consiste à prendre en compte la difficulté scolaire dans le cadre des enseignements communs par l'adaptation des progressions en fonction des résultats des évaluations, par des regroupements d'élèves, par le développement du travail en équipe des enseignants et par l'analyse collective des besoins des élèves ;

- la deuxième voie vise à mettre en œuvre des actions spécifiques pour les élèves qui ne maîtrisent pas totalement les compétences pour réussir en classe de 6^{ème}. Les établissements dans le cadre de leur autonomie peuvent regrouper les élèves dans des ateliers de soutien ou de remise à niveau, utiliser les technologies de l'information et de la communication, ou mettre en place des programmes personnalisés d'aide et de progrès définis par la circulaire du 18 novembre 1998 ;

- la troisième voie est réservée aux élèves ayant des difficultés plus lourdes, sans pour autant justifier une orientation vers une SEGPA. Ces élèves, qui ne maîtrisent pas les compétences de base en français et en mathématiques ont besoin d'une aide, pour consolider les acquis nécessaires à une scolarité réussie dans le second degré. C'est dans cette perspective que les nouvelles dispositions arrêtées pour l'organisation horaire des enseignements, tant en sixième que dans le cycle central, prévoient la possibilité pour les équipes pédagogiques de construire des dispositifs plus spécifiques, le cas échéant dérogatoires par rapport aux programmes en vigueur. Au cycle central, ces mesures dérogatoires pourront concerner les heures normalement consacrées aux itinéraires de découverte.

4. L'introduction de l'alternance au collège

L'objectif de conduire les élèves non à un « niveau de qualification », mais à un vrai diplôme, implique la mise en place de dispositifs de diversification des parcours dès la classe de 4^{ème}. De nombreux collèges expérimentent déjà cette possibilité, l'idée directrice de ces dispositifs étant de remotiver les élèves en difficulté scolaire en leur offrant la faculté de découvrir le monde du travail et d'élaborer progressivement, à la lumière des champs professionnels qu'ils auront ainsi observés, leur propre choix d'orientation. Le retour vers l'enseignement général n'est du reste pas exclu si l'expérience réalisée en milieu professionnel leur a redonné le goût des études.

L'organisation des dispositifs de diversification au collège se fonde sur un principe d'alternance entre les disciplines d'enseignement général et la découverte des métiers. Certains collèges ont même mis en place une « double alternance » : l'enseignement général, dispensé par exemple le matin, alterne avec le travail en atelier et les stages en entreprise effectués l'après-midi.

a) L'alternance au niveau de la classe de quatrième

Elle consiste en une sensibilisation à l'environnement économique et professionnel et offre à l'élève l'occasion de tester ses goûts et aptitudes. Cette sensibilisation peut se faire dans le cadre existant de la quatrième « d'aide et de soutien » qui peut être proposée à des élèves qui ont des lacunes majeures dans les apprentissages fondamentaux, dans le but de leur permettre de s'inscrire –ou de se réinscrire– dans un projet de formation et de s'appropriier –ou de se réapproprier– les savoirs et savoir-faire nécessaires pour pouvoir y réussir.

La plupart des collèges qui ont diversifié ces dernières années les parcours en classe de 4^{ème} se sont référés à ce modèle. D'autres, ont expérimenté des modes d'organisation plus individualisés en personnalisant véritablement les parcours de certains élèves. Il s'agit alors de « parcours à la carte », pour des élèves demeurant des collégiens inscrits dans leur établissement mais bénéficiant d'un accompagnement personnalisé, parfois dans le cadre d'un contrat de courte durée.

b) Les classes de troisième à projet professionnel

Ces classes sont actuellement en cours d'expérimentation selon une appellation qui varie selon les académies et sont des dispositifs permettant à des élèves, au terme du cycle central, d'effectuer tout ou partie de leur classe de 3^{ème} en lycée professionnel. L'objectif est d'aider ces élèves, qui n'envisagent pas a priori de poursuivre des études longues, à construire un projet professionnel et donc à préparer les choix d'orientation ultérieurs.

Cette expérimentation sera poursuivie en 2002-2003 sur la base d'une convention entre les collèges et les lycées professionnels concernés, défini à partir d'un cahier des charges académique pour l'élaboration d'un projet pédagogique associant les deux types d'établissements. Le projet pédagogique, qui constitue l'élément essentiel de ces classes, inscrit l'ensemble des enseignements en référence aux objectifs terminaux du collège : il comporte un volet consacré à la découverte du monde professionnel, l'objectif recherché étant de mettre l'élève en contact avec des métiers relevant de plusieurs champs professionnels, secondaires et tertiaires, afin de lui permettre d'affiner progressivement son projet d'orientation.

Il convient à cet égard de distinguer le dispositif de la classe de « troisième à projet professionnel » des classes de troisième d'insertion qui ont

pour objectif d'aider des élèves en grande difficulté à construire un projet personnel et professionnel et à entamer, après le collège, une formation, sous statut scolaire ou sous contrat de travail, en vue d'accéder à une qualification de niveau V.

En réponse au questionnaire de votre rapporteur, le ministère a estimé à 10 % de la population collégienne le nombre d'élèves susceptibles de bénéficier de ces actions de pré professionnalisation.

5. Les observations de la commission

Alors que les enseignants expriment désormais leurs réserves à l'égard du principe de l'unicité du collège, votre commission considère que le collège unique, dont les parcours ont déjà fait l'objet d'un début de diversification avec les itinéraires de découverte, peut être maintenu, mais que ce maintien doit s'accompagner de mesures concrètes de rattrapage scolaire, notamment en direction des élèves les plus en difficulté : à l'évidence, l'implantation de classes de troisième, déjà réalisée, en lycée professionnel, accueillant des élèves conservant leur statut de collégien, et le développement de classes de quatrième autorisant des formations en alternance, aussi bien au collège qu'en lycée professionnel ou en entreprise, participent de ce souci d'aménager la filière générale du collège.

Devant la commission, le ministre a justement rappelé que le croisement de deux réformes – l'allongement de la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans en 1959, et la réforme Haby de 1975 instituant le collège unique – avait conduit à accueillir et à maintenir dans un enseignement général indifférencié tous les élèves, y compris ceux en difficulté qui sont alors condamnés à l'échec.

Il est donc nécessaire, selon lui, de réaliser dans le cadre du collège unique une diversification réelle des parcours pour ouvrir d'autres voies aux élèves en échec scolaire, tout en leur permettant éventuellement de revenir dans la filière générale.

Dans cette perspective, les recteurs auront la possibilité de créer ou d'étendre des classes en alternance, offrant le matin des enseignements généraux un peu allégés et consacrant les après-midi à la découverte de métiers dans des ateliers situés en collège, dans le cadre de stages en lycée professionnel ou de stages en entreprise : ces trois modalités de l'alternance, qui ont déjà fait la preuve de leur efficacité, seraient de nature à réduire l'échec scolaire, à remotiver les élèves en difficulté dans les matières générales et à permettre à certains d'entre eux de reprendre une classe de seconde d'enseignement général.

Le ministre a souligné que ce dispositif permettrait de préserver le statut scolaire de tous les élèves, quelle que soit la spécificité de leur parcours, et d'aller bien au-delà des « itinéraires de découverte » existants. Cette réforme devrait permettre aux élèves de s'orienter de manière positive vers l'enseignement professionnel, ce qui suppose également, que les cours de technologie dispensés dans l'enseignement général soient repensés en faisant une part plus importante aux métiers et aux sciences appliquées. L'ancien recteur Philippe Joutard a été chargé de la réécriture des programmes de technologie au collège.

Votre commission ne peut que souscrire à ces orientations, même si elle garde un souvenir mitigé des tentatives engagées depuis le début des années 70, -classes préparatoires à l'apprentissage, qui peuvent être implantées en collège ou en lycée professionnel, classes pré-professionnelles de niveau, classes d'initiation professionnelles par alternance- pour répondre aux besoins des collégiens en situation d'échec scolaire.

Son rapporteur tient à rappeler que ces classes, comme d'ailleurs toute formule de transition, constituaient déjà des parcours diversifiés au collège et permettaient à leurs élèves de découvrir les métiers dans les entreprises ; celles-ci sont cependant déjà trop sollicitées pour des stages de toute nature intégrés dans le cursus des divers diplômes professionnels, et n'ont souvent pas les moyens d'accompagner ces élèves en leur faisant acquérir des connaissances, en particulier dans les bassins d'emploi déshérités.

Votre commission estime que le dispositif proposé doit s'inscrire dans une réflexion plus approfondie sur la formation en alternance, sur la formation continue, sur la reconnaissance des activités manuelles et la revalorisation de l'image des métiers, ce qui suppose la mise en place de passerelles entre les différents types de formation.

A tout le moins, il conviendrait que le ministre apporte des précisions au Sénat sur les modalités des trois formules d'alternance annoncées, sur les moyens qui y seront consacrés et sur les perspectives de leur développement, étant rappelé, comme il a été vu, que quelque 328 000 collégiens seraient susceptibles de bénéficier de ces actions de pré-professionnalisation.

C. UNE RÉFORME DU LYCÉE PRATIQUEMENT INCHANGÉE

D'après la réponse fournie au rapporteur de votre commission, le ministre de l'éducation nationale n'a pas encore défini de nouvelles orientations quant à un éventuel aménagement des filières de lycées ou de l'examen du baccalauréat. L'augmentation de la part des bacheliers généraux et la place de la filière STT, ainsi que le problème des filières scientifique et technologique, font partie des questions qui entrent dans le cadre de ce débat.

Le ministre délégué à l'enseignement scolaire a cependant fait part de sa volonté d'engager une réflexion sur l'objectif des 80 % d'une classe d'âge au niveau baccalauréat, qui reste inscrit dans la loi d'orientation de 1989 sur l'éducation.

1. Les aménagements ponctuels apportés à l'organisation du baccalauréat

Dans le prolongement de la réforme du lycée et de la rénovation des programmes, de nouvelles définitions d'épreuves à l'examen ont été élaborées pour la plupart des disciplines des séries générales.

Deux innovations sont également à signaler : l'introduction au baccalauréat général d'une épreuve facultative de TPE depuis la session 2002 et l'évaluation des capacités expérimentales au sein de l'épreuve de physique-chimie en série S, à compter de la session 2003. Sous ces réserves, le baccalauréat devrait rester inchangé.

2. Une réforme des programmes de philosophie au point mort

Dans la mesure où il n'a pas été possible de parvenir, à un consensus suffisamment large dans le cadre des travaux menés ces derniers mois par le groupe d'experts sur les programmes de philosophie de terminale, il a été décidé de reconduire, pour l'année scolaire à venir, le programme de philosophie défini par l'arrêté du 5 juin 2001 et de poursuivre la mission confiée au groupe d'experts pour l'élaboration de ce programme.

3. Les travaux personnels encadrés

La mise en place des TPE engagée depuis la rentrée 2000 en classe de première des séries générales et à la rentrée 2001 en classe terminale de ces mêmes séries se poursuit. Durant l'année scolaire 2001-2002, près de 40 % des élèves ont choisi de suivre l'enseignement facultatif en terminale et de présenter l'épreuve facultative correspondante au baccalauréat.

A compter de la rentrée 2002, les travaux personnels encadrés ont été généralisés à toutes les classes terminales des séries générales. Les élèves auront toutefois toujours le choix de présenter ou non l'épreuve correspondante du baccalauréat. Cette dernière sera désormais mieux valorisée à partir de la session 2003 par l'affectation d'un coefficient multiplicateur de 2 aux points supérieurs à la moyenne obtenus par les élèves.

Des améliorations concernant l'organisation de l'épreuve pourront être apportées mais les modalités générales seront conservées : présentation orale des travaux, évaluation conjointe des travaux et de la prestation, prise en compte dans la note des appréciations portées par les professeurs ayant encadré les travaux de l'année.

Enfin, l'expérimentation du dispositif des travaux personnels encadrés ainsi que de l'éducation civique, juridique et sociale dans les séries technologiques, engagée durant l'année scolaire 2001-2002, sera étendue à un plus grand nombre d'établissements à compter de la rentrée 2002.

4. Des propositions plus ambitieuses : le rapport Belloubet-Frier sur l'avenir du lycée

Commandé par le précédent ministre de l'éducation nationale à la rectrice de l'académie de Toulouse, le rapport Belloubet-Frier sur l'avenir du lycée part du constat que l'accès au baccalauréat stagne depuis 1994, que le taux d'entrée des bacheliers dans l'enseignement supérieur a diminué d'environ 10 % en cinq ans et rappelle que le marché de l'emploi aura un besoin croissant de jeunes diplômés très qualifiés, appelant en conséquence un remodelage des filières du lycée.

Le rapport propose d'abord la constitution d'un cycle de « *détermination-orientation* » incluant les classes de troisième et de seconde qui comprendrait un tronc commun offrant « *les fondements d'une culture de base* », des itinéraires de découverte et un « *travail pour l'orientation* » inscrit dans les emplois du temps : les élèves choisiraient deux itinéraires de détermination semestriels en troisième parmi six matières, à raison de quatre heures par semaine et un autre, annuel, en classe de seconde parmi neuf matières, à raison de trois heures par semaine.

En première et terminale le rapport préconise de mettre fin aux séries actuelles pour les remplacer par deux pôles : « *sciences et société* » et « *sciences et techniques* » : le premier offrirait quatre filières en première et neuf en terminale ; le second compterait six premières et onze terminales. Les enseignements comprendraient un tronc commun équivalent pour tous les élèves, un bloc d'enseignement de spécialité faisant suite aux itinéraires de détermination de seconde et une option unique et obligatoire ; dans ce schéma, les travaux personnels encadrés (TPE) deviendraient « *progressivement obligatoires* ».

Le rapport recommande par ailleurs un développement des passerelles entre l'enseignement professionnel et les voies technologiques et générales, autorisant notamment les BEP, CAP ou bacs pro en un an : dans cette logique, l'expérimentation actuelle d'un bac pro post-troisième en trois ans « *méritera d'être suivie avec attention* ».

S'agissant du baccalauréat, à côté du maintien d'épreuves terminales pour certains enseignements de tronc commun, le rapport préconise un contrôle en cours de formation pour les disciplines expérimentales, technologiques, les TPE, les langues vivantes et l'éducation physique. Après évaluation, ce contrôle pourrait être étendu et le second groupe d'épreuves serait supprimé.

Concernant la durée des études, le rapport suggère de permettre un parcours en quatre ans, « *processus positif de substitution au redoublement* » avec un étalement de la seconde sur deux ans et préconise un positionnement plus individualisé, « *fondé sur une pédagogie de l'alternance et du changement par un séjour à l'étranger* ». Il estime aussi nécessaire de « *repenser le temps de travail des élèves* » en l'annualisant –de 1 100 à 1 200 heures de présence obligatoire au lycée– et en prévoyant, à côté des cours magistraux, des « *enseignements diversifiés* » (auto-formation et travail en petit groupe) de six à dix heures par semaine : dans cette perspective, le temps de service des enseignants pourrait être annualisé ou au moins conçu « *selon des crédits horaires globalisés sur un même cycle* ».

Votre commission souhaiterait que le ministre précise au Sénat ses intentions quant à la mise en œuvre éventuelle de ces propositions, et plus généralement sur l'avenir du lycée dans le cadre d'une articulation plus satisfaisante entre les filières générale, technologique et professionnelle.

D. UN RECENTRAGE DES PRIORITÉS SUR L'ACQUISITION DES FONDAMENTAUX ?

La politique menée au cours des dernières années par le ministère de l'éducation nationale s'est traduite par un développement important de certaines actions, notamment dans le domaine linguistique et dans celui des enseignements artistiques.

1. La politique en faveur de l'enseignement des langues étrangères et régionales

a) L'apprentissage des langues étrangères dans le premier degré : le recours encore indispensable aux intervenants extérieurs

(1) Le constat

En 2000-2001, l'apprentissage d'une première langue vivante a été généralisé dans les classes accueillant des élèves de CM2. L'année scolaire suivante a permis d'atteindre cet objectif dans les classes accueillant des élèves de CM1. On aborde aujourd'hui l'extension de cet enseignement aux classes de

CE2, ce qui est conforme à l'entrée en vigueur des nouveaux programmes de l'école primaire : les langues vivantes sont désormais intégrées comme discipline à part entière de l'enseignement primaire avec une priorité donnée à la communication orale.

(2) Les moyens mis en œuvre

Si, à terme, l'enseignement des langues vivantes doit être pris en charge par la majorité des enseignants du premier degré, qui représentent d'ores et déjà 58 % des personnels concernés, toutes les ressources en intervenants qualifiés sont mobilisées durant la période transitoire : 23 827 heures supplémentaires pour rémunérer les enseignants du second degré volontaires, 1900 postes d'assistants de langues vivantes à la rentrée scolaire 2002, soit 500 de plus qu'en 2000, recours à des intervenants extérieurs assurant un service hebdomadaire de 18 heures, grâce à une enveloppe budgétaire de 16,3 millions d'euros en progression de 68 %.

La priorité est donnée à la formation linguistique des maîtres du premier degré en favorisant la prise en charge de l'enseignement des langues vivantes par les enseignants déjà recrutés.

(3) La répartition des langues enseignées en cours moyen : le tout anglais

La logique d'organisation des enseignements de langues vivantes à l'école prend en compte la situation existant en collège pour la langue vivante I : l'implantation d'une langue dans une école suppose donc que cette langue soit proposée en sixième au collège de rattachement. Comme neuf élèves de sixième sur dix étudient l'anglais, cette langue reste prédominante en classes de cours moyen. Toutefois, l'élaboration d'une carte des langues vivantes doit permettre de proposer à l'école des langues non étudiées actuellement en sixième afin d'anticiper les ouvertures nécessaires au collège : pour les élèves qui entreront en CE2 en septembre 2002, le choix de la première langue vivante s'effectue en début de cycle 3 et son étude sera poursuivie à leur entrée au collège en 2005 ainsi que l'apprentissage d'une seconde langue qui pourra commencer en sixième.

Dans le secteur public, l'anglais représente, depuis trois ans, 76 % des classes de cours moyen. L'allemand, qui représentait près de 23 % des classes en 1998-1999, est aujourd'hui étudié dans 18,6 % des classes. Après une diminution en 2000-2001, l'espagnol se situe à 2 %, contre 1,8 % l'année dernière, et l'italien, en légère amélioration, est à 1,1 %. Les autres langues vivantes étrangères couvrent 0,5 % des classes, dont 0,2 % pour le néerlandais proposé dans la seule académie de Lille. L'ensemble des langues régionales concerne 1,5 % des classes, mais ces langues sont généralement proposées en liaison avec l'étude d'une langue étrangère.

La répartition géographique de l'étude des langues autres que l'anglais résulte souvent de la proximité géographique des pays frontaliers et de la zone d'influence d'une langue régionale. Ainsi, près du quart des classes de l'académie de Besançon, 47 % de celles de Nancy-Metz et surtout 95 % à Strasbourg bénéficient d'un enseignement d'allemand. L'espagnol représente 8 % à Bordeaux, près de 9 % à Montpellier et jusqu'à 15,8 % à Toulouse. L'implantation de l'italien est significative dans les académies de la Corse, de Grenoble, de Lyon et de Nice. Le néerlandais couvre près de 3 % des classes du département du Nord et le portugais est bien implanté en Guyane.

Dans le secteur privé, sur les 81 départements ayant répondu à l'enquête de décembre 2001, la prédominance de l'anglais est supérieure de dix points à celle constatée dans le secteur public puisque plus de 86 % des classes sont couvertes par cette langue. L'allemand est implanté dans 11 % des classes et les langues régionales représentent 1,4 %. L'espagnol avoisine 1 % et les autres langues étrangères sont très faiblement représentées.

(4) La couverture des classes de cours moyen

94 % des classes du secteur public accueillant des élèves de cours moyen ont bénéficié d'un enseignement de langue vivante en 2001-2002, contre 80 % l'année précédente et 71 % deux ans auparavant. Après s'être porté en 2000-2001 sur les classes de CM2 homogènes et de CM1-CM2, l'effort de généralisation s'est concentré à la fois sur les classes de CM1 homogènes et de CE2-CM1, mais également sur les autres types de classes.

Le recensement partiel concernant l'enseignement privé sous contrat montre que 82,6 % des classes de cours moyen en bénéficient alors que seuls 76 % de ces classes étaient concernés l'année précédente et les deux tiers en 1999-2000.

Désormais, dans l'enseignement public, près de 91 % des classes de CM1 homogènes et de CE2-CM1 sont couvertes, soit 32 points de mieux qu'en 2000-2001. Les classes de CM2 homogènes et de CM1-CM2 se situent à plus de 97 % et les autres classes à cours multiples avec élèves de cours moyen ont enregistré une nouvelle augmentation de leur couverture puisque près de 91 % d'entre elles sont désormais couvertes, contre 77 % il y a deux ans.

Le secteur privé sous contrat se situe en retrait du secteur public, malgré une importante progression de la couverture : près de 90 % des classes de CM2 homogènes et de CM1-CM2 sont couvertes ainsi que près de 75 % des classes de CM1 homogènes et de CE2-CM1.

**Évolution de la couverture des classes de cours moyen par académie
Années scolaires 1999-2000, 2000-2001 et 2001-2002**

en %	PUBLIC			PRIVÉ sous contrat		
	Année scolaire 1999-2000	Année scolaire 2000-2001	Année scolaire 2001-2002	Année scolaire 1999-2000	Année scolaire 2000-2001	Année scolaire 2001-2002
TOTAL France métro. + DOM	71,2	80,2	94,0	66,3	75,5	82,6

Le ministre a estimé devant la commission que l'apprentissage précoce des langues vivantes était particulièrement bénéfique pour les jeunes enfants mais que sa généralisation forcée aux classes de CE2 aurait conduit les recteurs à réduire les moyens accordés aux classes de cours moyen, sauf à recruter de mauvais locuteurs, voire à utiliser des aides-éducateurs.

Pour sa part, le ministre délégué à l'enseignement scolaire a indiqué que le calendrier de réalisation du projet de généralisation de l'enseignement des langues vivantes dans le primaire devra être revu et que celles-ci ne seront proposées à la rentrée 2002 que dans quelques académies pour la classe de CE2.

Le projet de loi de finances attribue cependant 5 millions d'euros supplémentaires en tiers d'année, à partir du 1^{er} septembre 2003, pour les crédits de rémunération des intervenants extérieurs, soit 15 millions d'euros en année pleine avec pour objectif d'atteindre à la rentrée 2003 l'enseignement d'une langue étrangère dans la quasi totalité des classes de CE1.

b) Des orientations moins audacieuses en faveur de l'enseignement des langues régionales

L'enseignement des langues régionales s'inscrit dans le plan d'ensemble de développement pour l'enseignement des langues vivantes et doit être dispensé dans une perspective d'ouverture à d'autres «voisinages culturels et linguistiques» et participer à la construction de l'identité européenne.

(1) Diwan : un dispositif d'immersion linguistique qui reste en l'état

On rappellera que, dans le prolongement de la signature par le gouvernement de la charte européenne des langues régionales et minoritaires, une négociation a été ouverte en 1999 avec les mouvements associatifs pour examiner les modalités d'une éventuelle intégration, dans l'enseignement public, du réseau de leurs écoles, collèges et lycées pratiquant la méthode pédagogique dite de l'immersion (Diwan, Seaska, Calandretas, Bressolas, A.B.C.M-Zweisprachigkeit). Une telle intégration fondée sur les articles

L. 442-4 et L. 914-2 du code de l'éducation constituait pour les associations une reconnaissance culturelle et avait pourtant l'avantage de faire financer les investissements de leurs établissements par les collectivités territoriales.

Dans la perspective de cette intégration, un article inscrit en loi de finances pour 2002 prévoyait la possibilité d'intégrer dans l'enseignement public les personnels enseignants et non enseignants en fonction dans les établissements d'enseignement privés du premier et du second degré gérés par l'association Diwan. Un décret en conseil d'Etat devait fixer ensuite les modalités de cette intégration, de vérification de l'aptitude professionnelle et de classement de ces personnels.

La loi de finances 2002 prévoyait ainsi la création, à compter du 1^{er} septembre 2002 de 194 emplois, au titre de l'intégration sous statut public, des personnels exerçant dans les établissements associatifs Diwan, dont 50 non titulaires.

Le processus d'intégration, prévu pour la rentrée scolaire 2002, a cependant été interrompu : le Conseil d'Etat a suspendu une première fois, en octobre 2001, l'exécution des textes concernant l'enseignement en langues régionales par la méthode dite de « l'immersion » et du protocole d'accord du 28 mai 2001.

En réponse aux attendus du Conseil, l'ancien ministre chargé de l'éducation, après avoir abrogé certains de ces textes, a adopté en avril 2002 de nouvelles dispositions. A la demande de plusieurs organisations syndicales de personnels enseignants et d'une association de parents d'élèves, le Conseil d'Etat, statuant en référé, a suspendu à nouveau le 15 juillet 2002 l'arrêté du 19 avril 2002 et la circulaire du 30 avril 2002 qui instituent et organisent l'enseignement en langues régionales par immersion au sein des écoles, collèges et lycées « langues régionales ».

En conséquence, la rentrée scolaire 2002 dans les établissements Diwan s'est effectuée dans le cadre de l'enseignement privé.

(2) L'enseignement de la langue corse

Le dispositif législatif concernant l'enseignement de la langue corse dans le premier degré, reconnu conforme par le conseil constitutionnel, est désormais applicable : l'accès à la langue corse est un droit reconnu pour tous ; il peut soit prendre la forme d'un enseignement de trois heures dès la maternelle, soit s'inscrire dans le cadre de filières bilingues, dans le respect du choix des familles.

Dans le second degré, l'enseignement du corse s'appuie sur un corps de professeurs certifiés spécialisés. Dans le premier degré, un effort important de formation initiale et continue est entrepris pour permettre au plus grand

nombre d'enseignants de dispenser cette discipline. Pour ceux des maîtres qui n'enseignent pas le corse, il est prévu des échanges de services entre enseignants, comme cela se pratique dans d'autres disciplines.

2. La réduction des moyens destinés aux actions artistiques et culturelles

Le projet de loi de finances pour 2003 propose de réduire de 17,8 millions d'euros les crédits destinés aux actions artistiques et culturelles, ce qui se traduit notamment par la baisse des subventions de fonctionnement allouées aux classes à projets artistiques et culturels (PAC) et au centre national de documentation pédagogique.

Le dispositif des classes à projet artistique et culturel (PAC) permet aux enseignants volontaires de proposer, dans le cadre des horaires et des programmes, une expérience artistique et culturelle pour tous les élèves de la classe concernée.

Afin de renforcer la motivation des élèves dans toutes les disciplines enseignées, en particulier celle de la langue nationale, et dans un souci de prévention de l'illettrisme, les classes à projet artistique et culturel constituent un cadre pédagogique s'ajoutant aux ateliers et aux classes culturelles qui ne s'adressent qu'aux élèves volontaires.

a) Le bilan des classes à PAC

(1) Dans le 1^{er} degré

Alors que l'objectif au niveau du premier degré était de mobiliser 20 000 classes d'école primaire (maternelle ou élémentaire, enseignement public et privé), 16 000 classes avaient mis en place début 2002 des projets artistiques et culturels se répartissant selon les domaines suivants :

Domaine	Nombre	%
Arts plastiques	3 680	24,60
Musique	2 866	19,16
Théâtre	2 224	14,87
Danse	1 608	10,75
Littérature	1 205	8,05
Patrimoine, architecture	952	6,36
Cinéma	920	6,15
Projets « multiactivités »	432	2,89
Sciences, environnement	386	2,58
Photographie	275	1,84
Cirque	275	1,82
Arts du goût	140	0,94

(2) Dans le second degré

3 750 classes de collège (dont 10 % des sixièmes) et 2 200 classes de lycée professionnel ont mis en place des projets artistiques et culturels diversifiés, ainsi que 450 classes, à titre expérimental, en lycée général et technologique.

Par ailleurs, 4 000 classes sont concernées s'agissant des établissements privés sous contrat.

Les domaines majoritairement choisis sont le théâtre (17 %), les arts plastiques (13 %), la littérature (13 %), la musique (10 %) et le patrimoine (8 %). 12 % des projets étant interdisciplinaires.

Certains départements se sont fortement mobilisés dans un contexte pourtant marqué par l'éloignement des structures culturelles, le système étant susceptible de se développer sur tout le territoire, en zone périurbaine comme dans les zones rurales les plus isolées.

D'après les deux inspections générales, la mise en œuvre en 2001-2002 du plan pour les arts et la culture aurait respecté la priorité donnée aux écoles et aux lycées professionnels ; les classes à PAC ont ainsi été implantées dans plus de 5 % des classes primaires. Les inspections notent cependant de fortes disparités entre les départements compte tenu notamment de l'implication diverse des personnels et des traditions locales de l'action culturelle ; elles regrettent aussi le faible engagement des IUFM, la participation inégale des CRDP et déplorent l'attentisme de l'Etat dans les partenariats extérieurs, notamment avec les collectivités locales. Les conventions locales d'éducation artistique et culturelle n'ont été signées

qu'exceptionnellement et les DRAC ont manqué de moyens financiers et humains pour accompagner le plan.

b) Le bilan des ateliers artistiques

Au cours de l'année 2001-2002, 2513 ateliers étaient ouverts dans les collèges et accueillait 37 000 collégiens volontaires de quatrième et de troisième : à ce titre, 164 340 heures supplémentaires étaient dégagées, soit plus de 5,8 millions d'euros, pour rémunérer les professeurs animateurs. Pour la première année, le cahier des charges était assoupli et les trois heures/enseignant hebdomadaires pouvaient, selon les projets, être ramenées à deux. Le ministère chargé de l'éducation a consacré près de 2 millions d'euros aux intervenants culturels. Pour la première année, ce concours était pris en charge par le ministère chargé de l'éducation et le ministère chargé de la culture, ce dernier ayant consacré 1,5 million d'euros au financement des intervenants culturels.

S'agissant des lycées, 1 450 ateliers fonctionnaient en 2001-2002, dont 412 en lycée professionnel (+ 43 par rapport à l'année précédente) et 1 038 en lycée d'enseignement général et technologique (+ 127) : 29 235 élèves et 2 409 professeurs se sont portés volontaires.

Environ 1,8 million d'euros ont été affectés à la rétribution des partenaires culturels de ces ateliers et 68 115 heures supplémentaires (soit 2,4 millions d'euros) ont été attribuées par les rectorats aux enseignants volontaires pour monter et suivre les projets, celles-ci s'ajoutant aux heures prises sur la dotation globale horaire de chaque établissement. Le ministère chargé de la culture a consacré, pour sa part, environ 1,2 million d'euros à la rétribution des intervenants culturels.

c) Une remise en cause des classes à PAC ?

En 2003, et dans un contexte où les objectifs de développement des classes n'ont pas toujours été atteints, le nombre de classes à PAC devrait diminuer. Cette évolution dépend toutefois :

- du nombre et de la qualité des projets développés par les enseignants ;

- de l'importance des compléments de financements apportés par les délégations régionales des affaires culturelles, les collectivités territoriales ou les autres partenaires ;

- des arbitrages budgétaires des recteurs et des inspecteurs d'académie.

Aucune décision définitive ne devrait être arrêtée avant les conclusions de la mission d'analyse et de propositions confiée par les ministres chargés de la culture et de l'enseignement scolaire à un groupe d'inspecteurs généraux du ministère de la culture et du ministère de l'éducation nationale. Ce groupe est chargé d'évaluer la situation actuelle dans ses aspects quantitatifs, mais surtout qualitatifs, et devrait remettre son rapport aux deux ministres à la fin du mois de décembre 2002.

Dans ce contexte, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une mesure de redéploiement des crédits destinés aux arts et à la culture (hors établissements publics nationaux) à hauteur de 11,8 millions d'euros en faveur des mesures plus prioritaires (école ouverte et dispositifs relais).

Votre commission tient à rappeler qu'une part importante des crédits votés en 2002 pour l'éducation artistique n'ont pas été consommés. Elle s'interroge cependant sur le lancement d'une mission d'évaluation sur le dispositif de l'enseignement artistique qui intervient en même temps qu'une décision de réduction de ses crédits et souhaiterait que le ministre apporte au Sénat les éclaircissements nécessaires sur l'avenir des classes à projet artistique et culturel.

III. DES ACTIONS TRANSVERSALES POURSUIVIES ET DÉVELOPPÉES

L'éducation prioritaire, l'aide sociale aux élèves, la prévention de la violence scolaire et l'encadrement des établissements constituent autant d'éléments d'une politique de l'éducation nationale qui concernent tous les degrés de l'enseignement scolaire.

A. L'AVENIR DU DISPOSITIF DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE

On rappellera brièvement que depuis le début des années 80, à la conception d'une école uniforme sur tout le territoire, a été substituée, dans des zones particulièrement défavorisées, la conception d'une école qui dispose de moyens correspondant à une discrimination positive, dont les modalités de fonctionnement diffèrent en fonction des besoins et des lieux.

1. L'extension de la carte de l'éducation prioritaire

La mise en œuvre de cette politique –« *donner plus et mieux à ceux qui ont le moins* »- s'est accompagnée en 1999 de la révision de la carte des zones d'éducation prioritaire et de la création des réseaux d'éducation prioritaire. Les REP ont été créés en associant aux ZEP des écoles et des collèges proches « *dont la concentration des difficultés mérite une vigilance et une aide particulière* ». Cette organisation en réseau permet de faire participer à un même projet pédagogique des écoles ou des établissements dont les populations connaissent des difficultés sociales importantes, mais moins aiguës que dans les ZEP.

La nouvelle carte mise en place en 1999 s'est traduite par une extension de plus de 40 % du « territoire » de l'éducation prioritaire entre les rentrées scolaires 1997 et 1999. A partir de la rentrée 1999, l'éducation prioritaire a été étendue à huit établissements d'enseignement privés sous contrat.

Les établissements en ZEP/REP

Nombre d'établissements	Rentrée 1998	Rentrée 1999		Rentrée 2001	
	en ZEP	en REP	dont ZEP	en REP	dont ZEP
métropole+DOM					
Écoles	5 217	7 329	5 916	7 291	5 802
Collèges	748	1 053	865	1 083	867
Lycées généraux et technol.	38	45	37	47	38
Lycées professionnels	99	126	95	121	92

Cette nouvelle carte correspond au souci de prendre en compte des critères sociaux comme le montre le tableau ci-dessous. Les indicateurs sociaux des ZEP sont en moyenne plus marqués que ceux des REP, eux-mêmes plus élevés que ceux du reste du système éducatif.

**Origine sociale des élèves des collèges :
proportion d'enfants d'ouvriers et d'inactifs en 6ème à la rentrée 2001**

Éducation prioritaire France+DOM	63,0 %
Hors éducation prioritaire France + DOM	39,8 %

2. Les effectifs concernés : 1,7 million d'élèves

Depuis la rentrée 2001, l'ensemble de l'« éducation prioritaire » concerne environ 900 ZEP/REP et près de 1 700 000 élèves. Le territoire s'est étendu, la proportion d'élèves des écoles et des collèges en ZEP a augmenté de 3 points et plus d'un élève (et plus d'un enseignant) sur 5 se trouvait en 2001 dans un collège de ZEP ou de REP.

**Proportion d'écoliers et de collégiens
dans les établissements de l'éducation prioritaire**

Métropole et DOM	Rentrée 1997	Rentrée 1999	Rentrée 2000	Rentrée 2001
% écoliers en ZEP	12,0	15,2		
% écoliers en ZEP/REP		17,9		
% collégiens en ZEP	14,6	17,7	17,5	17,3
% collégiens en ZEP/REP		21,2	21,1	21,1
Nombre de ZEP/REP	558	869	916	911

Les académies métropolitaines offrent des situations contrastées : 5,1 % des écoles dans l'académie de Caen, 32,7 % à Paris et 26,9 % dans celle de Créteil. Pour les collèges, les parts vont de 6,8% dans l'académie de

Limoges à plus d'un établissement sur trois pour quatre académies : Aix-Marseille, Créteil, Lille et Rouen.

Dans les DOM, 34,1 % des écoles ou établissements publics du second degré relèvent de l'éducation prioritaire, dont 24,1 % en ZEP, alors qu'en France métropolitaine ces proportions sont respectivement de 14,1 % et 11,3 %.

On notera que trois heureux départements n'ont aucun établissement en éducation prioritaire : le Cantal, la Haute-Loire, la Lozère.

3. Les résultats scolaires des élèves : la valeur ajoutée des lycées en ZEP

Le nombre de lycées en ZEP est relativement limité, la plupart des zones regroupant en effet surtout des écoles et des collèges. En outre, ces lycées sont concentrés dans quelques académies, notamment celle de Versailles qui rassemble plus de la moitié des lycées d'enseignement général et technologique et plus du quart des lycées professionnels de ZEP.

Les données présentées ci-dessous pour ces lycées de ZEP sont donc loin de concerner tous les lycées qui accueillent un nombre significatif d'élèves ayant effectué leur scolarité obligatoire dans une école ou un collège de ZEP.

Ces données sont fondées sur deux des indicateurs de performance des lycées établis à partir de la scolarité de leurs élèves et des résultats de ces derniers au baccalauréat :

- le taux de réussite à l'examen ;

- le taux d'accès au baccalauréat : ce taux mesure, pour un élève de seconde ou de première année de baccalauréat professionnel, la probabilité qu'il obtienne le baccalauréat à l'issue d'une scolarité entièrement effectuée dans le lycée, quel que soit le nombre d'années nécessaire. Contrairement au précédent, cet indicateur couvre l'ensemble de la scolarité dans le lycée. Il ne compte "au crédit" de celui-ci que les élèves qui sont susceptibles d'y effectuer une scolarité complète couronnée de succès, même si cette scolarité comprend un ou plusieurs redoublements. En revanche, les élèves qui ont dû quitter le lycée, soit parce que celui-ci n'offre pas la section qu'ils souhaitent préparer, soit parce qu'on les a orientés vers une telle section pour les éliminer, ou, simplement, parce qu'ils ont démissionné, sont considérés, du point de vue de l'indicateur, comme des élèves que le lycée n'a pas su (ou pas pu) conduire au baccalauréat.

Les tableaux ci-après prennent en compte la "valeur ajoutée relative" correspondant à ces deux indicateurs. Si celle-ci est positive, on a tout lieu de penser que le lycée a apporté aux élèves qu'il a accueillis plus que ce que ceux-ci auraient reçu s'ils avaient fréquenté un établissement moyen, ce qui est l'indice d'une bonne efficacité. Si l'écart est négatif, on peut avoir la présomption inverse.

Lycées d'enseignement général et technologique (36 lycées)		Taux d'accès seconde au bac		
		VA positive	VA négative	TOTAL
Taux de réussite au bac	VA positive	19,4 %	5,6 %	25,0 %
	VA négative	22,2 %	52,8 %	75,0 %
	TOTAL	41,6 %	58,4 %	100,0 %

Près d'un sur cinq de ces lycées présente une valeur ajoutée positive pour l'un et l'autre des indicateurs.

Lycées professionnels, séries services (65 lycées)		Taux d'accès première année au bac		
		VA positive	VA négative	TOTAL
Taux de réussite au bac	VA positive	15,4 %	23,1 %	38,5 %
	VA négative	12,3 %	49,2 %	61,5 %
	TOTAL	27,7 %	72,3%	100,0 %

Près d'un sur six de ces lycées présente une valeur ajoutée positive pour l'un et l'autre des indicateurs.

Lycées professionnels séries production (85 lycées)		Taux d'accès première année au bac		
		VA positive	VA négative	TOTAL
taux de réussite au bac	VA positive	32,9 %	11,8 %	44,7 %
	VA négative	10,6 %	44,7 %	55,3 %
	TOTAL	43,5 %	56,5 %	100,0 %

Près d'un sur trois de ces lycées présente une valeur ajoutée positive pour l'un et l'autre des indicateurs.

4. Le dispositif indemnitaire et statutaire des personnels

On rappellera qu'un enseignant sur cinq exerce sur le territoire de l'éducation prioritaire.

Nombre d'enseignants pour 100 élèves

En ZEP/REP	Dont ZEP	Hors ZEP/REP	Ensemble public
5,56	5,62	4,75	4,89

a) Les avantages indemnitaires

Tous les personnels enseignants perçoivent une indemnité de sujétion spéciale (ISS) de 1 084,08 euros par an, tandis que les principaux et les principaux adjoints de collèges classés en ZEP bénéficient d'un surclassement de leur établissement.

Les personnels ATOS qui accomplissent l'intégralité de leur service en ZEP perçoivent une bonification indiciaire de 10 points ; il en est de même des assistants de service social dont le secteur comprend au moins un établissement classé en ZEP.

b) Les avantages statutaires

A ces mesures indemnitaires s'ajoutent des mesures statutaires (attribution de bonifications aux personnels exerçant en ZEP, pour l'accès à certains corps ou grades) et des mesures relatives au mouvement (attribution de bonifications aux personnels ayant exercé en ZEP, lorsqu'ils sollicitent une nouvelle affectation).

Dans le projet de loi de finances pour 2003, une mesure de 11,88 millions d'euros est inscrite au titre de la nouvelle bonification indiciaire au profit des personnels du premier degré, des personnels du second degré et des personnels non enseignants en application du décret et de l'arrêté du 3 mai 2002.

5. Le profil des enseignants de ZEP

Les personnels enseignants titulaires du second degré affectés dans un établissement relevant des zones d'éducation prioritaire présentent les caractéristiques suivantes :

a) Des enseignants plus jeunes

En zone d'éducation prioritaire l'âge moyen est de 42 ans et 6 mois. Pour l'ensemble des enseignants titulaires du second degré en 2002, il est de 45 ans et 6 mois. Pour les enseignants titulaires du second degré en dehors des établissements de l'éducation prioritaire, il est de 46 ans. Les enseignants en zone d'éducation prioritaire sont en moyenne plus jeunes que l'ensemble des enseignants du second degré.

b) Une part importante de postes en première affectation

La première affectation des personnels enseignants du second degré est réalisée dans le cadre des procédures de mobilité. A l'issue de leur année de stage, les enseignants participent au mouvement inter académique, pour être nommés dans une académie, puis au mouvement intra académique pour être affectés dans un établissement.

Au titre de l'année scolaire 2001-2002, parmi les 10 927 nouveaux titulaires affectés en établissement :

- 28,8% des ex-stagiaires IUFM ont été nommés en ZEP en première affectation en qualité de titulaires ;

- 23,3% des ex-stagiaires en situation (ex-maîtres auxiliaires, contractuels) ont été nommés en ZEP en première affectation en qualité de titulaires.

Au total 2967 (28,8 %) nouveaux titulaires affectés en établissement ont été nommés en ZEP.

c) Un turn-over plus rapide

La durée moyenne d'affectation des enseignants titulaires du second degré en ZEP est de 8 ans et 7 mois. Cette durée moyenne d'affectation est toutefois variable selon les effectifs concernés :

- 40 % des effectifs ont une durée moyenne d'affectation comprise entre 1 et 3 ans ;

- 40 % entre 4 et 15 ans ;

- 20 % supérieure à 15 ans.

A titre de comparaison, en 2002, la durée moyenne d'affectation pour l'ensemble des enseignants est de 9 ans et 10 mois :

- 30 % des effectifs ont une durée moyenne comprise entre 1 et 3 ans ;

- 47 % des effectifs ont une durée moyenne comprise entre 4 et 15 ans ;

- 23 % ont une durée moyenne supérieure à 15 ans.

Pour les enseignants en poste en dehors des ZEP elle est de 10 ans :

- 29 % des effectifs ont une durée moyenne comprise entre 1 et 3 ans ;

- 48 % des effectifs ont une durée moyenne comprise entre 4 et 15 ans ;

- 23 % ont une durée moyenne supérieure à 15 ans.

La durée moyenne d'affectation en ZEP est donc sensiblement plus faible que pour les enseignants hors ZEP.

d) La proportion d'enseignants volontaires

Lors du mouvement national annuel à gestion déconcentrée, les enseignants peuvent formuler trente vœux pour la phase inter académique et vingt vœux pour la phase intra académique.

Parmi les stagiaires qui ont participé au mouvement intra académique en 2001 :

- 13 804 agents ont été affectés conformément à leurs vœux (85 %) ;

- 2 518 agents ont été nommés en dehors de leurs vœux (15 %).

Les informations disponibles ne permettent pas d'indiquer au sein de cette proportion, la part des agents nommés en ZEP. A noter toutefois, que le nombre de stagiaires mutés en ZEP (2 967) est supérieur au nombre des stagiaires mutés en dehors de leurs vœux.

Parmi les titulaires, 1 751 agents ont été mutés en ZEP conformément à leurs vœux.

L'affectation dans ces établissements permet aux agents de bénéficier de bonifications qui valorisent la durée d'affectation : 50 points (3 ans), 65 points (4 ans) et 85 points (cinq ans et au-delà). Ces bonifications visent à favoriser la stabilité des équipes pédagogiques.

Les enseignants nommés en zone d'éducation prioritaire peuvent demander à changer d'affectation à l'issue d'une année d'affectation.

**Évolution de la carte de l'éducation prioritaire
par académie entre 1997 et 1999 (écoles) ou 2001 (collèges)**

Académies	Rentrée 1997			Rentrée 1999		Rentrée 2001		
	% écoliers en ZEP	% collégiens en ZEP	Nombre de ZEP	% écoliers en ZEP/REP (rentrée 1999)[*]	Dont écoliers en ZEP (rentrée 1999)[*]	% collégiens en ZEP/REP (rentrée 2001)	Dont collégiens en ZEP (rentrée 2001)	Nombre ZEP/REP (rentrée 2001)
Aix-Marseille	16,8%	21,0%	31	22,8%	18,1%	30,8	24,5	50
Amiens	12,6%	18,6%	22	17,7%	15,1%	24,1	22,8	22
Besançon	9,3%	18,0%	18	12,8%	10,6%	23,1	17,7	24
Bordeaux	12,7%	12,6%	34	14,8%	9,6%	14,7	9,1	39
Caen	6,9%	9,2%	8	8,0%	7,7%	10,5	9,8	10
Clermont-Ferrand	7,4%	5,4%	6	10,1%	7,3%	21,4	5,4	7
Corse	28,0%	20,0%	6	27,4%	27,4%	58,6	21,9	7
Créteil	11,6%	15,7%	25	30,1%	28,2%	35,5	32,8	113
Dijon	11,1%	20,3%	20	13,8%	11,8%	20,9	20,2	22
Grenoble	8,2%	12,1%	21	11,8%	10,5%	17,9	14,0	24
Lille	19,5%	22,2%	64	28,1%	26,2%	31,3	27,3	112
Limoges	6,4%	8,6%	5	7,0%	6,4%	7,9	7,9	5
Lyon	13,3%	18,4%	31	17,6%	14,6%	23,6	18,3	40
Montpellier	9,2%	11,9%	16	13,4%	11,9%	15,9	14,2	23
Nancy-Metz	10,2%	13,6%	32	13,1%	10,7%	15,0	13,4	31
Nantes	9,2%	9,5%	25	11,5%	8,9%	12,1	7,3	35
Nice	6,9%	7,5%	8	9,8%	8,5%	10,1	10,1	12
Orléans-Tours	9,0%	9,4%	18	13,1%	10,5%	15,6	12,8	33
Paris	26,5%	17,8%	14	31,4%	27,5%	26,0	20,0	20
Poitiers	6,4%	9,2%	12	6,9%	6,4%	8,6	8,0	14
Reims	12,0%	20,3%	18	16,3%	15,4%	24,2	23,4	20
Rennes	5,6%	7,9%	13	7,1%	3,5%	8,1	4,8	24
Rouen	17,2%	26,2%	21	21,4%	20,9%	31,3	26,4	25
Strasbourg	7,6%	10,6%	11	11,0%	11,0%	13,4	13,4	17
Toulouse	7,3%	5,9%	19	9,3%	5,6%	9,2	5,3	25
Versailles	10,1%	12,3%	32	22,5%	17,3%	23,7	18,6	110
Métropole	11,5%	14,3%	530	17,3%	14,7%	20,8	17,1	864
Guadeloupe	9,9%	7,7%	3	25,6%	13,2%	31,3	14,0	11
Guyane	55,4%	33,8%	4	53,8%	53,8%	33,2	33,2	4
Martinique	22,6%	20,4%	4	34,9%	23,9%	32,6	21,5	8
Réunion	24,9%	23,0%	17	26,9%	26,9%	40,6	25,4	24
DOM	24,1%	20,0%	28	31,3%	26,2%	36,0	22,8	47
France + DOM	12,0%	14,6%	558	17,9%	15,2%	21,5	17,3	911

6. Les observations de la commission

Tout en prenant acte de la valeur ajoutée apportée par les écoles et établissements relevant de l'éducation prioritaire, votre commission estime cependant que le risque de ghettoïsation de ces territoires éducatifs n'est pas nul.

Elle citera à cet égard quelques lignes de l'ouvrage déjà cité du ministre délégué à l'enseignement scolaire¹, qui est désormais tout particulièrement chargé du dossier de la violence scolaire : *« C'est ainsi, par exemple, que l'on créa les zones d'éducation prioritaire, les ZEP, qui sont, en fait, une reconnaissance de ghettos scolaires, au fond contradictoires à l'objectif que la nation s'est fixée, au XIXe siècle, même s'ils procèdent d'une ambition généreuse et sans doute indispensable. On risque de territorialiser, donc de figer ensemble le malaise social et scolaire (...) mais quand l'environnement est dangereux, il faudrait en protéger l'école plutôt que de l'exposer en l'ouvrant sur les travers de la société. Cette porosité entre le cercle scolaire et la guérilla des zones « de non droit », comme on ose dire aujourd'hui, déchaîne les comportements... »*

Votre commission saluera les efforts de certains pour sortir de ces ghettos, et notamment ceux de l'IEP de Paris, qui a souhaité accueillir, il est vrai en dérogeant aux principes sacrés du concours, quelques élèves méritants de lycées classés en ZEP.

Il reste que les mesures prises pour inciter les enseignants expérimentés à enseigner en ZEP restent insuffisantes et que les établissements concernés voient leur fonctionnement trop perturbé par l'affectation de jeunes professeurs non volontaires sortant directement des IUFM, après une formation pédagogique souvent dépourvue de tout lien avec la réalité des collèges difficiles, ou d'enseignants volontaires soucieux d'accumuler le nombre de points nécessaires pour être affectés aussi rapidement que possible dans un établissement plus riant : il en résulte un turn-over de l'équipe éducative préjudiciable au suivi du projet d'établissement.

S'appuyant cependant sur des déplacements effectués dans des collèges difficiles², elle tient aussi à noter que de jeunes enseignants motivés, travaillant de concert avec l'équipe de direction, sont souvent en mesure d'obtenir de meilleurs résultats que leurs aînés.

Il n'existe donc pas de recette unique pour l'éducation prioritaire dont le principe semble devoir être conservé.

¹ Xavier Darcos – *L'art d'apprendre à ignorer* – Plon – septembre 2000.

² Par exemple, le collège Magellan à Chanteloup-les-Vignes.

B. LES AIDES SOCIALES AUX ÉLÈVES : UN DISPOSITIF COMPLEXE ET INADAPTÉ

1. Les bourses de collège : une aide trop symbolique privilégiant insuffisamment le mérite

Dans le cadre de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, les bourses de collège ont été rétablies dès la rentrée de septembre 1998 tandis que l'aide à la scolarité versée par les organismes débiteurs de prestations familiales était supprimée. Cette réforme s'est accompagnée de la création d'un troisième taux à 1 800 francs. Cette mesure a permis à 50 % des familles les plus démunies percevant en 1997, 1 108 francs d'aide à la scolarité, de recevoir une aide plus substantielle.

a) Les critères d'attribution

On rappellera que la bourse de collège est versée, sous condition de revenus, à tous les élèves inscrits en collège, quel que soit leur âge. Pour les collèges publics, la bourse est versée directement par l'établissement aux familles, après déduction éventuelle des frais de pension ou de demi-pension. Ces bourses sont revalorisées annuellement, ainsi que les plafonds de ressources pris en compte pour leur attribution.

b) L'évolution des financements et du nombre de bénéficiaires

- En 1999, le financement s'est élevé à 949 millions de francs.

En 1999-2000, les bourses de collège ont concerné 780 397 élèves, soit 23,2 % des collégiens (26,2 % dans les collèges publics et 11,1 % dans les collèges privés sous contrat).

- En 2000, le montant du budget destiné aux bourses de collège était de 999 millions de francs, les trois taux étant respectivement de 354 francs, 1 134 francs et 1 821 francs à la rentrée scolaire 2000.

En 2000-2001, les bourses de collège ont concerné 789 726 élèves, soit 23,60 % des collégiens (26,54 % dans les collèges publics et 11,34 % dans les collèges privés sous contrat).

- En 2001, le montant du budget destiné aux bourses de collège est de 979 millions de francs, les trois taux étant respectivement de 54,90 euros (360,12 francs), 176,10 euros (1 155,14 francs) et 282,90 euros (1 855,70 francs) à la rentrée scolaire 2001.

- En 2002, le montant du budget destiné aux bourses de collège est de 1,117 milliard de francs (170,32 millions d'euros).

Le plafond de ressources dont l'évolution suit celle du SMIC, ouvrant droit à bourse, a été, pour l'année scolaire 2002-2003, augmenté de 3,19 % par rapport au barème en vigueur l'année scolaire précédente.

Évolution entre 2000-2001 et 2001-2002 des effectifs bénéficiaires de bourses de collège

	PUBLIC		PRIVE		TOTAL	
	2000-2001	2001-2002	2000-2001	2001-2002	2000-2001	2001-2002
Taux ⁽¹⁾	Taux effectif	Taux effectif	Taux effectif	Taux effectif	Taux effectif	Taux effectif
Taux 1	306 078	298 877	38 441	37 628	344 519	336 505
Taux 2	186 135	177 294	18 839	18 227	204 974	195 521
Taux 3	151 355	152 123	14 406	14 719	165 761	166 842
TOTAL Métropole	643 568	628 294	71 686	70 574	715 254	698 868
TOTAL Métropole + DOM	716 310	702 028	73 416	72 365	789 726	774 393

(2) *taux des bourses de collèges :*

Taux 1 : 54,90 € (360,12 F) en 2001-2002 ; 56,10 € en 2002-2003.

Taux 2 : 176,10 € (1 155 F) en 2001-2002 ; 179,70 € en 2002-2003.

Taux 3 : 282,90 € (1 855,70 F) en 2001-2002 ; 288,90 € en 2002-2003.

2. Les aides aux lycéens

a) Les bourses nationales d'études de lycée

Les bourses sont versées aux familles de tous les élèves scolarisés dans un lycée, quelle que soit la classe de scolarisation, et des élèves d'EREA, lorsque celles-ci ne sont pas en état de prendre en charge tout ou partie des frais d'études. Leur montant, calculé en fonction des ressources et des charges de la famille est exprimé en parts unitaires (valeur d'une part à la rentrée 2002 : 258 francs, soit 39,36 euros).

En 2001-2002, 574 358 élèves ont bénéficié d'une bourse nationale de lycée, soit 25,36 % des élèves de lycées et d'EREA (27,95 % de lycéens de l'enseignement public et 15,48 % de lycéens de l'enseignement privé scolarisés dans les établissements habilités à recevoir des boursiers nationaux) ; pour 2002-2003, les plafonds dont l'évolution suit celle des prix sont augmentés de 1,6 % par rapport au barème 2001-2002.

b) Les bourses de mérite

Les bourses de lycée sont complétées par une bourse de mérite, complément de bourse nationale de lycée. Elle a été mise en place à compter de la rentrée scolaire 2000, pour la durée de la scolarité en lycée, afin de permettre aux plus méritants des élèves boursiers de collège de poursuivre une scolarité en lycée : 10 000 bourses ont été créées, d'un montant annuel forfaitaire de 5 000 francs (762,27 euros) par élève.

A la rentrée scolaire 2001, le dispositif a été étendu à la classe de première : 10 000 nouvelles bourses ont été créées pour un coût de près de 42 millions de francs.

A la rentrée 2002, le dispositif a été étendu à la classe de terminale : 10 000 nouvelles bourses ont été créées pour un coût de 7,6 millions d'euros.

c) Les primes et les aides spécifiques

Elles sont attribuées aux élèves bénéficiaires d'une bourse de lycée et recouvrent :

- La prime d'entrée en classes de seconde, de première et de terminale. Versée en une seule fois avec le 1^{er} terme de la bourse de lycée, elle bénéficie aux élèves boursiers qui accèdent à la classe concernée et se monte à 213,43 euros.

- Les aides spécifiques aux élèves boursiers de l'enseignement technologique ou professionnel : deux parts supplémentaires sont allouées aux boursiers qui suivent un enseignement technologique et professionnel :

- une prime d'équipement destinée aux élèves boursiers, scolarisés en 1^{ère} année de certains groupes des spécialités de formation, qui préparent un CAP, un BEP, un baccalauréat technologique ou un brevet de technicien : elle est versée en une seule fois avec le 1^{er} terme de la bourse d'études et son montant est de 336 euros à la rentrée 2002 ;

- une prime à la qualification : elle concerne les élèves boursiers des 1^{ère} et 2^{ème} années de la scolarité conduisant au CAP, au BEP, les élèves qui préparent un CAP en trois ans après la classe de 3^{ème} et ceux qui s'engagent dans la préparation d'une mention complémentaire ou d'une formation complémentaire au diplôme qu'ils ont précédemment obtenu. D'un montant de 428,55 euros, ces primes sont versées en trois fois en même temps que la bourse d'études. En 2001-2002, leur nombre était de 197 720.

3. Les fonds sociaux : des dépenses d'assistance diversement consommées

Les fonds sociaux sont destinés pour leur part à aider certains élèves ou leur famille à faire face à des situations difficiles, à assumer les dépenses de scolarité ou de vie scolaire et à faciliter l'accès à la restauration scolaire des élèves du second degré et de l'enseignement spécialisé.

Le fonds social lycéen, mis en place en 1991, est réservé aux lycées publics.

Le fonds social collégien a été créé à la rentrée 1995 dans les établissements publics et au 1^{er} janvier 1996 dans les établissements privés sous contrat d'association.

Le fonds social pour les cantines a été créé à la rentrée 1997, dans le cadre de la loi contre les exclusions.

a) L'évolution des dotations

Les crédits des fonds sociaux collégien et lycéen s'élevaient :

- en 1998, à 288 millions de francs dont 162 millions de francs pour les collèges ;

- en 1999, à 309,84 millions de francs, dont 175,5 millions de francs pour les collèges ;

- en 2000, à 309,84 millions de francs, dont 160,6 millions de francs attribués aux collèges ;

- pour 2001, la dotation a été reconduite pour les lycées et pour les collèges.

Le fonds social pour les cantines a été doté de 250 millions de francs en 1999, reconduits pour 2000 et pour 2001.

En 2002, la dotation budgétaire des fonds sociaux s'élève à 72,72 millions d'euros, répartie entre le fonds social collégien (15,56 millions d'euros), le fonds social lycéen (19,05 millions d'euros) et le fonds social pour les cantines (38,11 millions d'euros).

b) L'utilisation des crédits

On peut noter une croissance très sensible de la consommation de ces fonds entre 2000 et 2001 (+ 5 % pour le fonds social lycéen, + 8 % pour le fonds social collégien et + 6 % pour le fonds social cantines).

Pour 2003, il a été indiqué à votre rapporteur que de nouvelles directives avaient recommandé aux recteurs de mener une politique plus active d'information auprès des chefs d'établissements ; le recrutement d'un plus grand nombre d'assistantes sociales auprès des établissements d'enseignement devrait par ailleurs favoriser le développement de cette politique sociale, leur action étant un élément important dans le traitement des dossiers sociaux et pouvant ainsi faire encore progresser le taux de consommation des fonds sociaux.

La presse a cependant récemment fait état de directives allant plutôt en sens contraire, comme il sera vu plus loin.

4. Les mesures nouvelles prévues en 2003

Le projet de loi de finances pour 2003 comporte plusieurs mesures nouvelles à caractère social destinées aux élèves, pour un montant total de 4,967 millions d'euros (soit 9,176 millions d'euros en année pleine). Ces crédits concernent :

- la prime à l'internat : prise en charge de 6000 boursiers internes supplémentaires pour un coût de 1,316 million d'euros ;

- les bourses de collèges : augmentation du taux de 2,1 % pour un coût de 1,029 million d'euros en tiers d'année, soit 3,085 millions d'euros en année pleine ;

- les bourses de lycées : la part de bourse, qui n'a pas été revalorisée depuis la rentrée scolaire 1999, est augmentée de 1,6 % pour un coût de 1,122 million d'euros en tiers d'année, soit 3,266 millions d'euros en année pleine.

5. Les observations de la commission

Votre commission ne peut que saluer l'effort entrepris pour revaloriser les bourses de collège et de lycée, même si leur montant reste très insuffisant, notamment le taux 1 pour le collège (56,10 euros par an !), pour jouer pleinement un rôle d'« ascenseur social » et récompenser le mérite des élèves d'origine modeste ou défavorisés.

Sur un plan général, elle avoue sa préférence pour ce type d'aide sociale attribuée selon des critères généraux, qui n'obligent pas les familles à quémander une aide ponctuelle impliquant une démarche personnelle : certaines familles répugnent ainsi, contrairement à d'autres, plus familières de

l'assistance, à recourir aux fonds sociaux des collèges et des lycées, alors que leur situation pourrait le justifier.

Si les fonds sociaux restent indispensables pour répondre à certaines situations individuelles, votre commission se demande s'il ne serait pas souhaitable, dans un souci d'équité, qu'une partie de leurs crédits soit transférée aux bourses de collège et de lycée, afin d'en revaloriser le montant et peut-être de privilégier le mérite dans leurs critères d'appréciation.

Elle constate par ailleurs que les crédits consacrés aux bourses et secours d'études augmentent certes de 0,14 %, après une baisse de 3,3 % en 2002, mais aussi une hausse de 0,9 % en 2001, de 1,2 % en 2000 et surtout de 29 % en 1999, et atteindront 625 millions d'euros en 2003.

Comme votre commission des finances, elle observe également que ces crédits n'ont été consommés qu'à hauteur de 90,2 % en 2001, de 96 % en 2000 et de 96,1 % en 1999.

S'agissant des fonds sociaux des collèges et des lycées dont les crédits figurent au chapitre 43-71, force est de constater que ceux-ci se caractérisent également par des taux de consommation faibles et surtout inégaux et des reliquats très importants, qui peuvent être reportés d'exercice en exercice dans chaque établissement, ceci s'expliquant peut-être par les réticences des familles à en demander le bénéfice et par une approche très différente des établissements au regard des critères d'attribution. En 1999, il est apparu, sur la base des comptes financiers analysés pour la première fois par le ministère que les reliquats dans les établissements concernant les fonds sociaux ou certaines enveloppes pédagogiques fléchées, se montaient à 1,1 milliard de francs, soit le montant d'une année de crédits.

Dans ces conditions, votre commission ne peut que s'interroger sur le sens de la directive que le recteur de l'académie de Paris aurait transmise aux chefs d'établissement appelant leur attention sur les difficultés budgétaires rencontrées pour leur déléguer les crédits relatifs aux fonds sociaux, et leur demandant de ne pas engager pour l'instant d'aides particulières qu'ils ne seraient pas en mesure de mandater en dehors de leur reliquat actuel de crédits.

Dans le même sens, le recteur de l'académie d'Aix-Marseille aurait recommandé : « *En raison du gel des crédits par le ministère, veillez à n'anticiper sur aucune subvention (...) la plus grande prudence est de mise en ce qui concerne les fonds sociaux. Comme vous l'avez tous constaté, ce chapitre a subi un fort recul au cours du premier semestre et aucune information ne porte à croire que nous recevrons une rallonge de quelque montant d'ici le 31 décembre 2002* ».

Votre commission souhaiterait donc que le ministre apporte tous éclaircissements au Sénat sur l'utilisation de ces crédits d'aide sociale aux

élèves ; elle appelle par ailleurs de ses vœux une réflexion générale sur une redéfinition de ces aides qui devraient, dans un souci d'équité, privilégier le mérite des élèves défavorisés plutôt qu'encourager l'aumône des familles déjà assistées.

C. LA PRÉVENTION DE LA VIOLENCE SCOLAIRE

Le plan destiné à lutter contre la violence scolaire et à restaurer l'autorité dans les établissements, présenté par le ministre délégué à l'enseignement scolaire, s'inscrit dans une série de dispositifs existants ou nouveaux.

Ses orientations ont été précisées lors du conseil des ministres du 30 octobre 2002 ; pour prévenir les actes de violence à l'école, les mesures annoncées s'ordonnent autour de trois axes : le savoir, l'autorité, la proximité.

Des dispositifs-relais devraient prendre en charge les élèves en situation de rupture, notamment grâce à l'internat ; un contrat de vie scolaire devrait être signé par les élèves et leurs parents ; en cas de sanction, les élèves pourront effectuer des travaux d'intérêt général à l'intérieur des établissements ; des partenariats de proximité seront enfin privilégiés avec la justice et la police.

1. Un nouveau plan qui prolonge les dispositifs antérieurs

Depuis dix ans, les trois précédents titulaires du ministère de l'éducation nationale ont chacun proposé deux dispositifs de prévention de la violence scolaire.

a) Les deux plans Lang

- **En mai 1992**, les 80 établissements déclarés sensibles sont renforcés par 300 agents d'accueil et d'entretien et par 200 appelés du contingent. Les enseignants volontaires de ces établissements bénéficient d'un bonus de carrière, tandis que la coopération avec la police et la justice est affirmée.

- **En octobre 2000**, le comité national de lutte contre la violence scolaire est installé.

De nouveaux bonus de carrière sont attribués aux enseignants volontaires dans une centaine de collèges franciliens.

Une campagne, est engagée sous l'intitulé : « Le respect, ça change l'école... ».

Enfin, un nouveau logiciel de recensement des actes de violence en milieu scolaire, dit Signa, est mis en place à la rentrée scolaire 2000.

b) Les deux plans Bayrou

- **En mars 1995**, il est annoncé une réduction de la taille des établissements sensibles, la création de postes de médiateurs et d'un numéro de téléphone « SOS-Violence ».

- **En mars 1996**, il est proposé un tutorat aux professeurs débutants et une relance de l'internat est annoncée. L'encadrement des établissements est renforcé par la création de 15 postes de CPE et par 2 200 appelés du contingent.

c) Les deux plans Allègre

- **En novembre 1997**, plus de 30 000 emplois-jeunes sont affectés dans neuf zones prioritaires et 350 postes d'infirmières, d'assistantes sociales et de conseillers principaux d'éducation sont créés. Les dispositifs relais et d'aide aux victimes sont renforcés.

- **En janvier 2000**, il est annoncé un nouveau développement des classes relais et du dispositif de « l'école ouverte ». L'encadrement des établissements est renforcé par 7 000 adultes supplémentaires : surveillants, emplois-jeunes, infirmières.

Le ministre souligne enfin la nécessité de rétablir la morale civique et souhaite réformer les textes régissant la justice scolaire.

2. Un bilan mitigé des dispositifs précédents

Force est de constater que ces dispositifs successifs ont certes permis de prendre conscience de la gravité du problème de la violence scolaire, voire d'obtenir certains résultats grâce au partenariat éducation-police-gendarmerie-justice, notamment avec la multiplication des contrats de sécurité ; il reste que l'utilisation de dispositifs consistant à recourir à des emplois précaires et peu qualifiés pour renforcer la présence d'adultes dans les établissements sensibles (surveillants, appelés, aides-éducateurs...) n'a entraîné que des résultats limités, et que certaines mesures plus ambitieuses, comme la réduction de la taille des collèges annoncée en 1995 sont quasiment restées lettre morte.

D'après Eric Debarbieux, spécialiste de la violence scolaire, ces plans auraient cependant permis de stabiliser la violence, notamment dans des académies comme celles de Lille ou de Marseille, alors qu'elle restait à la hausse en région parisienne.

Par ailleurs, les bonus de carrière accordés aux jeunes professeurs inexpérimentés souvent affectés par défaut dans les collèges sensibles n'ont pas contribué à réduire le taux de renouvellement rapide des équipes enseignantes, dont la formation restait inadaptée aux caractéristiques de ces établissements.

Lors de son audition par la commission, le ministre délégué a indiqué que les chiffres alarmants de la violence scolaire devaient conduire à un rappel des règles et à un changement des mentalités et devraient susciter l'organisation d'un débat au Parlement et au sein du système éducatif.

3. La philosophie et les nouvelles dispositions du nouveau plan de prévention de la violence scolaire et de rétablissement de l'autorité à l'école

Les mesures annoncées par le ministre délégué s'inscrivent dans la continuité des plans anti-violence précédents et procèdent d'une nouvelle approche : contrairement au principe fixé par la loi d'orientation sur l'éducation de 1989, le savoir doit être remis au centre du système éducatif, au lieu de l'élève et l'autorité de l'enseignant et des adultes doit être renforcée.

Comme les actes de violence concernent des auteurs de plus en plus jeunes, la politique de prévention doit autant se concentrer sur les écoles primaires que sur les collèges et les lycées, et pas seulement dans les zones difficiles, puisqu'un établissement sur deux signale au moins un incident grave dans l'année, même si les violences graves et répétées se concentrent sur un faible nombre de sites où se superposent les difficultés socio-économiques.

Outre les dispositifs des classes et ateliers relais et de « l'école ouverte », qui seront détaillés plus loin, le ministre prévoit l'exclusion des jeunes majeurs délinquants et violents qui ont épuisé tous les systèmes parallèles sans perspective d'intégration, aussi bien de leur établissement que de l'éducation nationale.

Une variante de l'exclusion temporaire est également envisagée, avec la mise en place de travaux d'intérêt général au sein des établissements, dans des institutions sociales ou des associations.

L'aide aux victimes devrait faire l'objet d'une convention entre l'éducation nationale et l'Institut national d'aides aux victimes et de médiation, un adulte référent sera désigné dans chaque établissement pour

suivre individuellement les élèves victimes d'un acte violent et le numéro d'appel SOS-Violence sera déconcentré dans les rectorats.

Les partenariats avec la police, la gendarmerie et la justice seront développés, notamment avec les futurs juges de proximité, en liaison avec le tissu associatif local et les collectivités locales, qui seront désormais représentées dans les conseils de discipline.

Enfin, dès la rentrée 2003, un contrat de vie scolaire devrait être signé entre l'établissement, l'élève et ses parents et se substituer à la traditionnelle distribution du règlement intérieur ; en outre, les règlements départementaux types à partir desquels sont établis les règlements intérieurs des écoles primaire, seraient revus.

Enfin, comme l'école ne peut seule déterminer l'articulation entre les valeurs du pacte social et les évolutions de la société, un débat parlementaire devrait être organisé début 2003 pour fixer la règle que l'école a vocation à transmettre et à expliquer : à l'issue de ce débat, un livret reprenant les droits et devoirs de chacun des membres de la communauté éducative sera établi.

La philosophie de ce plan se décline dans une série de dispositifs existants ou nouveaux : internats, classes et ateliers relais, dispositif de « l'école ouverte », prévention de l'absentéisme scolaire, centres éducatifs fermés, voire prison...

a) La politique en faveur de l'internat

Les circulaires du 31 juillet 2000 et du 24 avril 2002 précisent les modalités d'un nouveau développement de l'internat qui est aussi de nature à répondre à certaines difficultés des élèves et des familles, voire à prévenir des phénomènes d'absentéisme ou de marginalisation scolaire et sociale.

- (1) La création dans chaque département d'une cellule chargée de la scolarité en internat

Sous l'autorité du correspondant départemental, cette cellule est chargée de :

- faire le point sur les possibilités d'accueil qui pourraient être mobilisées immédiatement au profit des collégiens qui souhaiteraient effectuer leur scolarité en internat ;

- renseigner les parents d'élèves sur ces possibilités et assurer la diffusion de ces informations auprès des établissements et des circonscriptions du premier degré ;

- recenser quantitativement et qualitativement les demandes.

(2) Une campagne d'information spécifique

Une campagne d'information a été menée auprès des parents et des élèves par voie d'affiches en vue de valoriser la poursuite d'études en internat. Un annuaire recensant l'ensemble des établissements avec internats a été édité et envoyé aux rectorats, inspections académiques, CIO, correspondants départementaux et académiques. La liste de ces internats a été mise en ligne sur le site du ministère.

(3) La formation des personnels

Un séminaire réunissant des personnels d'encadrement de l'internat scolaire public s'est tenu à l'automne 2001. Des sessions de formations spécifiques destinées aux personnels exerçant en internat seront mises en place aux niveaux académiques et interacadémiques durant l'année scolaire 2002-2003.

(4) L'aide aux familles

La relance des internats est favorisée par une aide servie aux familles d'élèves boursiers et internes sous forme de prime. Cette dernière est destinée à tous les élèves boursiers nationaux scolarisés en internat de collège, de lycée et des EREA relevant des dispositions du décret du 28 août 1998, pour les bourses de collège et des décrets du 2 janvier 1959, pour les bourses de lycée. Elle est d'un montant forfaitaire annuel par boursier de 231 euros, et est strictement liée au statut d'élève boursier interne, auquel elle est attribuée automatiquement. Elle est soumise aux mêmes règles de gestion que les bourses nationales.

Dans la loi de finances pour 2002, a été inscrite une mesure nouvelle prenant effet au 1^{er} janvier 2002, d'un montant de 12,5 millions d'euros (82 millions de francs) au chapitre 43-71. Elle devait permettre, de couvrir le coût total de cette aide (collèges, lycées et EREA). Pour l'année scolaire en cours, 59 825 élèves boursiers en ont bénéficié, pour un coût de 13,819 millions d'euros.

Comme il a été vu, le projet de loi de finances 2003 comporte des moyens nouveaux en matière de crédits sociaux destinés aux élèves, notamment une augmentation du nombre de primes à l'internat. La provision initiale au budget 2002 est abondée de 1,316 million d'euros, cette mesure devant permettre la prise en charge de 6 000 boursiers internes supplémentaires.

(5) L'aide à la création ou à la réhabilitation d'internats

Une somme de 4,57 millions d'euros (30 millions de francs) a été inscrite au budget 2002 du ministère (Chapitre 66-33, art. 80, AP/CP) pour

apporter une aide financière exceptionnelle aux projets des académies prioritaires.

Dans le cadre du protocole d'accord signé avec la Caisse des Dépôts et Consignations le 19 décembre 2000, un ouvrage de référence, intitulé « L'internat scolaire public : un concept renouvelé », a été adressé aux recteurs, inspecteurs d'académie, coordonnateurs et correspondants « internats » ainsi qu'aux préfets et présidents de région et de départements. Ce document est accompagné d'un Cd-rom présentant une méthode de chiffrage rapide du coût de réhabilitation ou de construction d'internat de collège.

Des partenaires privés ont par ailleurs souhaité accompagner la démarche du ministère visant à relancer l'internat scolaire public. Un protocole d'accord a ainsi été signé en août 2001 entre le ministère et le groupe Pinault-Printemps-Redoute. Ce dernier a créé une association à but non lucratif, dénommée SolidarCité, dont l'objet est de promouvoir, soutenir et accompagner des actions d'intérêt général et d'utilité sociale, notamment dans les domaines de l'éducation, de la cohésion sociale et de la solidarité.

Cette association pourra participer à la réalisation de projets d'internats, présentés par les EPLE au recteur de l'académie et sélectionnés d'un commun accord dans le cadre de conventions avec ces établissements, en apportant son soutien sous forme d'aides individuelles ou collectives (soutien adapté, activités culturelles et sportives, sorties, transports, matériels...).

Evolution depuis 1970 de la part des internes dans le second degré

En % en France métropolitaine	1970 1971	1980 1981	1990 1991	1995 1996	1996 1997	1997 1998	1998 1999	1999 2000	2000 2001	2001 2002
PUBLIC	11	6,8	5,3	4,4	4,3	4,3	4,2	4,1	3,6	4
PRIVE	22	13,4	9	7,4	7,1	6,9	6,8	6,4	6,2	6,1
PUBLIC + PRIVE	13,2	8,1	6,1	5	4,9	4,8	4,8	4,6	4,2	4,4

**Nombre d'ensembles immobiliers et capacité d'accueil des internats par type
d'établissement en 2001-2002**

	Effectif total d'élèves	Nombre d'ensembles immobiliers	Nombre d'ensembles immobiliers avec internat	%	Capacité totale des internats	Taux d'occupation des internats
LEGT	993 110	950	476	50,1 %	87 251	77,9 %
Collèges	2 404 763	4 688	249	5,3 %	14 903	55,0 %
Lycées professionnels	315 181	758	403	53,2 %	59 008	73,4 %
Cités scolaires	754 320	533	401	75,2 %	73 175	74,7 %
Total	4 467 374	6 929	1 529	22,1 %	234 337	74,3 %

Votre commission ne peut que se féliciter du développement de la formule des internats, notamment en collège, en s'interrogeant toutefois sur ses incidences financières pour les départements, en terme de construction et de rénovation et sur la participation éventuelle des conseils généraux au financement des personnels qui seront appelés à remplacer les actuels maîtres d'internat. A tout le moins, il conviendrait que les rôles et les responsabilités de chaque partenaire soient clarifiés.

Lors de son audition, le ministre délégué a rappelé que les capacités des internats existants étaient sous-utilisées, notamment dans les collèges ruraux, et estimé en conséquence que la participation des collectivités locales à l'objectif de doublement du nombre des internats ne devrait pas être considérable.

b) Le développement des dispositifs relais

Le développement des dispositifs relais représente un élément de la politique de lutte contre l'échec scolaire et la marginalisation sociale des jeunes.

(1) Les classes-relais

Instituées par la circulaire du 12 juin 1998, les classes-relais permettent un accueil temporaire adapté des collégiens en risque ou en situation de marginalisation scolaire et sociale. Ces dispositifs ont pour objet de réinsérer durablement ces élèves dans un parcours de formation générale, technologique ou professionnelle en les engageant simultanément dans des processus de resocialisation et de réinvestissement dans les apprentissages. Ils ont donc vocation à accueillir, au cours de l'année scolaire, des élèves issus de l'ensemble des divisions de collège.

Ces classes s'appuient sur un partenariat engagé par l'Etat (ministères de l'éducation nationale, de la justice, de la ville), les collectivités territoriales et le secteur associatif, en direction de publics en risque de marginalisation scolaire et sociale et de leurs familles.

250 classes relais ont fonctionné au cours de l'année 2001-2002 et ont accueilli près de 3 220 élèves. En moyenne, chacune d'entre elles reçoit 14 élèves au cours de l'année scolaire, et il est envisagé de doubler leur nombre sur la période 2002-2004.

Tout en étant convaincue de la nécessité d'une politique de prévention de la violence scolaire, votre commission tient à souligner l'efficacité aujourd'hui relative du dispositif des classes-relais et considère que le doublement de ces classes devrait s'accompagner d'un fonctionnement plus satisfaisant permettant aux élèves de réintégrer le système de formation.

(2) Les ateliers-relais

A la rentrée scolaire 2002, des ateliers relais ont été mis en place pour compléter le dispositif des classes relais. Un projet de convention cadre est à l'origine des ateliers relais qui peuvent recevoir le concours des partenaires du monde associatif, notamment des mouvements d'éducation populaire¹.

Ces ateliers présentent de fortes analogies avec les classes-relais, tant en termes de public visé que d'effectifs et de contenu ; seul le partenaire change : les associations remplacent la PJJ qui compte trop peu de personnels pour le développement souhaité de la formule.

Destinés aux collégiens entrés dans un processus de rejet de l'institution scolaire, ces ateliers-relais, situés hors des locaux du collège, constituent une modalité temporaire de scolarisation obligatoire puisque la durée d'accueil sera limitée à 12 semaines. Le séjour en atelier-relais doit permettre la mise en œuvre de stratégies de réconciliation scolaire et sociale. En deux ans, 140 ateliers-relais devraient être mis en place et une quinzaine d'entre eux pourraient être opérationnels à la rentrée scolaire 2002, notamment dans les académies inscrites au plan de lutte contre la violence.

Des crédits destinés à financer les dispositifs relais sont inscrits au projet de loi de finances pour 2003, à hauteur de 3,83 millions d'euros, au chapitre 43-80.

¹ Les centres d'entraînement aux méthodes de l'éducation active (CEMEA) et les FRANCAS

c) L'opération école ouverte

Le ministère chargé de l'éducation a lancé en 1991, avec le ministère chargé des affaires sociales et le fonds d'action social pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS), l'opération école ouverte.

Ce dispositif permet d'accueillir les élèves dans les collèges et les lycées pendant les vacances scolaires ainsi que les mercredis et samedis de l'année scolaire et leur propose des activités diversifiées aussi bien scolaires qu'éducatives, culturelles ou de loisirs. Sont concernés les établissements scolaires situés en ZEP, en zone urbaine sensible, les établissements sensibles, mais également les établissements proches de ces zones ou situés dans des communes qui connaissent des difficultés socio-économiques.

Ce dispositif s'inscrit dans un ensemble de mesures visant à lutter contre l'exclusion, favoriser la réussite scolaire, mieux intégrer les futurs citoyens issus notamment de familles défavorisées. Ouverte sur le quartier, cette opération participe à l'intégration sociale et scolaire des jeunes. L'expérience montre qu'elle modifie les relations entre jeunes et adultes et contribue à la lutte contre la violence en instaurant dans l'établissement scolaire un climat de confiance et des relations plus détendues.

L'école ouverte permet une socialisation, une réconciliation avec l'institution scolaire, une ouverture culturelle, et une responsabilisation des élèves. Elle permet également une intégration rapide dans le collège des futurs élèves de sixième en leur ouvrant l'accès aux activités culturelles, artistiques et aux nouvelles technologies.

L'opération s'est développée depuis dix ans : en 2001, près de 480 établissements se sont portés candidats pour 2 364 semaines d'ouverture dans 27 académies ; 65 600 élèves ont pu être accueillis et encadrés par 11 300 personnes volontaires ; en 2002, 514 établissements se sont portés candidats pour 2 623 semaines d'ouverture.

Elle fait appel à de nombreux partenaires qu'il s'agisse des services déconcentrés de l'État (culture, police...), d'associations ou des collectivités territoriales. Cette opération doit s'articuler avec les différents dispositifs locaux existants, par exemple dans le cadre des contrats éducatifs locaux.

Le dispositif bénéficie, actuellement, dans le cadre d'un partenariat interministériel, de financements du ministère de l'éducation nationale (10,74 millions d'euros), du ministère des affaires sociales (0,457 million d'euros), du travail et de la solidarité (0,229 million d'euros), du ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine (1,906 million d'euros), du FASILD (0,308 million d'euros). Il est devenu aujourd'hui un élément de la politique d'éducation prioritaire.

Dans le projet de loi de finances pour 2003, les crédits destinés à l'opération sont majorés de 10,1 millions d'euros, avec l'objectif de doubler en deux ans le nombre de semaines d'ouverture des établissements scolaires pendant les vacances (passage de 2 500 semaines à 5 000). En outre, une partie de ces nouveaux crédits sera consacrée à une revalorisation importante (+117%) de la rémunération des intervenants.

d) Les centres éducatifs fermés

L'article 22 de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice prévoit la mise en place d'établissements publics ou d'établissements privés habilités destinés à accueillir des mineurs de 13 à 18 ans placés sous contrôle judiciaire avant jugement, ou faisant l'objet d'un sursis avec mise à l'épreuve après jugement. Il précise qu'au sein de ces établissements, dénommés centres éducatifs fermés, les mineurs font l'objet de mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi pédagogique adapté à chaque jeune.

Les modalités pratiques de fonctionnement de ces centres n'étant pas arrêtées, votre rapporteur ne peut que formuler un certain nombre d'hypothèses quant à l'intervention du ministère de l'éducation nationale pour assurer le suivi des jeunes placés dans ces structures.

Afin d'assurer le suivi pédagogique de ces jeunes, le ministère de l'éducation nationale mettra à la disposition des centres un certain nombre d'enseignants, selon des modalités à préciser (un temps plein ou deux mi-temps par exemple) dans le cadre d'une convention signée avec le ministère de la justice. Ces personnels seront chargés de dispenser certains enseignements et de coordonner les activités pédagogiques relevant de l'enseignement à distance ou organisées à l'extérieur du centre.

Il serait souhaitable que la convention avec le ministère de la justice soit passée non seulement avec la direction de l'administration pénitentiaire mais également avec la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, afin de favoriser les partenariats locaux. Les éducateurs affectés dans les centres éducatifs fermés seront en effet des éducateurs de la PJJ.

Il est enfin probable que cette convention nationale conduira à la signature de conventions départementales dès la création du centre et la mise à disposition d'enseignants, afin de permettre d'emblée la constitution d'un réseau de partenariat local. Il pourrait s'agir aussi bien de structurer les relations avec la MIGEN ou les services pénitentiaires d'insertion et de probation, que de faire le lien avec des ressources locales comme les établissements socio-éducatifs.

Trois centres pilotes devraient ouvrir en décembre 2002, deux en Ile-de-France et un en région PACA, sous statut associatif. D'ici 2007,

600 places seraient ouvertes. En cas de non respect des mesures accompagnant leur placement dans un centre, les mineurs risquent d'être envoyés en prison.

e) La formation des jeunes détenus : des moyens insuffisants

On rappellera que sur une population de l'ordre de 50 000 détenus, 10 % en moyenne ont moins de 21 ans et 1,5 % moins de 18 ans.

L'enseignement dispensé aux mineurs détenus est assuré par des personnels enseignants de l'éducation nationale, mis à la disposition de l'administration pénitentiaire dans le cadre du dispositif organisé conjointement par le ministère chargé de l'éducation nationale et le ministère de la justice afin d'assurer aux mineurs et aux adultes détenus les meilleures chances de formation et de réinsertion professionnelle. L'organisation et les orientations générales de ce dispositif ont été réactualisées par une convention éducation nationale-justice du 29 mars 2002.

Les orientations spécifiques à l'enseignement aux mineurs et aux jeunes détenus sont fixées par une circulaire conjointe du ministère chargé de l'éducation nationale et du ministère de la justice du 25 mai 1998.

La forte progression du nombre des mineurs détenus a été l'une des principales raisons de l'augmentation, substantielle au cours des dernières années, du nombre d'emplois d'enseignants affectés à l'enseignement en milieu pénitentiaire. Ce critère a été déterminant dans les attributions de postes.

A titre d'exemple, les 7 postes supplémentaires créés à la rentrée 2001 ont tous été affectés à des établissements ayant un quartier mineur. A la rentrée 2002, 5 nouveaux emplois d'enseignants du premier degré seront créés, dont 3 seront affectés en quartier mineur.

On dénombrait en 2000, au total, 216 enseignants intervenant sur les quartiers mineurs contre 127 en 1999, soit une moyenne de 4,5 enseignants par site contre 2,5 en 1999. En 2000, le référent de l'enseignement pour les mineurs a assuré en moyenne 10 h 45 d'enseignement par semaine sur le quartier mineur contre 7 h 30 en 1999.

En dépit de ces progrès très relatifs, votre commission tient à rappeler que la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France¹ a constaté au cours de ses visites dans 28 maisons d'arrêt, centres de détention et maisons centrales, que l'éducation nationale était insuffisamment présente auprès des jeunes détenus, y compris des mineurs qui sont soumis à l'obligation scolaire.

¹ *Prisons : une humiliation pour la République n°449 (1999-2000)*

Les visiteurs de prison et les associations n'ont pas vocation à pallier en ce domaine les carences de l'éducation nationale.

f) La prévention de l'absentéisme scolaire

(1) L'obligation scolaire

L'assiduité aux enseignements obligatoires s'impose à tous les élèves, dès lors qu'ils sont inscrits dans un établissement d'enseignement : l'article L. 511-1 du code de l'éducation repris de l'article 10 de la loi d'orientation de 1989, mais aussi de la vénérable loi Ferry du 28 mars 1882, la définit comme l'une des obligations des élèves.

Le contrôle de la fréquentation et de l'assiduité scolaires est actuellement fixé par le décret du 18 février 1966, qui s'applique aux enfants de 6 à 16 ans, soumis à l'obligation scolaire. Les inspecteurs d'académie sont informés des manquements à l'assiduité. L'absentéisme injustifié doit faire l'objet par ailleurs d'un avertissement à la famille qui, s'il reste sans effet, peut conduire à l'application de sanctions. Au-delà de quatre demi-journées par mois d'absences non justifiées, les personnes responsables encourent une amende de 150 euros et la suspension ou la suppression des allocations familiales au titre de l'enfant concerné, disposition figurant au code de la sécurité sociale.

Le phénomène de l'absentéisme scolaire pose des problèmes essentiellement dans les établissements scolaires du second degré, quand il est caractérisé par la répétition d'absences volontaires sans justification. Il fait alors l'objet d'un suivi des chefs d'établissement qui doivent notamment rappeler aux parents leurs obligations éducatives, les sanctions que peuvent entraîner les manquements à l'assiduité et les mesures d'aide et de soutien dont ils peuvent bénéficier.

Le contrôle, le traitement et la prévention de l'absentéisme dans les établissements du second degré ont fait l'objet d'instructions ministérielles en 1996, demandant notamment à l'établissement de conduire une réflexion sur l'absentéisme qui s'y produit, afin de mettre en place des actions adaptées qui seront intégrées dans le projet d'établissement.

En cas d'absentéisme répété, le président du conseil général peut être saisi, afin qu'il évalue la situation des mineurs et des familles en difficulté et qu'il puisse leur apporter le cas échéant un soutien. En cas d'urgence ou de situations particulièrement inquiétantes, le chef d'établissement doit saisir le parquet, dans l'éventualité d'une procédure d'assistance éducative. Ces recommandations ont été rappelées dans le cadre d'une circulaire interministérielle en 1998.

Différents dispositifs ont été mis en place pour enrayer le phénomène d'absentéisme scolaire et pour favoriser la resocialisation et la réinsertion des jeunes en difficulté dans le système scolaire.

(2) Le programme NouvelleS ChanceS

Un programme de recherches partenarial –ministère de la justice, fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), délégation interministérielle à la ville et ministère de l'éducation nationale– a été lancé pour appréhender les difficultés des jeunes de moins de 16 ans qui ne sont plus scolarisés et les processus qui conduisent ces enfants ou ces adolescents à quitter ou à ne pas fréquenter le système scolaire.

Le programme NouvelleS ChanceS a pour objet de développer les dispositifs destinés à prévenir les sorties prématurées du système éducatif, la déscolarisation, voire la « non-scolarisation » des moins de 16 ans. Six sites pilotes s'attachent à repérer les jeunes déscolarisés, « les perdus de vue » encore sous obligation scolaire, et à leur proposer des modalités de réinsertion scolaire adaptées.

La typologie de ces « perdus de vue » montre qu'il s'agit notamment :

- d'élèves nouvellement arrivés de l'étranger, non identifiés ou en situation irrégulière ;
- d'enfants d'origine étrangère scolarisés un temps, puis retirés vers 12-13 ans des établissements scolaires pour travailler en famille ou dans des ateliers clandestins ;
- d'enfants du voyage ;
- d'élèves poly-exclus par décisions de conseils de discipline ;
- d'élèves qui ont fait l'objet d'orientations, notamment dans le cadre de l'adaptation et de l'intégration scolaire (AIS) : la durée de certaines procédures d'affectation ou l'inadéquation des solutions proposées par rapport aux besoins réels ou ressentis (refus de la part des parents, manque de place disponible...) peut conduire à une déscolarisation de fait ;
- d'élèves qui se sentent en danger en raison de la présence de bandes ou d'élèves de communautés rivales ;
- de jeunes délinquants en grande rupture sociale ou d'élèves « difficiles » que l'éducation nationale ne sait pas traiter.

Le risque de rupture apparaît plus fréquent lors du passage maternelle/élémentaire, fin du CM2/entrée en 6^{ème} ou entre le collège et le lycée ainsi qu'au lycée professionnel.

Ces programmes s'insèrent dans un ensemble dispositif plus vaste :

- une évaluation par la DPJJ –avec l'assistance technique de la DPD– d'une première évaluation de la situation et de la «trajectoire» de jeunes repérés comme déscolarisés ;

- les dispositifs relais, qui participent également de la politique de lutte contre l'échec scolaire et la marginalisation sociale ;

- les cellules de veille éducative, créées en application de la circulaire du 21 février 2002 dans chaque commune ayant conclu un contrat de ville : ces cellules doivent permettre de mobiliser et de coordonner les intervenants éducatifs et sociaux, les professionnels de l'insertion et de la santé mais aussi les parents et les élus, dans le respect des compétences et des responsabilités de chacun pour repérer les jeunes en rupture ou en voie de rupture scolaire et leur proposer une solution éducative et d'insertion.

La veille éducative est assurée sous l'autorité du maire, une cellule d'appui départementale étant chargée de la coordination et du suivi sur l'ensemble du département : ces actions peuvent être financées au titre de la politique de la ville.

(3) Le retrait du projet d'amende parentale pour absentéisme scolaire

Le ministre de l'intérieur a indiqué le 1^{er} octobre dernier que le projet de loi sur la sécurité intérieure ne comporterait pas d'article instituant, comme il avait été envisagé, une amende parentale de 200 euros dans le cadre de la lutte contre l'absentéisme scolaire.

Dans le même temps, un groupe de travail a été installé par le ministre délégué à la famille pour étudier les moyens de réduire cet absentéisme, qui serait de l'ordre de 30 % dans certains quartiers selon le ministre de l'intérieur.

Ce groupe interministériel sur les « manquements aux obligations scolaires », pilotés par le délégué interministériel à la famille Luc Machard, devrait rendre ses conclusions et ses propositions à la fin 2002.

Votre commission estime que l'amende parentale en cas d'absentéisme scolaire ne saurait être envisagée que comme un ultime recours et qu'il convient plutôt de s'interroger sur les raisons qui poussent les jeunes à bouder le système scolaire, souvent faute de parcours adapté, et de responsabiliser les parents, les élèves et les enseignants.

Elle rappellera à cet égard que le dispositif de suspension des allocations familiales en vigueur depuis 1959, défini à l'article D.552-4 du code de la sécurité sociale¹ est peu appliqué puisque, d'après la CNAF, 9 000 décisions de suspension de l'allocation scolaire d'un enfant trop absent seraient prises chaque année, sur signalement de l'inspection académique et après alerte et avertissement préalables aux parents ; la caisse nationale indique que la durée moyenne de suspension est de 2,5 mois et estime que la mesure est généralement efficace.

Lorsqu'elle avait été conduite à examiner la proposition de loi sénatoriale qui a abouti à la loi du 18 décembre 1998 tendant à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire, afin de prévenir la scolarisation d'enfants dans des établissements de caractère sectaire, votre commission avait constaté que les inspecteurs d'académie répugnaient à signaler les manquements à cette obligation, du fait notamment que les allocations familiales sont censées compenser le coût d'entretien de l'enfant.

g) Un nouveau dispositif de recensement des actes de violence en milieu scolaire

Un nouveau logiciel, dit SIGNA a été mis en place à la rentrée scolaire 2000 pour couvrir l'ensemble des EPLE publics et des circonscriptions du premier degré. Ce nouveau logiciel est conçu pour être d'abord un instrument de recueil de données sur les actes graves de violence qui se produisent dans les écoles et établissements publics.

Pour la dernière année écoulée, 81 362 incidents ont été signalés dans 7 859 collèges et lycées, 14 000 incidents ayant touché les professeurs, soit 3,5 % du corps enseignant².

Si la violence scolaire ne semble pas avoir augmenté de manière spectaculaire d'une année sur l'autre, la gravité des actes commis s'est accentuée : selon les statistiques de la sécurité publique, le racket dans les établissements aurait progressé de 7 % en 2001 et les agressions sexuelles de 6,8 % ; à Paris, la préfecture de police a recensé en 2001, 1 651 faits graves avec une hausse de 40 % du racket et de 5 % des violences avec armes.

¹ « Lorsque les manquements à l'obligation scolaire, constatés au cours de trois mois ou plus, auront atteint au moins la durée de quatre demi-journées dans le mois (...) les prestations familiales afférentes à l'enfant en cause ne sont dues pour aucun des mois au cours desquels l'assiduité n'a pas été effective »

² Un certain nombre d'enseignants ayant été victimes de plusieurs incidents, leur nombre est sans doute supérieur.

Les actes de violence scolaire

1	Violences physiques sans arme	27,28 %
2	Insultes ou menaces graves	23,43 %
3	Vol ou tentative	11,17 %
4	Dommmages aux locaux	3,94 %
5	Autres faits graves	3,79 %
6	Racket ou tentative	2,92 %
7	Tags	2,67 %
8	Jets de pierres ou autres projectiles	2,66 %
9	Intrusion de personnes étrangères à l'établissement	2,54 %
10	Fausse alarme	2,33 %
11	Violences physiques avec arme	2,27 %
12	Dommmages aux véhicules	2,08 %
13	Consommation de stupéfiants	1,97 %
14	Violences physiques à caractère sexuel	1,73 %
	Autres incivilités (tentative d'incendie, injures racistes...)	9,22 %
<i>Source : ministère de l'éducation nationale année scolaire 2001-2002</i>		

Les violences physiques et les insultes ou menaces représentent la moitié des incidents signalés par les établissements.

81 362 incidents graves ont été recensés dans le collèges et lycées. Mais seuls 75 % des établissements ont transmis leurs données.

	Evénements déclarés
Lycées	11 134
Lycées professionnel	11 608
Collèges	57 570
EREA (établissements régionaux d'enseignement adapté)	1 050
	81 362

Source : ministère de l'éducation nationale année scolaire 2001-2002

(1) Les actes de violences recensés dans le second degré

Le recensement des faits de violence au cours de la période septembre 2001-avril 2002 montrent qu'en moyenne, 40 % des établissements ne déclarent aucun incident, et que le nombre moyen d'incidents pour 1 000 élèves est légèrement supérieur à cinq.

On constate par ailleurs une forte concentration des incidents sur un petit nombre d'établissements : le volume d'incidents déclarés par 8 % des

établissements représente 45 % du total, les actes les plus fréquents étant les violences physiques sans arme, les insultes ou menaces graves et les vols.

Les violences physiques sans arme représentent entre 25 % et 30 % des incidents ; viennent ensuite, avec une fréquence légèrement inférieure les insultes ou menaces graves, puis les vols ou tentatives, qui comptent pour environ 10 % des actes. Les ports d'arme à feu et les suicides restent des actes exceptionnels.

Les élèves sont auteurs de ces incidents dans 80 % des cas et le sont plus souvent encore (9 fois sur 10) pour les violences physiques sans arme et les insultes ou menaces graves. Ils ne sont auteurs des vols, que 6 fois sur 10 environ, la part des auteurs non identifiés pour cette infraction étant de plus d'un tiers. Outre les vols, les tags, les dommages aux véhicules et les incendies sont les incidents dont l'auteur reste le plus souvent inconnu.

Les personnes extérieures à l'établissement (coupables d'environ 5 % des actes) sont plus souvent auteurs de rackets, forme aggravée de vol, que de vols simples, et aussi plus souvent de violences physiques avec arme que de violences physiques sans arme. Dans le second degré, les familles d'élèves ne sont auteurs d'incidents graves que dans 1,5 % des cas.

Les élèves sont victimes de la moitié des incidents, soit deux fois plus que les personnels. Les élèves sont surtout victimes de violences physiques sans arme (90 % d'élèves victimes), beaucoup plus que d'injures ou de menaces (20 % d'élèves victimes), auxquelles les personnels sont davantage exposés.

Lorsqu'un élève est victime d'une atteinte à la personne, il s'agit dans 25 % des cas d'une fille, mais cette proportion se monte à près de 80 % pour les atteintes sexuelles.

Un acte signalé sur cinq se produit à l'extérieur de l'établissement.

La moitié des actes signalés ont lieu dans la cour de récréation et la salle de cours et 10 % des actes signalés se produisent aux abords de l'établissement.

Près de la moitié des incidents donnent lieu à une mesure alternative au conseil de discipline.

Seuls 5 % des actes font l'objet d'une procédure devant le conseil de discipline d'établissement tandis que le recours au conseil départemental est pratiquement inexistant.

Un acte de violence sur quatre est signalé à la police, 8 % sont signalés à la justice et 3 % aux services sociaux.

(2) Les actes de violence recensés dans le premier degré

Le nombre d'actes signalés dans le premier degré est de 20 à 30 fois inférieur, selon les périodes, à ce qu'il est dans le second degré. Sur les 53 000 écoles, entre 400 et 800 d'entre elles signalent au moins un incident au cours d'une période donnée ; on peut estimer grossièrement qu'il se produit dans le premier degré un incident tous les deux mois pour une population scolaire comprise entre 50 000 et 100 000 élèves.

Les insultes ou menaces graves et les violences physiques sans arme sont les deux incidents les plus répandus, comme dans le second degré, mais à la différence de celui-ci, les élèves sont relativement nettement moins souvent auteurs (dans 40 % des cas seulement), les familles étant impliquées dans 30 % des actes.

Les personnels apparaissent globalement aussi exposés que les élèves, mais ils le sont surtout aux insultes ou menaces graves ils représentent dans ce cas 80 % des victimes, alors qu'ils constituent « seulement » un tiers des victimes des violences physiques sans arme.

La moitié des actes donne lieu à un signalement à la police ou à la justice et les service sociaux sont alertés dans un cas sur dix environ.

***D. L'ENCADREMENT ET LA SURVEILLANCE DES ÉTABLISSEMENTS :
UN NOUVEAU DISPOSITIF AUX MODALITÉS ET AU FINANCEMENT
INCERTAINS***

La suppression annoncée de 5 600 emplois de personnels de surveillance, maîtres d'internat et surveillants d'externat et la réduction de 20 000 du nombre des aides-éducateurs, qui sont les emplois-jeunes de l'éducation nationale, conduisent légitimement à poser la question de l'encadrement des écoles et des établissements par de jeunes adultes, dont la présence est particulièrement nécessaire, alors que le ministère met en place un plan ambitieux destiné à lutter contre la violence scolaire et à restaurer l'autorité dans les établissements.

1. La disparition programmée des emplois-jeunes de l'éducation nationale

Comme il a été vu, le projet de loi de finances prévoit trois séries de mesures relatives aux aides-éducateurs, dont les premiers recrutés atteindront le terme de leur contrat de cinq ans en 2003 :

- la prolongation jusqu'au 30 juin 2003 des emplois jeunes dont le contrat s'achèverait normalement au cours du premier semestre, cette mesure concernant 18 000 aides-éducateurs ;

- la diminution du nombre des aides-éducateurs qui passera de 57 000 à 37 000 au 31 décembre 2003, soit un gain budgétaire de 34 millions d'euros en année pleine ;

- l'indemnisation au titre du chômage, pour un coût budgétaire de 44 millions d'euros.

Le coût cumulé de ces trois mesures nécessite une mesure nouvelle de 10 millions d'euros pour le budget de l'éducation nationale, mais se traduit par une économie de l'ordre de 150 millions d'euros pour le budget des affaires sociales qui finance la majeure partie du coût des emplois-jeunes.

a) Le rappel du dispositif

La loi du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes a introduit dans le code du travail les articles L. 322-4-18 à L. 322-4-21 qui fixent le cadre juridique du programme national « *nouveaux services emplois-jeunes* » applicable aux jeunes de 18 à moins de 26 ans.

Dans ce cadre, le ministère de l'éducation nationale a mis en œuvre le dispositif emplois jeunes dans les EPLE et les écoles, par circulaires du 16 décembre 1997 et du 23 mars 2000, et dans les IUFM, par circulaire du 23 juin 1998.

Depuis sa création, le nombre de jeunes passés dans le dispositif est de 94 500, totalisant le nombre de salariés actuellement sous contrat (soit environ 60 000 en février 2002) et le nombre des jeunes ayant quitté cette activité (34 431 en février 2002) majoritairement pour un emploi dans le secteur privé ou public. La répartition par académie des aides-éducateurs au 30 juin 2002 figure dans le tableau ci-après :

Répartition des aides-éducateurs par académie présents au 30 juin 2002
(source DPD)

Académie	Enseignement Privé	Enseignement Public	Total
Aix- Marseille	66	3 539	3 605
Amiens	154	2 359	2 513
Besançon	92	1 162	1 254
Bordeaux	94	2 057	2 151
Caen	135	1 083	1 218
Clermont-Ferrand	93	899	992
Corse	10	649	659
Créteil	176	5 659	5 835
Dijon	73	1 438	1 511
Grenoble	75	1 899	1 974
Guadeloupe	27	925	952
Guyane	16	448	464
Lille	384	5 843	6 227
Limoges	33	593	626
Lyon	92	2 919	3 011
Martinique	29	933	962
Montpellier	43	2 260	2 303
Nancy- Metz	108	2 404	2 512
Nantes	572	1 664	2 236
Nice	54	1 256	1 310
Orléans- Tours	67	1 908	1 975
Paris	38	979	1 017
Poitiers	71	1 217	1 288
Reims	32	1 569	1 601
Rennes	538	1 107	1 645
Rouen	46	2 000	2 046
Réunion	25	1 911	1 936
Strasbourg	44	1 353	1 397
Toulouse	103	1 887	1 990
Versailles	176	4 233	4 409
Total	3 466	58 153	61 619

On notera que les académies de Lille, de Créteil et de Versailles en accueillent le plus grand nombre, alors que l'académie de Paris n'en accueille guère qu'un millier.

b) Le coût du dispositif

La rémunération des aides-éducateurs de l'éducation nationale fait l'objet d'un financement partagé entre les ministères de l'emploi et de la solidarité et de l'éducation nationale. L'évolution de ces crédits de rémunération figurent dans le tableau ci-après.

A ce coût de rémunération, s'ajoutent les crédits consacrés à la formation/professionnalisation des emplois-jeunes : en 2001, une dotation de 34,5 millions d'euros a été attribuée aux académies au titre de la professionnalisation et de la formation des emplois jeunes. En 2002, cette dotation théorique s'élève à 37,4 millions d'euros, soit une enveloppe moyenne de 605 euros par emploi.

**Crédits de rémunération des aides-éducateurs
Part financée par le ministère de l'éducation nationale
(par des crédits inscrits sur le budget du MEN)**

	TOTAL	Public	Privé	Supérieur
1998	730,58 MF (111,376 M €)			
1999	1 148,23 MF (175,046 M €)	1 062,73 MF	78,6 MF	6,9 MF
2000	1 200,24 MF (182,975 M €)	1 114,15 MF	79,19 MF	6,9 MF
2001	1 264,255 MF (192,734 M €)	1 169,016 MF	91,789 MF	3,45 MF
2002	163,2 M€	149,96 M€	12,69 M€	0,55 M€

**Part financée par le ministère de l'emploi et de la solidarité
(par des répartitions de crédits en gestion)**

	TOTAL	Public	Privé	Supérieur
1997	600 MF (91,469 M €) (*)			
1998	3 563 MF (543,175 M €)	3 422,5 MF	122,0 MF	18,5 MF
1999	5 038 MF (768,038 M €)	4 764 MF	267,0 MF	7,0 MF
2000	5 948,58 MF (906,855 M €)	5 594 MF	335,58 MF	19,0 MF
2001	5 200 MF (792,734 M €)	4 870 MF	315,0 MF	15,0 MF
2002	757,3 M€	712,6 M€	44,7 M€	

(*) pour les emplois -jeunes de l'enseignement scolaire public

c) Les perspectives d'évolution du dispositif

D'après les indications fournies à votre rapporteur, le dispositif des emplois-jeunes, créé en 1997, arrive à son terme en 2003 « sans que rien n'ait été prévu par le gouvernement précédent ».

Dans un premier temps, l'actuel gouvernement a autorisé la prolongation des premiers aides-éducateurs en fin de contrat jusqu'à la fin de l'année scolaire en cours. Une analyse critique de l'implantation des postes d'aides-éducateurs et des fonctions remplies par ceux-ci doit maintenant être sérieusement conduite, sachant que le dispositif précédent a été moins commandé par l'analyse des besoins des établissements scolaires que par la volonté de créer des dizaines de milliers d'emplois sur fonds publics. Les fonctions ont été très diverses, certaines intéressantes, d'autres beaucoup moins.

En outre, de nombreux aides-éducateurs exercent des fonctions aux frontières des compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales (par exemple la maintenance informatique ou l'animation d'activités culturelles et sportives...). Aussi les réflexions internes à l'éducation nationale sur la sortie du dispositif emplois-jeunes ne pourront-elles pas être déconnectées des discussions qui vont s'ouvrir sur l'extension du champ de la décentralisation. Une meilleure utilisation des ressources humaines est à l'évidence souhaitable.

Votre commission tient à rappeler que ce dispositif a toujours été considéré comme temporaire, ainsi que le précisait le précédent ministre de l'éducation nationale, -« dès le début de cette opération, il a été clairement précisé aux aides-éducateurs qu'ils ne seraient pas maintenus au-delà des cinq ans de leur contrat »- en annonçant en juin 2001 des mesures visant à assurer aux jeunes en fonction une préparation concrète à un futur métier.

d) La diversité des fonctions exercées

Selon un rapport du CEREQ sur la professionnalisation et le devenir des aides-éducateurs, leurs principaux domaines d'intervention sont l'assistance informatique, notamment dans le premier degré, l'aide à la documentation, les tâches de surveillance et d'accompagnement des sorties, l'animation et la médiation. En moyenne, selon cette étude, les aides-éducateurs exercent près de six activités différentes, dont trois régulièrement : *« La fonction d'aide-éducateur se caractérise par une polyvalence tellement prononcée qu'il est préférable de parler de polyactivité. Sur les douze activités repérées, les aides-éducateurs déclarent en exercer six différentes en moyenne, dont trois de manière régulière. Il apparaît ainsi qu'un « emploi » d'aide-éducateur est d'abord un emploi du temps aussi chargé qu'émietté. Ce constat est encore renforcé par l'impossibilité de repérer des configurations types d'activités. Si l'on considère l'ensemble des activités exercées à titre occasionnel ou régulier par un aide-éducateur, le nombre de configurations possibles est en effet presque aussi élevé que le nombre d'aides-éducateurs.*

De surcroît, les configurations d'activité sont souvent incohérentes. Non seulement les aides-éducateurs exercent plusieurs activités différentes au

cours d'une même semaine, et souvent d'une même journée, mais ces activités s'avèrent parfois contradictoires, telles la surveillance et l'animation, par exemple, qui se situent sur des registres antagonistes vis-à-vis des élèves. Cette polyactivité, actuellement dominante, est doublement préjudiciable. A court terme, elle entrave le processus de professionnalisation des activités, car elle ne permet pas aux aides-éducateurs d'en approfondir certaines. A moyen terme, elle écarte toute perspective de professionnalisation de la fonction, c'est-à-dire d'évolution vers un emploi-métier susceptible d'être pérennisé.

De même que les difficultés d'intégration des aides-éducateurs pèsent sur la professionnalisation de la fonction, la polyactivité handicape en retour l'intégration des aides-éducateurs au sein des établissements. Elle brouille en effet la visibilité de leur action et, pour cette même raison, elle ne facilite pas la préparation de leur avenir professionnel. »

Votre commission, et particulièrement certains de ses membres ayant participé aux travaux de la commission d'enquête sur la gestion des personnels de l'éducation, ont certes pu constater l'utilité des aides éducateurs dans les écoles et les établissements, en notant cependant parfois une confusion de leurs fonctions avec celles des personnels de surveillance, voire d'enseignement comme dans certains établissements de nos académies ultra-marines.

Votre rapporteur a pu observer aussi que certains aides-éducateurs sont sous-utilisés et trop nombreux dans certains établissements, alors que d'autres contribuent de manière active à leur fonctionnement en allégeant les tâches des équipes éducatives, notamment pour la mise en place des nouvelles technologies.

Il tient enfin à signaler qu'un groupe de travail interministériel devait être mis en place en octobre 2002 sur la question des aides-éducateurs « auxiliaires de vie scolaire » chargés d'assister les élèves handicapés : parmi les pistes envisagées, figure notamment une organisation des auxiliaires en services départementaux.

2. Les pions : un maintien nécessaire

Le projet de budget pour 2003 prévoit la suppression de 5 600 emplois de maîtres d'internat-surveillants d'externat à compter de la rentrée 2003, ramenant le nombre d'emplois inscrits au budget du 29 717 au 31 décembre 2002 à 24 117 en 2003¹. Cette suppression d'emplois entraîne une réduction des crédits de près de 35 millions d'euros.

¹ Le nombre de postes est évidemment supérieur puisque certains surveillants exercent à temps partiel : 40 386 MI-SE étaient recensés en 2001-2002.

Votre commission tient à souligner qu'elle ne se traduira pas par des licenciements, les MI-SE actuellement en fonction ayant évidemment vocation à aller au terme de leur période de service effectif, s'ils le souhaitent.

a) Les conditions de recrutement des MI-SE

On rappellera que les MI-SE sont nommés directement par les rectorats et exercent des fonctions temporaires : les maîtres d'internat sont régis par une loi de 1937 et les surveillants d'externat par un décret de 1938. Les candidats doivent être bacheliers et âgés d'au moins 19 ans. Les maîtres d'internat doivent poursuivre des études et les surveillants d'externat se destiner aux carrières de l'enseignement.

Les fonctions des maîtres d'internat cessent de plein droit à l'issue d'une durée de services effectifs variant de 3 à 7 ans en fonction des diplômes universitaires obtenus. Les fonctions de SE cessent de plein droit après sept ans de service effectif, ou si l'intéressé dépasse l'âge de 29 ans au début de l'année scolaire.

b) Les obligations de service des MI-SE

Le service des SE est de 32 heures hebdomadaires et porte sur la surveillance des études, des récréations, des mouvements, des permanences, de la cantine et sur les services scolaires à l'intérieur ou l'extérieur de l'établissement.

Ils assurent la surveillance des élèves en cas d'absence d'un professeur et peuvent même être appelés à assurer le cours du professeur absent si leurs titres les y autorisent.

Le service des MI comprend 34 heures hebdomadaires, consacrées principalement au service de nuit après le départ des externes et jusqu'à l'entrée des élèves en classe le lendemain matin. Ils assurent également la surveillance des élèves le mercredi après-midi et le dimanche jusqu'à concurrence de sept heures.

Les services sont fixés de façon à être le plus continus possible. Les surveillants bénéficient de cinq demi-journées de liberté dans les villes où sont implantés les établissements d'enseignement supérieur fréquentés et de six demi-journées dans les villes éloignées de ces centres ; ces demi-journées sont consécutives dans la mesure du possible.

On rappellera que les MI-SE étaient à l'origine recrutés avec un objectif de pré-recrutement, puisque l'article 1^{er} du statut des MI précise qu'à égalité de titres, une priorité sera accordée aux candidats aux carrières de l'enseignement ; on constate depuis les années 60, un infléchissement de cet

objectif vers l'aide sociale, ces emplois bénéficiant prioritairement aux bacheliers issus de milieux modestes.

c) Un profil proche des aides-éducateurs

D'une manière générale, les MI-SE sont recrutés entre le baccalauréat et bac + 3 et un certain nombre d'entre eux sont contraints de suivre leurs études par correspondance en raison de l'éloignement des sites universitaires et de la lourdeur de leurs obligations de service.

Leur profil n'est pas très éloigné de celui des emplois-jeunes de l'éducation nationale, qui sont cependant légèrement plus âgés.

Enfin, les aides-éducateurs, qui relèvent du droit privé, effectuent plus d'heures que les MI-SE pour un salaire légèrement inférieur alors qu'ils occupent parfois les mêmes fonctions de surveillance : les maîtres d'internat et les surveillants d'externat sont payés 990 euros par mois tandis que les aides-éducateurs perçoivent 920 euros par mois pour 35 heures hebdomadaires de service.

d) Les critiques sévères formulées par l'inspection générale

Commandé par M. Claude Allègre en 1999, un rapport de l'inspection générale¹ appelait à « *une refonte d'ensemble* » du dispositif en soulignant que « *la qualité du service susceptible d'être assumé par de jeunes étudiants n'est plus compatible avec les exigences posées par l'encadrement des élèves dans la plupart des établissements actuels* ».

Le rapport note que la qualité des études poursuivies est médiocre et, en tout état de cause, le plus souvent mal prise en compte dans la gestion des établissements ; les chances de réussite aux concours d'accès aux fonctions d'enseignement sont faibles et les MI-SE connaissent une insertion professionnelle difficile à l'issue de leur service effectif.

D'après l'inspection générale, le statut des MI-SE apparaît aujourd'hui moins adapté aux nouveaux besoins de surveillance des EPLE et l'assiduité requise par les études supérieures rend aujourd'hui difficile l'exercice simultané d'un emploi du temps de surveillant à temps plein et la poursuite d'études universitaires. Leurs emplois du temps sont davantage conçus en fonction des contraintes de leurs études que des besoins réels des établissements. Dans les établissements éloignés des centres universitaires, elle constate qu'il n'y a plus de candidats pour des postes de surveillants, et que les surveillants sont souvent absents des établissements scolaires lors des sessions d'examens universitaires.

¹ *Le recrutement et l'insertion des maîtres d'internat et des surveillants d'externat. IGAEN-avril 1999*

Enfin, les besoins spécifiques de surveillance, d'encadrement et de médiation qui s'expriment dans de nombreux collèges et certains internats nécessitent sans doute une formation particulière que tous les MI-SE ne possèdent pas.

3. Un nouveau dispositif de surveillance : les assistants d'éducation

D'après les indications fournies à votre rapporteur, les réflexions de l'éducation nationale sur l'avenir du dispositif emplois-jeunes ne pourront pas être déconnectées des discussions qui vont s'ouvrir sur l'extension du champ de la décentralisation ; à l'occasion de l'arrivée à expiration de près de 20 000 contrats, le ministère souhaite évaluer les besoins réels des établissements et les fonctions exercées par les aides-éducateurs. Un dispositif de remplacement est aujourd'hui à l'étude pour couvrir plus efficacement leurs besoins.

a) Les assistants d'éducation : un nouveau dispositif financé par une réduction du nombre des aides-éducateurs ?

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une provision spécifique de 14 millions d'euros en tiers d'année sur le chapitre 36-71 pour effectuer un premier recrutement d'environ 11 000 nouveaux assistants d'éducation.

Ce nouveau dispositif de proximité pour l'encadrement des élèves devrait être mis en place à la rentrée 2003, en substitution des emplois de MI-SE et d'aides éducateurs supprimés à la fin de l'année scolaire en cours. Il pourrait faire l'objet d'un partenariat avec les collectivités territoriales, l'éducation nationale pouvant difficilement échapper au grand débat qui va s'engager sur la décentralisation.

Comme le remarque justement le rapporteur spécial de votre commission des finances, les crédits prévus pour financer ce nouveau dispositif ne représentent que 318 euros par mois et par assistant d'éducation, soit cinq fois moins que le coût réel moyen d'un aide éducateur : la provision inscrite dans le budget ne permettrait donc de financer que 2 000 à 2 500 postes ETP à la rentrée 2003.

Comme les EPLE ne sont pas en mesure de financer la différence sur leurs ressources propres, le lancement du dispositif dans les délais et l'enveloppe budgétaire prévue semblait appeler un financement complémentaire des collectivités locales.

Le rapporteur spécial a cependant indiqué devant la commission des finances, à la réunion de laquelle votre rapporteur était convié, qu'une baisse plausible plus importante en 2003 du nombre des aides éducateurs (28 000 au lieu de 20 000, compte tenu des taux de démission et du nombre d'emplois jeunes parvenant en fin de contrat) permettrait de financer un nombre équivalent de postes d'assistants d'éducation.

La plupart des postes d'assistants d'éducation seraient ainsi financés par des redéploiements internes au chapitre 36-71 et par des transferts de gestion en provenance du ministère des affaires sociales correspondant au coût budgétaire total d'environ 8 000 postes d'emplois jeunes non pourvus. Le financement de 11 000 assistants d'éducation supposerait donc une réduction de moitié du nombre des aides-éducateurs avant la rentrée 2003.

b) Le profil encore flou des assistants d'éducation : le recours aux retraités et aux mères de famille ?

Afin de pallier la suppression de 20 000 (ou de 28 000) emplois d'aides éducateurs et de 5 600 postes de MI-SE, le ministère se propose d'élargir le vivier qui alimente l'actuel dispositif de surveillance et d'encadrement.

Dans une note du 27 septembre 2002 adressée aux recteurs et aux inspecteurs d'académie, le directeur de cabinet du ministre de l'éducation nationale a présenté une première esquisse du nouveau dispositif qui devrait être mis en place dès la rentrée 2003.

Les assistants d'éducation seraient, ainsi, appelés à couvrir « *les fonctions essentielles actuellement assurées par les surveillants et les aides éducateurs, ce système « beaucoup plus souple » devant permettre à « différentes catégories de personnes de trouver leur place »... En effet, « les étudiants ne doivent pas constituer le seul vivier, car en maints endroits, ce vivier n'existe pas alors que de jeunes retraités, ou des mères de familles, peuvent souhaiter s'engager dans des tâches éducatives ».*

Le ministère justifie le recours à ces nouveaux assistants d'éducation, en estimant que le dispositif des MI-SE est aujourd'hui « *essoufflé* » et ne « *répond plus aux nouveaux besoins des établissements scolaires* ».

La note précitée adressée aux recteurs préciserait aussi que le recrutement des assistants d'éducation serait confié aux chefs d'établissement et non plus aux rectorats comme c'est le cas avec les MI-SE.

Une table ronde sur les futurs assistants d'éducation, présidée par le recteur Gérard, de l'académie de Bordeaux, devait se tenir le 4 novembre 2002 pour préparer le nouveau dispositif dont les modalités devraient être précisées en février 2003.

4. Les observations de la commission

Sans céder à la nostalgie, s'agissant d'une institution qui plonge ses racines au plus profond de l'école républicaine, votre commission ne pouvait d'abord que s'interroger sur le bien-fondé du sort funeste promis aux pions¹ alors que le ministre a annoncé un plan ambitieux destiné à prévenir la violence scolaire et à restaurer l'autorité dans les établissements.

Elle tient à rappeler que ces personnels de surveillance constituent à l'évidence un maillon faible de notre système éducatif : ce n'est sans doute pas un hasard si le projet de loi de finances a porté le fer avec quelque facilité sur une catégorie sans doute parmi les moins syndicalisées de l'éducation nationale, ce qui a permis d'afficher, sans autre précaution, l'esquisse d'un renversement de tendance dans l'évolution des effectifs de la plus pléthorique de nos administrations.

Au-delà de cet effet d'annonce, il aurait sans doute été plus risqué d'annoncer une réduction dans les mêmes proportions du nombre de postes mis aux concours de recrutement d'enseignants.

Votre commission tient aussi à souligner la sévérité des critiques de l'inspection générale s'agissant de l'inadaptation de l'institution aux nouveaux besoins de surveillance des établissements scolaires.

Elle n'est pas persuadée que le taux de réussite universitaire des maîtres d'internat et des surveillants d'externat, tout au long de leur cursus, soit très inférieur à celui des étudiants modestes, livreurs de pizza ou autres employés d'établissements de restauration rapide...

Elle considère par ailleurs que la valeur ajoutée des MI-SE n'est souvent pas négligeable, notamment en matière pédagogique et d'orientation des élèves.

Du fait de leur proximité avec les lycéens, notamment au regard de l'âge, les surveillants jouent fréquemment un rôle de conseil précieux auprès des élèves dans le choix d'une filière dans l'enseignement supérieur.

Par ailleurs, il n'est pas exclu que le prestige attaché au statut étudiant ait une certaine valeur d'exemple pour les collégiens et surtout les lycéens, dont l'éducation à l'orientation reste, on le sait, embryonnaire.

Votre commission n'est pas convaincue que les nouveaux assistants d'éducation annoncés, dans une apparente improvisation, et qui seraient

¹ *Mot d'argot écolier né au début du XIX^{ème} siècle pour désigner un subalterne ; il a pris le sens de surveillant d'école en 1834, suscitant le féminin pionne en 1878, pour « maîtresse en second dans un pensionnat de jeune fille ».*

susceptibles d'être puisés dans le vivier, ô combien large, des jeunes retraités et des mères de familles, bénéficieraient d'une aura supérieure auprès des élèves.

Elle considère surtout que le « pionnicat » a un rôle social pour les étudiants d'origine modeste, qui se sont heureusement multipliés avec la démocratisation de notre enseignement supérieur : l'insuffisance des bourses universitaires et le renvoi aux calendes grecques de l'allocation d'autonomie étudiante devraient légitimement conduire à un réexamen du principe de la suppression annoncée des surveillants-étudiants.

Lors de son audition, le ministre a précisé à la commission que la suppression d'emplois de MI-SE ne se traduirait pas par une disparition des postes correspondants qui seront pourvus en 2003 à un niveau de compétences au moins égal ou supérieur. Il a par ailleurs estimé que cette fonction constitue une aide sociale aux étudiants qui doit être préservée, même si ceux-ci peuvent parfois difficilement concilier leurs obligations de service avec leurs études, notamment en période d'examen.

Il a indiqué que le taux de réussite universitaire de ces personnels de surveillance pourrait être amélioré en autorisant la validation de leur expérience professionnelle sous forme de crédits pour l'obtention du DEUG. Leur recrutement devrait être déconcentré au niveau des rectorats et des établissements.

Au total, il a indiqué que les MI-SE et les nouveaux assistants d'éducation étaient complémentaires et que ces derniers étaient appelés à monter en puissance dans le dispositif de surveillance s'ils assument leur fonction de manière satisfaisante.

Pour sa part, et sur un plan plus général, le ministre délégué a précisé compte tenu des départs massifs en retraite dans les années à venir, que l'éducation nationale sera conduite à élargir ses viviers de recrutement, notamment dans le domaine de l'encadrement et de la surveillance, aux adultes disponibles et non pas seulement, comme il a été dit à tort, aux retraités et aux mères de famille.

Votre commission ne peut donc que se satisfaire des assurances données par les ministres concernant la pérennité des MI-SE et leur participation pleine et entière au dispositif de surveillance des établissements. Elle souhaiterait cependant que les modalités d'association des collectivités locales à la mise en place et au financement des nouveaux assistants d'éducation soient clairement précisées devant le Sénat lors de la discussion du projet de budget de l'enseignement scolaire.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance du **mercredi 13 novembre 2002**, sous la présidence de M. Philippe Nachbar, secrétaire, la commission a examiné le rapport pour avis de **M. Philippe Richert sur les crédits de l'enseignement scolaire pour 2003**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Daniel Eckenspieller s'est inquiété des mesures budgétaires prévues en faveur de l'intégration scolaire des handicapés.

M. Serge Lagauche a évoqué la poursuite de la grève administrative des directeurs d'école en s'interrogeant sur les crédits prévus pour ces personnels ; il a souhaité que le ministre apporte des précisions sur les négociations en cours, notamment au regard du système des décharges, qui sont susceptibles d'avoir des incidences budgétaires.

Soulignant les difficultés rencontrées pour développer le travail en commun des équipes éducatives dans les écoles et les collèges, il a souligné la nécessité pour les écoles primaires de disposer d'un responsable ayant vocation à donner des directives effectivement appliquées.

Il s'est enfin associé aux observations du rapporteur pour avis concernant un réexamen de la profession d'enseignant qui devrait être facilité par les perspectives de départs massifs en retraite des enseignants dans les années à venir.

M. Jean-Luc Miraux a félicité le rapporteur pour avis pour la clarté et la qualité de son exposé et a noté que l'augmentation du nombre des emplois d'enseignants, conjuguée à la baisse des effectifs scolarisés depuis plusieurs années, avait logiquement conduit à un renforcement du taux d'encadrement des élèves. Se fondant sur son expérience de maire, il a rappelé les réticences qui s'étaient manifestées lors de la mise en place des emplois-jeunes dans l'éducation nationale, sans que les élus municipaux y aient été associés, et s'est inquiété de la sortie des aides-éducateurs du dispositif, compte tenu notamment de la suppression annoncée de 20 000 emplois-jeunes. Il a exprimé la crainte que les maires soient sollicités par les

enseignants et les parents d'élèves convaincus de l'utilité de ces emplois, même si certains aides-éducateurs se sont heureusement réorientés alors que d'autres ont « pantouflé ».

Il a indiqué que les écoles et établissements de sa ville accueillent une trentaine d'aides-éducateurs qui ont fait la preuve de leur utilité, notamment pour la mise en place des nouvelles technologies.

Il a par ailleurs rappelé qu'il participait déjà au financement des classes-relais et a souhaité que les expérimentations annoncées ne se traduisent pas par un alourdissement de l'effort financier des communes.

M. Pierre Martin a également estimé que le métier d'enseignant devait être redéfini car la mise en place des IUFM a négligé la formation pratique devant les élèves, et ne s'est pas traduite par une professionnalisation satisfaisante de la fonction.

Il a regretté la disparition d'un esprit d'équipe dans les écoles et a souhaité que la fonction de directeur, avec ses droits et ses devoirs, soit redéfinie et s'accompagne éventuellement d'une gratification spécifique.

Il a également évoqué le plan de lutte contre l'illettrisme en s'interrogeant sur les moyens qui y seront consacrés. Il a considéré, à cet égard, que le cours préparatoire était une classe essentielle qui appelait une pédagogie adaptée et un effort tout particulier en faveur de la lecture, l'école dite de la deuxième chance n'ayant pas vocation à remédier à l'échec scolaire constaté dès les premières années de l'école primaire.

Il a par ailleurs souligné l'utilité de certains aides-éducateurs alors que d'autres se sont cantonnés à des tâches mineures en refusant de suivre une formation. Il a également indiqué que certains chefs d'établissement s'étaient opposés à ce que leurs emplois-jeunes consacrent comme il était prévu quelques heures de leur horaire au service des communes. Il a enfin souhaité que des formules soient mises en place pour faciliter la sortie des aides-éducateurs du dispositif au terme de leur contrat de cinq ans.

Mme Brigitte Luypaert a fait part de la déception des jeunes enseignants à l'égard de la formation qui leur est dispensée dans les IUFM et a évoqué les carences pédagogiques de ces instituts qui ne permettent pas aux nouveaux professeurs d'être armés pour affronter des publics scolaires difficiles. Elle a regretté par ailleurs que les expériences antérieures acquises par les candidats dans le domaine de l'encadrement des jeunes ne soient pas prises en compte lors de leur inscription en IUFM.

M. Jean-François Picheral s'est interrogé sur les mesures budgétaires proposées pour remédier à l'insuffisance chronique des personnels médico-sociaux.

Mme Annie David a estimé que la scolarisation avant l'âge de trois ans constituait un volet de la prévention de l'illettrisme, mais a regretté que le taux de cette scolarisation se réduise, notamment dans son département où il est inférieur à 10 %.

Elle a également regretté que le projet de budget ne prenne pas suffisamment en compte le problème des classes surchargées et a estimé qu'il n'était pas possible de faire lire tous les enfants d'une classe de cours préparatoire lorsque celle-ci accueille trente élèves, comme c'est parfois le cas dans les zones d'éducation prioritaires. Elle a rappelé enfin que les fermetures de classes conduisent souvent à accueillir 28 à 30 jeunes enfants en classes de maternelle.

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

- la troisième tranche du plan Handiscol bénéficiera en 2003 de 2,8 millions d'euros pour accueillir les élèves handicapés scolarisés dans le premier degré, et de 4,2 millions d'euros pour leur accueil dans le second degré ; une partie des aides-éducateurs «auxiliaires de vie scolaire» devrait par ailleurs être chargée d'assister les élèves handicapés ;

- les directeurs d'école bénéficieront en 2003 de 12,2 millions d'euros au titre de la seconde tranche de revalorisation de leur indemnité de sujétions spéciales ; le maintien de la grève administrative s'explique par l'alourdissement de leurs charges administratives qui appellent des compétences de gestionnaire que les directeurs d'écoles, qui sont parallèlement enseignants, n'ont pas le temps d'acquérir et d'exercer ; il conviendrait d'engager une réflexion sur la redéfinition de la fonction dans le droit fil de la proposition du ministre, dans le cadre du développement annoncé des réseaux d'écoles ;

- le taux d'encadrement pédagogique de notre système scolaire est aujourd'hui le plus élevé après celui de l'Italie mais ce taux doit tenir compte des enseignants qui ne sont pas devant les élèves ;

- le dispositif de surveillance et d'encadrement des écoles et des établissements doit être apprécié en fonction de la suppression de 5 600 emplois de MI-SE et de 20.000 emplois-jeunes, mais aussi de la création de 11 000 nouveaux assistants d'éducation ; certains établissements disposent sans doute d'un nombre excessif d'aides-éducateurs, qui s'ajoutent aux personnels de surveillance traditionnels et les chefs d'établissement nouvellement nommés décident parfois avec raison d'en réduire le nombre ; d'autres établissements sont au contraire sous-encadrés et la disparition de plus de 25 000 MI-SE et emplois-jeunes risquent d'aggraver leur situation ;

- les collectivités locales n'ont pas vocation à suppléer l'Etat dans le financement et la gestion du nouveau dispositif de surveillance, même si cette hypothèse a été évoquée dans le cadre du débat sur la décentralisation ;

- alors que les anciennes écoles normales proposaient trois années de formation, les IUFM n'en proposent plus que deux puisqu'un an de formation générale est consacré après la licence à la préparation du concours et que les deux années restantes comportent davantage de pédagogie théorique que de stages pratiques devant les élèves ; le système de formation des IUFM devrait donc privilégier la professionnalisation des futurs enseignants, afin notamment de mieux les préparer à exercer dans les établissements difficiles, où même des personnels chevronnés peuvent être en difficulté ;

- alors que les lauréats des concours de recrutement bénéficient d'une formation en IUFM, les « reçus-collés » figurant sur liste complémentaire sont susceptibles d'être placés immédiatement devant des élèves sans un minimum de formation pratique ; il importe donc de réduire le nombre de postes sur ces listes complémentaires afin de diminuer la proportion d'enseignants dépourvus de toute formation, qui est excessivement élevée dans certaines académies ;

- la prévention de l'illettrisme passe par de nouvelles pratiques pédagogiques et un enseignement de qualité, alors que des expérimentations malheureuses ont été lancées dans le passé, sans suffisamment mesurer leurs conséquences pour les élèves ;

- la réforme de la formation dispensée en IUFM devrait conduire à s'interroger sur la nature de la fonction enseignante, notamment par rapport à celle d'éducateur, et la prise en compte des motivations des candidats permettrait d'élargir éventuellement les viviers de recrutement à ceux qui justifient déjà d'une expérience de l'encadrement des jeunes ;

- le projet de budget pour 2003 prévoit la création de 262 emplois de personnels médico-sociaux, soit 210 infirmiers et infirmières, 35 assistants et assistantes sociales et 17 médecins scolaires ;

- le nombre d'élèves par classe est en baisse régulière depuis plusieurs années mais une variation minime du taux moyen d'encadrement, en plus ou en moins, n'est pas significative au niveau des écoles et établissements ;

- la scolarisation à moins de trois ans peut être positive dans certains quartiers défavorisés mais il convient de se demander si l'accueil des très jeunes enfants, en vue de leur socialisation future, doit s'effectuer dans un cadre exclusivement scolaire : certains pays comme l'Allemagne ne scolarisent pas les enfants de trois ans et offrent d'autres alternatives ; si notre école maternelle est légitimement enviée par nos voisins, il n'est pas certain

qu'elle soit la plus performante en termes d'accueil des très jeunes enfants et que la formation de ses enseignants soit la plus adaptée.

A l'issue de ce débat, et suivant les propositions de son rapporteur pour avis, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement scolaire pour 2003.**