

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, 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, Jacques Legendre, Serge Lagache, Jean-Léonce Dupont, Ivan Renar, Michel Thiollière, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Pierre Martin, David Assouline, Jean-Marc Todeschini, *secrétaires* ; M. Jean-Pierre Bel, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Jean-Marie Bockel, Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Christian Demuynck, Denis Detcheverry, Mme Muguette Dini, MM. Alain Dufaut, Louis Duvernois, Jean-Paul Emin, Hubert Falco, Mme Françoise Férat, MM. Bernard Fournier, Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahaddine Ibrahim, Pierre Laffitte, Alain Journet, André Labarrère, Philippe Labeyrie, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Jean-Luc Mélenchon, Mme Colette Melot, MM. Jean-Luc Miraux, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jean-François Picheral, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Mme Catherine Troendle, MM. André Vallet, Marcel Vidal, Jean-François Voguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 24) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE POUR 2005 : LA POURSUITE DES EFFORTS ENGAGÉS	7
I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS : UNE PROGRESSION MAÎTRISÉE	7
A. UN BUDGET QUI TRADUIT UNE PRIORITÉ DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT	7
1. <i>La poursuite du rééquilibrage des dotations au sein du budget de l'éducation nationale</i>	7
a) La part de l'enseignement scolaire au sein du budget du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	7
b) L'évolution des crédits par agrégat.....	8
2. <i>L'évolution des crédits par catégories de dépenses : quelques capacités d'action dégagées dans des marges de manœuvre très limitées</i>	10
a) La prépondérance des dépenses de personnel : la croissance rapide des charges de pensions.....	11
b) Les dépenses d'intervention : un effort réel mais encore insuffisant en faveur de l'aide sociale aux familles	11
c) Un effort significatif, mais d'ampleur limitée, en matière de dépenses d'investissement	15
B. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES : VERS UNE ACTION PUBLIQUE PLUS LISIBLE ET PLUS EFFICACE	15
1. <i>Des expérimentations de grande ampleur au budget 2005 : une préfiguration de la future architecture budgétaire</i>	16
2. <i>Vers le développement d'une culture de la performance ?</i>	18
a) La stratégie ministérielle de réforme.....	18
b) Le projet annuel de performance : un outil au service d'une meilleure évaluation de l'action publique.....	20
3. <i>Une première traduction au budget pour 2005 : des moyens recentrés pour une efficacité accrue de l'administration</i>	21
a) Le resserrement des effectifs administratifs, une contribution à la réforme de l'État	21
b) Des moyens renforcés pour une action modernisée, en vue de la mise en œuvre de la LOLF.....	22
C. LE DEUXIÈME ACTE DE LA DÉCENTRALISATION, ENTRE FANTASMES ET RÉALITÉ : QUEL IMPACT FINANCIER POUR LES NOUVEAUX TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ?	23
1. <i>La traduction de la loi du 13 août 2004 dans le projet de loi de finances pour 2005</i>	23
2. <i>Le transfert des personnels TOS : des inquiétudes fondées ?</i>	25
a) Rappel : le calendrier du transfert et les personnels concernés.....	25

b) Quel impact financier réel pour les collectivités territoriales ? Une estimation du coût global du transfert.....	27
c) Des inquiétudes liées au volant important de personnels sous contrats aidés	27
II. LE SOUCI D'UNE GESTION PLUS RIGOUREUSE DES EMPLOIS.....	29
A. DES MESURES SUBSTANTIELLES DE REVALORISATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS DE L'ÉDUCATION NATIONALE.....	29
1. <i>Des mesures catégorielles de forte ampleur</i>	29
a) Les mesures concernant les personnels non enseignants	30
b) Les mesures de pyramidage en faveur des personnels enseignants.....	31
c) La situation des maîtres du privé : des questions en voie de résolution	31
2. <i>Un impératif : renforcer l'attractivité du métier d'enseignant</i>	33
a) La constitution d'une provision spécifique pour 2005.....	33
b) L'annonce plus précoce du nombre et de la répartition des postes ouverts aux concours de recrutement	34
B. UNE GESTION PLUS PERTINENTE ET RIGOUREUSE DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT.....	36
1. <i>L'ajustement des emplois à la démographie scolaire</i>	36
a) La poursuite du redéploiement du 1 ^{er} degré vers le 2 nd degré	36
b) Corriger des tendances passées désajustées	37
2. <i>Des mesures concrètes et volontaristes destinées à optimiser l'emploi de la ressource enseignante dans le 2nd degré</i>	40
a) Mieux gérer les remplacements.....	40
b) Lever le tabou des « surnombres disciplinaires ».....	42
c) Rationaliser l'offre de formation : des limites à prendre en compte	44
C. LA CONSOLIDATION DU DISPOSITIF D'ASSISTANTS D'ÉDUCATION	45
1. <i>Les dispositions inscrites au projet de budget pour 2005</i>	45
a) La mise en extinction progressive du dispositif des emplois jeunes	45
b) La poursuite de la montée en puissance des effectifs d'assistants d'éducation.....	46
2. <i>L'ancrage des assistants d'éducation dans les établissements scolaires, conformément aux orientations de la loi portant création de leur statut</i>	47
a) Un recentrage sur les fonctions les plus essentielles	47
b) Le profil des assistants d'éducation : le respect des engagements pris au moment de la création de leur statut	48
DEUXIÈME PARTIE UNE PÉRIODE CHARNIÈRE QUI NE CÈDE PAS À L'ATTENTISME	50
I. UN BUDGET RECENTRÉ SUR DES PRIORITÉS ESSENTIELLES : DES PREMIÈRES RÉPONSES À UN BESOIN DE REPÈRES CLAIRS ET STABLES	50
A. DES ACTIONS RESSERRÉES AUTOUR D'OBJECTIFS PÉDAGOGIQUES PRIORITAIRES	50
1. <i>Un incontournable : la maîtrise de la langue française</i>	51
a) Le début de l'école primaire, une étape cruciale dans la scolarité	51
b) Un accent sur la maîtrise de la langue française au collège.....	53
2. <i>Adapter l'école aux enjeux de demain : des intentions qui restent à approfondir</i>	54
a) Améliorer l'enseignement des langues étrangères : un défi pour l'école à l'heure de l'Europe	55
b) Le développement des nouvelles technologies	57
c) Instiller dans l'école les préoccupations du monde contemporain, sans diluer les missions de l'école	59
3. <i>Adapter l'école à l'accueil des élèves handicapés</i>	61

B. L'ÉCOLE, PREMIER RENDEZ-VOUS AVEC LA RÉPUBLIQUE.....	64
1. <i>La réaffirmation du principe de laïcité à l'école, contre la montée des communitarismes</i>	64
a) La mise en œuvre de la loi du 15 mars 2004	64
b) Les dispositifs d'accompagnement	66
2. <i>Lutter plus efficacement contre les violences scolaires</i>	66
a) La violence scolaire : une réalité complexe et préoccupante	67
b) Rétablir l'autorité de la sanction : un renforcement du partenariat école – justice – police.....	68
c) Une politique qui ne peut être que globale : des lacunes encore grandes de la part de l'institution scolaire	69
II. DANS LA PERSPECTIVE DE LA LOI D'ORIENTATION SUR L'ÉCOLE : SE DONNER LA CAPACITÉ DE « FAIRE RÉUSSIR TOUS LES ÉLÈVES »	73
A. LES PRINCIPAUX APPORTS DU RAPPORT THÉLOT : DONNER UNE FINALITÉ CLAIRE ET LISIBLE À LA SCOLARITÉ OBLIGATOIRE	73
1. <i>La définition partagée du « socle commun des indispensables »</i>	74
2. <i>L'insistance sur la notion de « maîtrise effective » des savoirs : un suivi plus individualisé des élèves</i>	75
a) Une progression plus adaptée aux rythmes et besoins des élèves	75
b) Les conséquences sur les contours du métier d'enseignant	76
B. ASSURER UNE MEILLEURE ALLOCATION DES MOYENS PAR UNE PLUS GRANDE RESPONSABILISATION DES ACTEURS DU SYSTÈME ÉDUCATIF	78
1. <i>Développer une logique de contractualisation avec les établissements</i>	78
a) Une autonomie aujourd'hui privée de portée réelle	78
b) Vers une logique de contrat mise au service de la réussite des élèves	79
c) Une politique à la fois plus ambitieuse et maîtrisée de différenciation des moyens.....	80
2. <i>Le rôle clé du chef d'établissement</i>	81
EXAMEN EN COMMISSION	84

Mesdames, Messieurs,

Alors que le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, a retenu « *la réforme pour la réussite de l'école* » comme l'une des priorités de l'action du Gouvernement pour 2005, le présent projet de loi de finances contribue à affirmer la place primordiale que notre pays accorde à son système éducatif.

Le budget de l'enseignement scolaire s'établit à 56,59 milliards d'euros pour 2005, soit une progression de 2,55 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2004. Il mobilise près de 20 % du budget de l'Etat, dont la progression est limitée à 1,8 %.

Toutefois, le projet de loi de finances pour 2005 ne se limite pas à présenter une augmentation quantitative de sa section enseignement scolaire, certes notable, mais ne constituant pas une source de satisfaction en soi. En effet, la hausse constante des moyens de l'éducation n'a pas servi, par le passé, l'objectif d'efficacité, tant dans la gestion du système scolaire que dans l'amélioration des résultats des élèves.

Un an avant l'entrée en application de la loi organique relative aux lois de finances, axée sur les principes de responsabilisation des gestionnaires et d'évaluation des performances obtenues au regard des objectifs fixés, l'administration scolaire est appelée à adapter et moderniser son appareil de gestion. Le budget pour 2005 poursuit les efforts engagés depuis deux ans pour instiller plus de rigueur dans l'utilisation des moyens et des emplois. Le premier poste de dépenses de l'Etat ne saurait être plus longtemps tenu à l'écart de l'objectif de maîtrise des finances publiques.

Sur ces bases assainies dans un souci de bonne gestion, l'action de l'Ecole est recentrée sur des priorités clarifiées.

Alors qu'un projet de loi d'orientation sur l'Ecole rénovant les objectifs et méthodes de la loi du 10 juillet 1989 sera présenté, dans quelques mois, devant le Parlement, pour entrer en application à la rentrée 2006, le budget de l'enseignement scolaire pour 2005 ne transforme pas cette période de transition en phase d'attentisme : il prolonge les grandes orientations

tracées depuis 2002, qui servent à stabiliser les repères sur lesquels nous souhaitons refonder notre Ecole, pour qu'elle soit plus juste et plus efficace.

Ces priorités constituent un socle incontournable : maîtrise de la langue française, adaptation de la formation des futurs citoyens aux exigences de la société contemporaine, scolarisation des enfants handicapés et réaffirmation des valeurs républicaines et civiques de l'Ecole. Premier rendez-vous avec l'apprentissage de la citoyenneté et du vivre-ensemble, l'Ecole n'est pas un lieu comme les autres. Les débats qui ont eu lieu cette année au Parlement, à l'occasion du vote de la loi sur la laïcité à l'Ecole, ont constitué un « temps fort » qui a permis de mettre en évidence notre attachement à une Ecole qui soit celle du respect, de la tolérance, mais aussi de la confrontation à la règle et aux limites de la vie en commun.

A cette période charnière, alors que le Gouvernement est entré dans la « phase active » de préparation du projet de loi qui définira les objectifs de notre Ecole à un horizon de quinze ans, ce rapport pour avis sera également l'occasion d'apporter une contribution à la réflexion en cours, après la remise au Premier ministre, le 12 octobre dernier, du rapport de la commission nationale du débat sur l'avenir de l'Ecole, présidée par M. Claude Thélot, associant trois sénateurs de notre commission.

Dans le prolongement des efforts poursuivis dans le présent projet de loi de finances pour moderniser la gestion du système éducatif et resserrer l'Ecole sur des priorités mises au service de la réussite de tous les élèves, votre rapporteur pour avis insistera notamment sur la nécessité de donner plus de souplesse aux établissements scolaires et de renforcer le rôle clé du chef d'établissement, alors que le pilotage de proximité apparaît le plus adapté pour apporter des réponses efficaces aux problèmes que rencontre l'Ecole.

PREMIÈRE PARTIE

LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE POUR 2005 : LA POURSUITE DES EFFORTS ENGAGÉS

I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS : UNE PROGRESSION MAÎTRISÉE

A. UN BUDGET QUI TRADUIT UNE PRIORITÉ DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

1. La poursuite du rééquilibrage des dotations au sein du budget de l'éducation nationale

a) *La part de l'enseignement scolaire au sein du budget du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

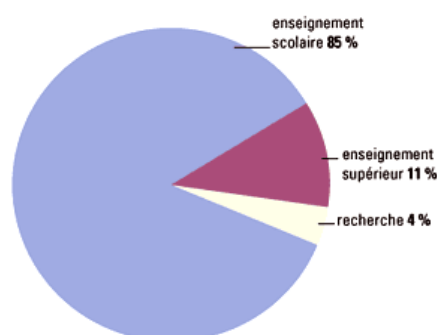
Pour 2005, l'ensemble des crédits du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche destinés à l'enseignement scolaire atteint **56,598 milliards d'euros**, ce qui représente, à périmètre constant¹, une **augmentation de 2,55 % par rapport à 2004**.

Cette hausse significative des crédits, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques (l'ensemble du budget progresse de 1,8 %), traduit la priorité donnée par le Gouvernement dans le budget 2005 à l'éducation et à la recherche, deux secteurs qui seront l'an prochain au cœur de réformes destinées à préparer l'avenir. Le Premier ministre a en effet inscrit la discussion des lois d'orientation sur l'éducation et sur la recherche au programme de son « Contrat France 2005 ».

¹ Hors transfert des crédits « jeunesse et vie associative » (0,142 milliard € pour 2004) vers le budget du ministère des Sports et de la Jeunesse, et des crédits de prestations familiales aux CAF (0,216 milliard €).

A ce titre, dans un souci louable de rééquilibrage des dotations au sein du secteur de l'éducation, on remarquera que l'effort est ciblé sur les crédits de la recherche et de l'enseignement supérieur, qui progressent respectivement de 4,7 et 3,0 % pour 2005 (s'établissant à 6,535 et 9,362 milliards d'euros), alors que la progression de l'ensemble du budget du ministère est de 2,8 %, à 72,495 milliards d'euros.

RÉPARTITION DES CRÉDITS AU SEIN DU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE



Afin de mettre cette évolution en perspective, on rappellera que, **sur la période 1993-2005, le budget de l'enseignement scolaire a progressé, en euros constants, de 30 %** (dont une hausse de 32 % des dépenses de rémunération, et une baisse de 66 % des dépenses en capital), **alors que sur la même période le budget de l'Etat progressait de 14 %**. Sa part dans le budget de l'État est passée de 17,3 % en 1993 à 19,7 % en 2005.

b) L'évolution des crédits par agrégat

Dans la présentation budgétaire telle qu'encore en vigueur pour le budget 2005, le budget de l'enseignement scolaire se répartit en quatre agrégats de volume inégal :

- l'agrégat 11 « Enseignement primaire public » représente 19 % de l'ensemble du budget et 34 % des effectifs ;

- l'agrégat 12 « Enseignement secondaire public » représente 42 % de l'ensemble du budget et 63 % des effectifs ;

- l'agrégat 13 « Établissements d'enseignement privés sous contrat » représente 12 % de l'ensemble du budget ; ils emploient, en 2003-2004, plus de 145 000 personnels (46 000 dans le 1^{er} degré et 99 400 dans le 2nd degré) ;

- l'agrégat 31 « Administration et fonction support à l'enseignement » représente 27 % de l'ensemble du budget et 3 % des effectifs.

En raison de la modification des structures gouvernementales intervenue au printemps 2004, l'agrégat 14 « Jeunesse et vie associative », rattaché au budget de l'enseignement scolaire dans les deux précédents budgets, réintègre désormais le budget des sports et de la vie associative.

L'évolution des crédits inscrits au titre de ces différents agrégats, entre la loi de finances initiale pour 2004 et le projet de loi de finances pour 2005, est retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION ET RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Évolution 2005/2004
Enseignement primaire public	10 723,05	10 797,17	+ 0,69 %
Enseignement secondaire public	23 720,57	23 649,20	- 0,31 %
Établissements d'enseignement privé sous contrat	6 757,84	6 885,68	+ 1,89 %
Administration et fonction support à l'enseignement	14 191,82	15 266,53	+ 7,57 %*

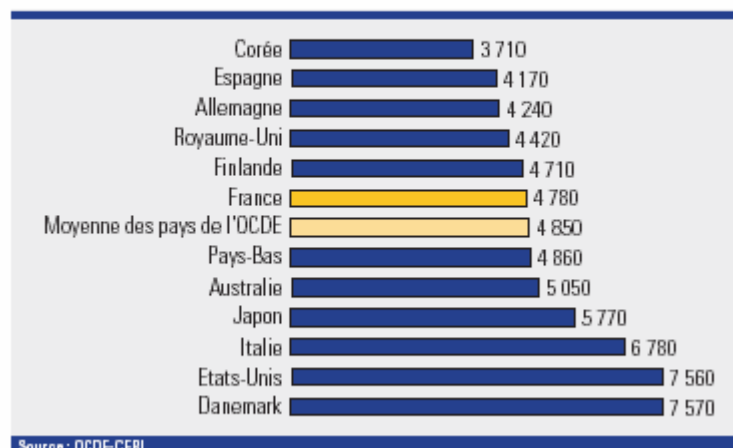
* hausse principalement due à l'augmentation du chapitre « pensions civiles », de 12 245 millions d'euros en LFI 2004 à 13 398 millions d'euros au PLF 2005

Il ressort une progression plus rapide des crédits consacrés aux établissements d'enseignement privés sous contrat, qui prend en compte, notamment, l'évolution des effectifs.

En outre, ce tableau traduit la tendance engagée depuis 2003, consistant à un **rééquilibrage progressif des crédits entre le 1^{er} et le 2nd degrés**, en faveur de l'école, globalement moins bien dotée, et sur laquelle sont ciblées les priorités éducatives du ministère : l'apprentissage de la lecture au cours préparatoire, l'accueil des élèves handicapés.

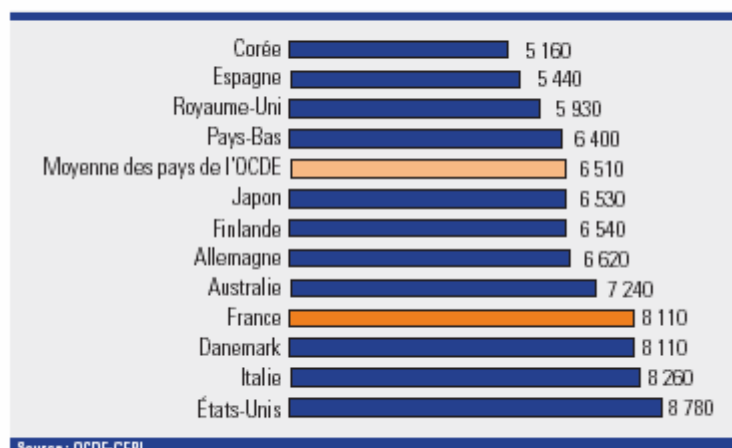
Comme le montrent les graphiques suivants, si la France se situe légèrement en dessous de la moyenne pour le 2nd degré, la dépense moyenne par élève du 2nd degré est bien supérieure au niveau constaté dans la plupart des autres pays de l'OCDE, alors que les résultats des collégiens, selon les enquêtes internationales PISA, ne se situent que dans la moyenne.

Dépense moyenne pour un élève de l'élémentaire public et privé, en équivalents-dollars (2001)



Source : OCDE-CERI

Dépense moyenne pour un élève du secondaire public et privé, en équivalents-dollars (2001)



Source : OCDE-CERI

Source : Brochure « L'Etat de l'école », édition 2004

2. L'évolution des crédits par catégories de dépenses : quelques capacités d'action dégagées dans des marges de manœuvre très limitées

Si le projet de loi de finances pour 2005 prolonge les tendances générales qui caractérisent le budget de l'éducation nationale, il traduit néanmoins, dans la part réduite –moins de 5 %- destinée aux dépenses d'intervention et d'investissement, une volonté de mettre en œuvre une politique ciblée autour de quelques priorités essentielles, concrètes et urgentes,

que votre rapporteur ne peut que partager : l'accueil des élèves handicapés dans les établissements d'enseignement privés, la revalorisation des aides sociales aux familles, la construction d'établissements dans les collectivités d'outre mer, la réhabilitation des locaux de l'administration.

a) La prépondérance des dépenses de personnel : la croissance rapide des charges de pensions

Les dépenses de personnels représentent plus de 95,3 % de l'ensemble du budget de l'enseignement scolaire, ce qui contraint très fortement les marges de manœuvre dont bénéficie le ministère pour la mise en œuvre de sa politique éducative.

Pour 2005, l'évolution de ces dépenses se caractérise par :

- d'un côté, la **progression rapide des dépenses de pensions**, qui représentent près du quart (24 %) de l'ensemble du budget : elles atteignent **13,398 milliards d'euros pour 2005, soit une hausse de 9,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004** ; pour l'enseignement privé, cela se traduit notamment par l'augmentation de la contribution de l'État au régime temporaire de retraite des maîtres des établissements de l'enseignement privé (RETREP)¹, à hauteur de 33,5 millions d'euros ;

- de l'autre, une évolution relativement contenue des dépenses de rémunération (+ 0,4 % pour l'enseignement public et + 2,2 % pour l'enseignement privé), en raison notamment de la réduction des effectifs pour 2005 (à hauteur de 4 460 emplois).

En outre, la progression de ces crédits prend en compte :

- l'incidence de la revalorisation de 0,5 % du point fonction publique au 1^{er} janvier 2004 (185,79 millions d'euros) ; néanmoins, aucune mesure nouvelle n'est prévue pour une revalorisation en 2005 ;

- l'incidence de la création de la contribution solidarité autonomie, en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, pour un montant de 92,45 millions d'euros.

b) Les dépenses d'intervention : un effort réel mais encore insuffisant en faveur de l'aide sociale aux familles

Les crédits d'intervention représentent moins de 3 % de l'ensemble du budget de l'enseignement scolaire. Ils représentent 7 562 millions d'euros

¹ Mis en place en 1984, le RETREP permet aux maîtres du privé de bénéficier, comme leurs homologues du public, d'une retraite à taux plein avant d'avoir rempli les conditions fixées par le régime général.

dans le projet de loi de finances pour 2005, soit une progression, à périmètre constant¹, de 1 % par rapport à 2004.

Votre rapporteur retrace les principales évolutions concernant les différentes catégories de ces dépenses pour 2005.

*** Les crédits alloués aux établissements d'enseignement privés sous contrat avec l'État**

Ces dépenses, regroupées au sein d'un même agrégat, recouvrent la rémunération des personnels enseignants et les subventions de fonctionnement de l'Etat. Elles progressent de 1,89 %, après une hausse de 2,24 % en 2004.

Cette hausse se justifie notamment par une **revalorisation du forfait externat** de 8,19 millions d'euros, qui se justifie, à parts égales :

- par l'abondement des moyens liés à l'accueil et à l'intégration des élèves handicapés, afin de permettre, notamment, le recrutement d'auxiliaires de vie scolaire chargés de l'accompagnement des enfants handicapés, de la même façon que dans l'enseignement public ;

- par l'évolution des dotations de personnels, afin de prendre pour partie en compte l'augmentation des effectifs, notamment dans le 1^{er} degré.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SCOLARISÉS
DANS LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉS SOUS CONTRAT**

(France métropolitaine + DOM)

En milliers d'élèves

	2002	2003	2004	2005	2006
1 ^{er} degré	884,3	895,5	906,0	917,1	922,2
(évolution)	(-0,3)	(+11,2)	(+10,5)	(+11,1)	(+5,1)
2 nd degré	1 122,5	1 126,3	1 128,7	1 126,4	1 124,6
(évolution)	(+3,5)	(+3,8)	(+2,4)	(-2,3)	(-1,8)

*** Les contributions de l'État aux dépenses d'éducation des collectivités d'outre-mer**

Le projet de loi de finances pour 2005 traduit un effort de rattrapage destiné à accompagner l'évolution des effectifs scolarisés dans les collectivités d'outre mer, notamment en faveur de Mayotte (ajustement des dotations à hauteur de 360 000 euros) et de la Polynésie française (à hauteur de

¹ En effet, ces crédits sont concernés par deux mesures de changement de périmètre : le transfert de 103,33 millions d'euros de crédits au budget du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, résultant de la modification des structures gouvernementales intervenue en 2004 et le transfert de 69,91 millions d'euros de crédits de rémunération des contrats emplois solidarité et contrats emplois consolidés (CES-CEC) vers le Titre III (chapitre 37-81).

160 000 euros). Cela concerne, en outre, la dotation transports scolaires allouée aux collectivités d'outre mer (pour 300 000 euros).

*** Les crédits d'aide sociale aux familles**

Concernant cette dernière catégorie de dépenses, votre rapporteur se félicite que le projet de loi de finances pour 2005 traduise un effort en faveur des crédits destinés aux bourses et secours d'études, tout en continuant de déplorer le niveau beaucoup trop modeste des aides accordées aux familles. Ces crédits font l'objet d'une mesure nouvelle de 5,32 millions d'euros, répartie comme suit :

- 3,97 millions d'euros au titre de la revalorisation de 1,7 %, à compter de la rentrée 2005, du montant de la part de bourses nationales d'études de lycée et des primes associées (primes d'entrée en classes de 2nde, 1^{re} et Terminale¹, primes spécifiques destinées aux élèves de l'enseignement technologique et professionnel², prime à l'internat³...);

- 1,35 million d'euros au titre de l'extension du dispositif de fonds social aux lycéens des établissements d'enseignement privés sous contrat ; on rappellera que les fonds sociaux sont destinés à apporter une aide exceptionnelle pour les familles connaissant des difficultés pour assumer les dépenses de scolarité et de vie scolaire ; il en existe de 3 types : le fonds social collégien créé en 1995, le fonds social lycéen créé en 1991 et le fonds social pour les cantines créé en 1997 ; seul le fonds social lycéen n'avait pas encore été étendu à l'enseignement privé.

Le bénéfice de cette mesure nouvelle est néanmoins à nuancer, dans la mesure où le chapitre 43-71 destiné aux Bourses et secours d'études fait l'objet, en parallèle, d'une réduction de crédits équivalent de 5 millions d'euros⁴. Comme s'en alerte chaque année votre rapporteur, cette mesure récurrente vise à corriger les effets d'une sous-consommation des crédits et de l'existence d'importants reliquats de fonds sociaux dans les établissements.

Malgré les progrès réalisés ces dernières années pour réduire le volume de ces reliquats, le montant des crédits de fonds sociaux non consommés reste conséquent, comme le retrace le tableau ci-dessous.

¹ Tous les élèves boursiers qui accèdent aux classes concernées en bénéficient. D'un montant de 213,43 euros, elles sont versées en une seule fois avec le premier terme de la bourse.

² Deux parts supplémentaires sont allouées aux boursiers qui suivent un enseignement technologique et professionnel ; ils peuvent en outre bénéficier d'une prime d'équipement, d'un montant de 336 €, et d'une prime à la qualification, d'un montant de 428,55 €.

³ Depuis la rentrée 2001, cette prime d'un montant forfaitaire annuel de 231 € en 2004 est attribuée automatiquement à tout élève boursier interne, dans le cadre du Plan de relance de l'internat.

⁴ Au total, 569,53 millions d'euros sont demandés pour 2005, dont 71,80 millions au titre des fonds sociaux.

SITUATION DES RELIQUATS DE FONDS SOCIAUX DANS LES EPLE

(en millions d'euros)

	Reliquat 1999 Taux de remontée 95 %	Reliquat 2000 Taux de remontée 78,5 %	Reliquat 2002 Taux de remontée 85,4 %
Collèges	39,56	32,13	17,47
Lycées	26,58	21,95	13,13
Cantines (collège + lycée)	28,11	28,38	16,24

Source : Ministère de l'éducation nationale

Cette situation est d'autant plus paradoxale et choquante qu'elle se fait au détriment des élèves et des familles : comme le déplore la Cour des comptes dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la « Gestion du système éducatif », les procédures d'attribution des fonds sociaux, au sein des établissements, « *sont souvent imprécises et rarement formalisées* » ; de fait, la politique d'aide sociale est très inégale d'un établissement à l'autre, le pourcentage de familles bénéficiaires variant de 1 à 30 %.

C'est aux familles, en outre, de faire la démarche pour obtenir ces aides. Aussi, **sans contester l'importance des fonds sociaux, votre rapporteur préconise une « remise à plat » du système d'aides sociales scolaires, notamment par un rééquilibrage des dotations en faveur des crédits de bourse, dont l'octroi est, à l'inverse, systématique.**

En effet, les besoins existent, compte tenu du faible montant des bourses accordées aux familles les plus modestes.

Pour la rentrée 2004, le montant de la part de bourse de lycée est fixé à 40,02 euros, et reste stable par rapport à l'année 2003-2004. **En moyenne, un lycéen perçoit l'équivalent de 9 parts, soit 360 euros par an.**

Les effectifs de lycéens boursiers, en baisse constante depuis plusieurs années, sont de 559 903 pour l'année 2003-2004, soit 25 % du total des effectifs (- 6,5 % par rapport à 2000-2001). On relèvera, à ce titre, que les plafonds de ressources ouvrant droit à une bourse nationale d'études de lycée ont été augmentés de 1,8 % pour 2004-2005, par rapport au barème en vigueur pour 2003-2004¹, soit du niveau de l'inflation.

Quant aux bourses de collège, leurs taux ont fait l'objet d'une augmentation équivalente à la rentrée 2004, imputée au précédent budget. Elles bénéficient à plus de 778 000 élèves en 2003-2004, soit 23,5 % des collégiens, qui perçoivent, selon le cas, 57,03, 182,79 ou 293,58 euros par an.

¹ Voir note de service n° 2004-107 du 29 juin 2004 (BOEN n° 27 du 8 juillet 2004).

c) Un effort significatif, mais d'ampleur limitée, en matière de dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement, en crédits de paiement (CP), représentent moins du dixième de l'ensemble du budget de l'enseignement scolaire. Elles recouvrent :

- les dépenses directes d'investissements exécutés par l'État (47,80 millions d'euros inscrits au Titre V), qui progressent de 19,7 % par rapport aux dotations ouvertes en loi de finances initiales pour 2004 ;

- les subventions d'investissement accordées par l'État (22,7 millions d'euros, inscrits au Titre VI), en augmentation de 7,9 %.

On observe néanmoins, en parallèle, une diminution des autorisations de programme (AP) de 36 % au Titre V et 43 % au Titre VI.

Pour 2005, les moyens sont prioritairement concentrés sur :

- **la construction d'établissements scolaires dans les collectivités d'outre mer**, pour l'accueil d'une population scolaire en forte croissance, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, ou dans les départements d'outre-mer, dans le cadre des contrats de plan Etat-régions ;

- **l'accélération de la remise à niveau du patrimoine immobilier de l'État**, principalement au sein de l'administration centrale, dans les établissements d'enseignement à la charge de l'État et notamment au Cnefei¹, et dans les établissements publics.

B. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES : VERS UNE ACTION PUBLIQUE PLUS LISIBLE ET PLUS EFFICACE

Au delà de l'engagement des expérimentations de grande ampleur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), un an avant son application à l'ensemble du budget de l'Etat, le budget pour 2005 de l'enseignement scolaire consolide la volonté du ministère de développer une gestion plus efficiente de ses services, conformément aux engagements fixés dans la stratégie ministérielle de réforme.

¹ Centre national d'études et de formation pour l'enfance inadaptée de Suresnes.

1. Des expérimentations de grande ampleur au budget 2005 : une préfiguration de la future architecture budgétaire

Dans le cadre de la nouvelle présentation du budget de l'État applicable pour la première fois au prochain projet de loi de finances, les 35 crédits relevant du budget de l'enseignement scolaire seront regroupés au sein de la mission interministérielle « Enseignement scolaire ». Outre le programme « Enseignement technique agricole », relevant du ministère chargé de l'agriculture, cette mission regroupera 5 programmes, ventilés en actions, retracés dans l'encart suivant.

On remarquera que la proposition formulée par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat a été retenue dans la maquette arrêtée par le Gouvernement en juin dernier : il est ainsi créé un **programme transversal supplémentaire intitulé « Vie de l'élève »**, commun aux 1^{er} et 2nd degrés, qui permet de mieux identifier ces actions et d'assurer un meilleur équilibre dans la répartition des crédits et emplois entre les différents programmes, principalement pour ne pas conduire à une fongibilité excessive au sein du programme 2nd degré public, qui concentre plus de 40 % des crédits.

DÉCLINAISON DES PROGRAMMES EN ACTIONS

Programmes	Actions
Enseignement scolaire public du premier degré	Enseignement pré-élémentaire Enseignement élémentaire Besoins éducatifs particuliers Formation des personnels enseignants Remplacement Pilotage et encadrement pédagogique Personnels en situations diverses
Part : 26,1 % Effectifs : 331 711	
Enseignement scolaire public du second degré	Enseignement en collège Enseignement général et technologique en lycée Besoins éducatifs particuliers Aide à l'insertion professionnelle Information et orientation Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience Formation des personnels enseignants et d'orientation Remplacement Pilotage, administration et encadrement pédagogique Personnels en situations diverses
Part : 44,3 % Effectifs : 481 378	
Vie de l'élève	Vie scolaire et éducation à la responsabilité Santé scolaire Accompagnement des élèves handicapés Action sociale Accueil et service aux élèves
Part : 11,6 % Effectifs : 165 868	

Enseignement privé du premier et du second degrés	Enseignement pré-élémentaire
Part : 12,3 % Effectifs : 140 415	Enseignement élémentaire
	Enseignement en collège
	Enseignement général et technologique en lycée
	Enseignement professionnel sous statut scolaire
	Enseignement post baccalauréat en lycée
	Dispositifs spécifiques de scolarisation
	Actions sociales en faveur des élèves
	Fonctionnement des établissements
	Formation initiale et continue des enseignants
	Remplacement
	Soutien
Soutien de la politique de l'éducation nationale	Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives
Part : 3,6 % Effectifs : 26 333	Évaluation et contrôle
	Communication
	Expertise juridique
	Action internationale
	Politique des ressources humaines
	Établissements d'appui de la politique éducative
	Logistique, système d'information, immobilier
	Certification
	Transports scolaires

Dès cette année, le budget de l'enseignement comprend **deux expérimentations d'une ampleur importante**, destinées à anticiper la mise en application effective de la LOLF, afin d'identifier, en amont, les problèmes d'organisation qui pourraient apparaître et y répondre par un accompagnement progressif du changement :

*** Une nouvelle expérimentation d'ampleur nationale : la globalisation des crédits du futur programme « Enseignement scolaire public du 1^{er} degré »** ; dans le projet de loi de finances pour 2005, les moyens destinés à l'enseignement primaire public sont regroupés, pour toutes les académies, sur un unique chapitre globalisé (39-01), ventilé en 7 articles qui correspondent aux 7 actions identifiées pour ce programme.

Il s'agit de l'expérimentation la plus importante du budget de l'État pour 2005, de par le volume des crédits¹ (9,58 milliards d'euros) et emplois concernés (332 486 emplois) et le nombre de services concernés (les 30 rectorats et 100 inspections d'académie).

¹ Certaines dépenses sont exclues de l'expérimentation (au total 1,22 milliard d'euros), comme les charges de cotisations et prestations sociales obligatoires et les dépenses destinées à la vie de l'élève et aux concours du 1^{er} degré, qui seront rattachées en 2006, respectivement, aux programmes « Vie de l'élève » et « Soutien de la politique de l'Éducation nationale ».

*** La poursuite et l'extension de l'expérimentation de globalisation des crédits mise en œuvre en loi de finances pour 2004 dans les deux académies de Bordeaux et Rennes ;** en 2004, cette expérimentation concernait 42 000 emplois et 1,1 milliard d'euros, répartis sur 3 chapitres budgétaires globalisés (1^{er} degré public ; 2nd degré public – hors personnels enseignants ; fonction support).

Pour 2005, cette expérimentation est poursuivie et étendue, selon la structure de la mission arrêtée par le Gouvernement. Elle concerne 55 598 emplois et 1,77 milliard d'euros de crédits et recouvre, outre le chapitre 39-01 commun à l'ensemble des académies, 3 chapitres globalisés : le chapitre 39-02 (Enseignement scolaire public du 2nd degré), qui intègre cette année l'ensemble des personnels enseignants, jusqu'alors exclus de l'expérimentation, le chapitre 39-04 (Vie de l'élève), qui regroupe aussi les moyens consacrés aux élèves du 1^{er} degré et le chapitre 39-03 (Soutien de la politique de l'éducation nationale).

2. Vers le développement d'une culture de la performance ?

a) La stratégie ministérielle de réforme

Conformément aux instructions du Premier ministre, le ministère de l'éducation nationale s'est doté, depuis 2002, d'une stratégie ministérielle de réforme (SMR), visant à fédérer et mettre en cohérence les chantiers de modernisation mis en œuvre afin d'améliorer le service rendu aux usagers du système éducatif.

De façon plus générale, elle constitue la contribution du ministère à l'objectif fixé par le Gouvernement, de supprimer 10 000 emplois et d'économiser 1,5 milliard d'euros par an d'ici 2007.

Elle se décline en 11 chantiers retracés dans le tableau suivant.

**LES 11 CHANTIERS RETENUS DANS LE CADRE
DE LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME**

1. Réforme des examens	Simplification des épreuves des examens professionnels, avec un souci de meilleure maîtrise de l'organisation et des coûts.
2. Réforme du recrutement des personnels	Réduction du nombre des épreuves aux concours enseignants, réduction du nombre de concours ATOSS (réduction de 40 % dès 2004, objectif de 50 % pour 2005), simplification des conditions de nomination des jurys.
3. Amélioration du rendement du remplacement	Intensification de l'utilisation des moyens de remplacements permanents. <i>Objectif</i> : porter le rendement net, c'est-à-dire le nombre de journées de remplacement rapporté au potentiel théoriquement mobilisable, à 78 % en 2005 (contre 66 % en 2002), pour se stabiliser, à terme, autour de 80 %.
4. Emploi des « surnombres disciplinaires »	Mise à contribution des personnels enseignants en surnombre, en leur confiant un enseignement dans un établissement ou une discipline voisins des leurs, ou bien en les reconvertissant.
5. Réorganisation de la carte des options	Réduction du nombre de classes à faibles effectifs grâce aux complémentarités entre établissements, dans les lycées professionnels et en langues vivantes prioritairement.
6. Renforcement des liens entre les rectorats et les inspections d'académie	Meilleure répartition des tâches entre rectorats et inspections académiques, accompagnée d'allègements, de simplification et de rationalisations.
7. Optimisation des achats	Développement de groupements de commandes dans les académies en lien avec les collectivités territoriales, mise en place de marchés nationaux et utilisation des nouvelles technologies pour abaisser significativement la dépense.
8. Développement de l'administration électronique	Après la généralisation des inscriptions en ligne aux examens et concours, perfectionnement du système d'information de l'établissement scolaire, pour l'ouvrir à ses partenaires, et création d'un système d'information du 1 ^{er} degré.
9. Individualisation de la gestion des ressources humaines pour les IATOSS	Amélioration de la formation initiale des attachés, transfert de l'administration centrale aux recteurs de la gestion de leurs affectations et de leurs mutations.
10. Simplification des modalités de pilotage des universités	Transfert aux universités elles-mêmes des décisions de créations de composantes (UFR par exemple).
11. Simplification de la gestion des EPST	Application du plan comptable général et suppression du contrôle financier a priori.

Certes, comme cela a pu être souligné au sein du comité d'évaluation des stratégies ministérielles de réforme (SMR), présidé par M. Francis Mer, qui s'est réuni le 14 septembre 2004 pour commenter les actions engagées par l'ensemble des ministères, le ministère de l'éducation nationale reste celui où la réforme apparaît la plus difficile à mettre en œuvre. Elle n'aborde, en effet, que des aspects relativement ponctuels, et ne repose pas sur un chiffrage précis des objectifs et actions engagés.

Néanmoins, des réformes sensibles sont abordées, comme la question des remplacements ou des « surnombres » disciplinaires, qui ont permis de franchir un pas significatif vers une plus grande efficacité de gestion et une meilleure maîtrise des coûts.

A titre d'exemple, la réforme des examens et concours vise notamment à réduire le nombre de sujets et d'épreuves dans la mesure où il est démontré qu'un nombre excessif d'épreuves n'améliore pas la sélectivité et la qualité de l'examen ou du recrutement : pour le baccalauréat général et technologique, 60 sujets ont été supprimés en 2004, sur un total de plus de 2000 ; pour les concours de recrutement de personnels enseignants, 20 épreuves devraient être supprimées et 10 simplifiées en 2005.

b) Le projet annuel de performance : un outil au service d'une meilleure évaluation de l'action publique

Au-delà d'une nouvelle nomenclature plus lisible du budget, la mise en œuvre de la LOLF a pour finalité une utilisation plus rigoureuse de la dépense publique ainsi qu'un meilleur contrôle par le Parlement de l'efficacité de l'action publique.

A cet effet, deux documents contribueront à améliorer la transparence et la compréhension de la stratégie budgétaire, en l'inscrivant, en outre, dans une perspective pluriannuelle :

- le projet annuel de performance (PAP), qui présentera notamment les objectifs et indicateurs de performance associés à chaque action ;

- le rapport annuel de performance, qui évaluera les résultats des politiques menées au regard de ces indicateurs.

Un avant-projet annuel de performances relatif à la mission Enseignement scolaire a été transmis dès cette année, à titre indicatif, en annexe du projet de loi de finances. Il présente, à ce stade de préfiguration, 31 objectifs (soit entre 4 et 8 par programme) et 105 indicateurs.

Ces objectifs prennent en compte le point de vue du citoyen, de l'utilisateur et/ou du contribuable, ce qui traduit une finalité triple d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficacité de gestion.

La définition de ces objectifs et indicateurs constitue un réel progrès pour améliorer la lisibilité et la compréhension de l'action publique. Encore faut-il, toutefois, qu'ils soient choisis de façon pertinente pour conduire, effectivement, à une meilleure allocation des moyens.

Il s'agit, notamment, de permettre un meilleur calibrage entre les moyens et les besoins, par exemple en vue d'une réelle programmation

pluriannuelle des recrutements, ou encore de renforcer et affiner l'évaluation des établissements, afin de responsabiliser et motiver les équipes éducatives.

3. Une première traduction au budget pour 2005 : des moyens recentrés pour une efficacité accrue de l'administration

Le budget pour 2005 poursuit l'action engagée en 2004 pour rationaliser, recentrer et moderniser l'action des services centraux et déconcentrés de l'éducation nationale, dans le cadre des orientations tracées par la stratégie ministérielle de réforme.

a) Le resserrement des effectifs administratifs, une contribution à la réforme de l'État

Si le principe général de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux ne vaut pas comme règle pour les personnels enseignants, il s'applique néanmoins pour les emplois administratifs relevant du ministère de l'éducation nationale.

Aussi, le budget pour 2005 prévoit la **suppression de 600 emplois de personnel administratif**, ventilés comme suit :

- 130 emplois à l'administration centrale
- 470 dans les services académiques et les établissements publics locaux d'enseignement (EPL).

On soulignera que les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) exerçant dans les EPLE, qui seront transférés aux collectivités territoriales le 1^{er} janvier 2005, ne sont en rien concernés par ces mesures. Néanmoins, votre rapporteur s'interroge sur l'impact de ces suppressions sur les personnels assurant la gestion des TOS dans les académies, également concernés par le transfert aux départements et régions.

Comme l'an passé, ces suppressions d'emplois, qui concernent principalement des emplois de catégorie C, n'affectent pas les capacités de pilotage et d'encadrement du système éducatif. Elles s'accompagnent, en effet, d'un effort de requalification des personnels qui se traduit, pour 2005, par 348 transformations d'emplois.

Dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme, ces efforts reposent notamment sur la « mutualisation des services du rectorat et de l'inspection académique ». A titre d'exemple, le ministère a lancé des marchés nationaux mutualisés sur 60 % des achats informatiques. En outre, des économies ont pu être réalisées avec la mise en place d'un portail d'inscription en ligne pour les concours et examens du 2nd degré.

Ainsi, en 2004, 750 emplois ont ainsi pu être supprimés dans les services déconcentrés, soit 3,5 à 4 % des effectifs selon les académies.

Enfin, **l'externalisation de la gestion de l'ensemble des prestations familiales des agents de l'État** par son transfert aux caisses d'allocations familiales (CAF) contribue à la volonté de recentrer l'action des services ministériels sur leurs missions essentielles. Cela se traduit, dans le budget de l'enseignement scolaire pour 2005, par la suppression de 216 emplois d'agents administratifs (600 emplois sont concernés pour l'ensemble du budget de l'État) et par le transfert aux CAF de 214 millions d'euros de crédits.

b) Des moyens renforcés pour une action modernisée, en vue de la mise en œuvre de la LOLF

Ces mesures s'accompagnent d'un effort important en faveur de la modernisation des structures de gestion administratives, conformément aux objectifs fixés dans la stratégie ministérielle de réforme.

A cet effet, le budget pour 2005 renforce de façon significative les crédits de fonctionnement de l'administration centrale et des services académiques, par l'inscription d'une **mesure nouvelle de 7,4 millions d'euros**, qui se répartit comme suit :

- une dotation supplémentaire de 3,9 millions d'euros, destinée prioritairement au remboursement des frais de déplacement des personnels, aux dépenses locatives et de réhabilitation des locaux ;

- un **abondement des crédits informatiques, à hauteur de 3 millions d'euros**, en vue d'adapter les systèmes d'information financière et de gestion des ressources humaines, dans la perspective de l'entrée en application de la LOLF en 2006 ; en outre, il est prévu de recruter 3 informaticiens de haut niveau, pour un coût de 260 000 euros ;

- **0,5 million d'euros supplémentaires sont consacrés à la formation des personnels.**

Enfin, conformément aux objectifs assignés aux différentes actions du futur programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale », dans le cadre de l'avant-projet annuel de performances (PAP), deux autres mesures nouvelles viennent renforcer les moyens de fonctionnement des services :

- **l'augmentation de 0,5 million d'euros des crédits destinés à l'insertion des personnes handicapés**, afin d'adapter les postes aux besoins spécifiques de ces agents ; cela répond à l'un des indicateurs qui se rattachent à l'objectif consistant à améliorer, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, la gestion des ressources humaines du ministère ;

- **l'augmentation de 6 millions d'euros des crédits pédagogiques d'examens et de concours**, afin de combler le retard pris dans ce domaine les années précédentes. Cela s'accompagne, en parallèle, dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme, d'un chantier de simplification des épreuves, dans le souci d'assurer une meilleure maîtrise de l'organisation et des coûts : les objectifs définis concernent la réduction du nombre de sujets au bac général et technologique (de 60 sujets en langue en 2005 et de 70 en 2006 sur un total de 2 000), une réforme des examens des CAP, avec une baisse du nombre de sujets et d'épreuves, voire une éventuelle externalisation de la surveillance des examens.

C. LE DEUXIÈME ACTE DE LA DÉCENTRALISATION, ENTRE FANTASMES ET RÉALITÉ : QUEL IMPACT FINANCIER POUR LES NOUVEAUX TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ?

1. La traduction de la loi du 13 août 2004 dans le projet de loi de finances pour 2005

Les mesures inscrites au budget de l'enseignement scolaire pour 2005 au titre de l'application de la loi du 13 août 2004 concernent deux aspects des transferts de compétences opérés, correspondant à une réduction des crédits inscrits au budget du ministère à hauteur de 8 millions d'euros :

- **le transfert de conventions de restauration**, qui avaient été signées entre certaines communes et l'État lors de la nationalisation des collèges dans les années 1970, dès lors que les collégiens étaient accueillis par la cantine communale.

Même si le Conseil d'Etat¹ a jugé que des conventions de ce type n'étaient plus applicables au regard des dispositions de la loi du 22 juillet 1983 et des décrets pris pour son application², il en subsiste encore 100, concernant 106 collèges dans 47 départements.

Avec l'entrée en application, au 1^{er} janvier 2005, des dispositions de l'article 82 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, qui confie notamment aux départements les missions liées à la restauration scolaire dans les collèges dont ils ont la charge, il reviendra aux départements de contracter avec les communes s'ils souhaitent maintenir le dispositif existant.

¹ Conseil d'État, 16 novembre 1998, Commune du Plessis-Tréville, req. n° 92587.

² Décret n°85-1024 du 23 septembre 1985 relatif à la participation des communes aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges publics et décret n°85-934 du 4 septembre 1985 modifié relatif au fonctionnement du service annexe d'hébergement des EPLE.

De fait, les crédits correspondants, à savoir 5,316 millions d'euros, sont supprimés au budget du ministère pour 2005. La Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur prépare leur attribution aux départements concernés.

- le transfert des charges de fonctionnement et d'investissement des établissements d'enseignement à la charge de l'Etat.

En application de l'article 84 de la loi du 13 août 2004, la transformation en établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ), au 1^{er} janvier 2005, de 12 établissements qui étaient restés à la charge de l'État (7 lycées et 5 collèges, à sections bi-nationales ou internationales ainsi que l'ensemble climatique et sportif de Font-Romeu) entraîne le transfert de leur propriété et de la charge de leur fonctionnement aux départements ou régions.

On rappellera que l'article 121 de la loi du 13 août 2004, relatif aux compensations financières des charges transférées aux collectivités, prévoit que le montant des crédits consacrés par l'État au fonctionnement et à l'équipement de ces établissements sera intégré dans la dotation générale de décentralisation des départements ou régions auxquels ils sont transférés¹.

En outre, les départements assumeront la charge des classes maternelles et élémentaires fonctionnant, le cas échéant, dans ces établissements, comme c'est le cas au collège international de Saint-Germain-en-Laye, et recevront une dotation correspondante.

Dans le projet de budget pour 2005, cela se traduit par deux mesures :

- d'une part, la suppression des crédits du ministère destinés aux subventions de fonctionnement allouées à ces établissements, à hauteur de 2,684 millions d'euros², qui seront redistribués aux collectivités concernées ;

- d'autre part, le transfert des crédits d'investissement destinés à ces établissements³, évalués à 2,434 millions d'euros sur la base des crédits alloués au cours des 5 dernières années.

¹ Voir les articles L. 3334-16-1, pour les départements et L. 4332-3-1, pour les régions, introduits par l'article 121 au Code général des collectivités territoriales.

² Évalué sur la base des crédits alloués au cours des 3 dernières années.

³ Ce qui se traduit en creux par une diminution des autorisations de programmes demandées pour 2005 au titre des établissements à la charge de l'État, au chapitre 56-01, article 30.

2. Le transfert des personnels TOS : des inquiétudes fondées ?

a) *Rappel : le calendrier du transfert et les personnels concernés*

L'article 82 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 confie aux départements et aux régions la responsabilité pleine et entière de l'accueil, de la restauration, de l'hébergement et de l'entretien général et technique dans les établissements d'enseignement dont ils ont la charge. Par souci de cohérence, ces collectivités assureront également la gestion des personnels exerçant ces missions.

Environ 91 100 personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) titulaires (soit 88 721 ETP¹), auxquels s'ajoutent 5 100 agents contractuels non titulaires (2490 ETP), sont concernés par le transfert. Ils se répartissent en 3 corps de catégorie C (les ouvriers d'entretien et d'accueil - OEA, les ouvriers professionnels - OP, les maîtres-ouvriers - MO) et 1 corps de catégorie B (les techniciens de l'éducation nationale -TEN).

Sont également concernés les agents qui assurent actuellement au sein des services académiques la gestion administrative et logistique des personnels TOS (gestion des carrières et des concours, formations, notation, mutation, action sociale...). Ce sont environ 900 agents (963 ETP selon les estimations des académies), qui ont vocation à exercer leurs fonctions, à terme, au sein des services des conseils généraux ou régionaux.

NOMBRE DE PERSONNELS TOS CONCERNÉS PAR LE TRANSFERT

(en ETP et effectifs physiques des personnels titulaires en fonction en EPLE au 1^{er} janvier 2004)

	TOS en fonction en lycées	TOS en fonction en collèges	TOS en EMOP*	TOTAL
ETP	45 311,3	40 719,2	2 691	88 721,5
Personnes physiques	46 445	41 940	2 721	91 106

* Equipe mobile d'ouvriers professionnels

Source : ministère de l'éducation – Annuaire AGORA.

Au 1^{er} janvier 2005, au moment du transfert de leurs missions, les services et personnels concernés seront mis à disposition des collectivités territoriales. Conformément aux dispositions de la loi d'août 2004, précisées par la circulaire d'application publiée le 10 septembre 2004, un droit d'option leur sera ouvert pendant deux ans, à compter de la publication du décret de

¹ Equivalents temps plein.

partition définitive des services (en 2006-2007 selon le calendrier fixé). Les agents pourront choisir entre :

- une intégration directe dans la fonction publique territoriale (FPT), au sein de cadres d'emplois spécifiques¹, destinés à garantir la nature de leur missions actuelles et leur affectation dans les établissements scolaires du 2nd degré ; néanmoins, les techniciens de l'éducation nationale, en raison de leurs faibles effectifs, rejoindront le cadre d'emploi des contrôleurs territoriaux ; quant aux agents assurant la gestion des TOS, ils seront intégrés dans la filière administrative de la FPT ;

- le maintien dans la fonction publique d'État, avec un détachement sans limitation de durée dans la FPT ; leur gestion continuera de relever du ministère, en application du principe dit « de la double carrière » qui s'applique aux fonctionnaires détachés.

A titre transitoire et dérogatoire, compte tenu des délais nécessaires pour assurer les recrutements nécessaires et finaliser les décisions d'affectation, la préparation de la rentrée 2005 est confiée à l'Etat². Comme le précise la circulaire précitée, « *cette disposition ne fait pas obstacle à la possibilité qu'auront les collectivités, dès la date d'entrée en vigueur du transfert de compétences, de créer les emplois qu'elles jugeront utiles* ».

On soulignera enfin, pour s'en féliciter, qu'aucune mesure de suppression d'emplois ne concerne, pour 2005, les personnels TOS des établissements du 2nd degré. Leurs effectifs n'ont été affectés par aucune réduction de postes depuis 1998. En outre, dans le sens des dispositions introduites dans la loi d'août 2004 au cours des débats parlementaires³, un **effort de rééquilibrage des moyens entre les académies s'est traduit, à la rentrée 2004, par la reventilation de 195 emplois.**

Néanmoins, votre rapporteur reste plus inquiet quant aux suppressions d'emplois administratifs dans les services académiques (470 pour 2005), qui pourraient affecter les effectifs de gestionnaires des TOS, même si le ministre a rappelé, lors de son audition devant la commission, que les transferts se feront sur la base des effectifs constatés en 2004, selon le principe de loyauté.

¹ Comme le précise la circulaire précitée d'application de la loi d'août 2004, ces cadres d'emplois spécifiques ne seront pas un « carcan » pour les personnels : ils s'inscriront dans la filière technique de la FPT, « ce qui permettra, à terme, pour les agents qui le souhaiteront, d'exercer d'autres métiers à vocation technique, en dehors des établissements d'enseignement, par la voie du détachement, ou bien de progresser dans la filière par le voie de promotion interne ».

² Article 83 de la loi du 13 août 2004.

³ Article 82-XIII : « Avant la publication du décret en Conseil d'Etat fixant les modalités de transfert définitif des personnels techniciens, ouvriers et de service, le Gouvernement adresse au Parlement un rapport retraçant, par académie, par département et par établissement, les efforts de rééquilibrage des effectifs entrepris (...) ».

*b) Quel impact financier réel pour les collectivités territoriales ?
Une estimation du coût global du transfert*

A partir des charges inscrites au budget pour 2005, le coût global du transfert des personnels TOS peut être évalué à plus de 1 870 millions d'euros, qui se répartissent comme indiqué dans le tableau suivant.

ESTIMATION DES CHARGES LIÉES AU TRANSFERT DES PERSONNELS TOS

(en millions d'euros)

Dépenses de rémunération des personnels TOS (hors 132 TOS en formation continue)	1 791,01
Dépenses concernant les emplois de gestionnaires des TOS	25,73
Crédits de suppléance et de chômage, permettant de recruter des contractuels pour assurer le remplacement des personnels absents (environ 2490 ETP)	39,56
Nouvelle bonification indiciaire (NBI)	14,06
Crédits de formation	NC (crédits globalisés)
Frais d'examens et de concours	0,58
Dépenses de fonctionnement destinées à appuyer le développement de la mutualisation (aide à la création des EMOP)	0,69

Ces transferts n'apparaissent pas encore au projet de loi de finances pour 2005. Ils n'auront lieu qu'après publication des décrets de partition des services mentionnés plus haut.

Par ailleurs, votre rapporteur sera attentif aux résultats de l'audit réalisé sur mandat de l'Association des régions de France, destiné à évaluer les « *conséquences financières et organisationnelles de la loi de décentralisation du 13 août 2004* », à partir de la mesure de « *l'ensemble des moyens humains, matériels, mobiliers et immobiliers qui seront transférés par les services de l'Etat* » aux collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2005.

c) Des inquiétudes liées au volant important de personnels sous contrats aidés

Les effectifs de personnels TOS intervenant dans les établissements scolaires concentrent une part significative de personnels sous contrat aidé, contrat emploi solidarité (CES) ou contrat emploi consolidé (CEC), dont les conditions du transfert aux collectivités territoriales n'ont pas été explicitées par le Gouvernement.

Ces personnels sont recrutés par les chefs d'établissement. Le ministère de l'emploi finance 60 % de la rémunération des CES et 50 % de

celle des CEC, le reste étant pris en charge par le ministère de l'éducation nationale.

Au 31 décembre 2003, les deux tiers des personnels sous contrats aidés employés par le ministère de l'éducation nationale occupent des fonctions qui seront transférées au 1^{er} janvier 2005, soit plus de 25 000 sur un total de près de 38 500 agents.

Or ces effectifs sont en nette diminution à la rentrée 2004, comme le montre le tableau suivant.

CONTRATS AIDÉS : CES ET CEC SUR DES FONCTIONS DONNANT LIEU À DÉCENTRALISATION DE COMPÉTENCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

	Effectifs au 31/12/03					Effectifs au 30/09/04				
	Fonctions non décentralisées		Fonctions décentralisées		Total	Fonctions non décentralisées		Fonctions décentralisées		Total
	nombre	%	nombre	%		nombre	%	nombre	%	
CES	9 805	32	20 837	68	30 642	5 999	33	12 180	67	18 179
CEC	3 375	43	4 475	57	7 850	2 809	43	3 723	57	6 532
Total	13 180	34	25 312	66	38 492	8 808	35,6	15 903	64,3	24 711

Source : Ministère de l'éducation nationale

De fait, une **mesure de réduction de 12 millions d'euros est inscrite au projet de loi de finances pour 2005**, ramenant les crédits destinés à la rémunération des contrats aidés de 82 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004 à 69,9 millions d'euros.

Aussi, votre rapporteur s'interroge sur la compensation qui sera assurée aux collectivités territoriales au moment du transfert des personnels, dans la mesure où **le recours à ces agents sous contrats aidés s'avère indispensable pour assurer le bon fonctionnement des établissements, compte tenu du manque de personnels TOS titulaires mis à disposition par le ministère de l'éducation nationale.**

Interrogé sur ce point lors de son audition devant la commission des affaires culturelles, le ministre M. François Fillon a indiqué qu'il pourrait être envisagé de transférer aux collectivités territoriales les crédits du ministère de l'éducation nationale destinés à la rémunération des personnels sous contrats aidés ; en outre, la mise en place du « contrat d'avenir », institué dans le cadre du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, en cours de discussion au Parlement, prendrait le relais des actuels CES et CEC.

II. LE SOUCI D'UNE GESTION PLUS RIGOUREUSE DES EMPLOIS

La participation du ministère de l'éducation nationale à l'effort de maîtrise des effectifs publics ne concerne que l'enseignement scolaire. En effet, 1 000 emplois sont créés pour l'enseignement supérieur, ainsi que 550 pour la recherche, conformément aux engagements du Gouvernement.

Globalement, à l'échelle des trois budgets, les suppressions de postes représentent 0,25 % du total des effectifs, ce qui correspond au non remplacement d'un départ à la retraite sur 13, soit un effort modeste par rapport au principe général de non remplacement d'un départ sur deux dans la fonction publique.

Effectifs

Enseignement scolaire	2005	Évolution par rapport à 2004
Enseignants du premier degré	315 115	1000
Enseignants titulaires du second degré	389 467	- 3 400
Maitres auxiliaires et professeurs contractuels du second degré	15 026	- 2 100
Stagiaires	28 117	0
ATOS	163 048	- 800
MISE, Assistants d'éducation	56 587	800
Divers (personnels d'inspection, de direction, d'orientation...)	34 022	40
Total enseignement scolaire	1 001 382	- 4 460

N.B. Ces chiffres diffèrent légèrement des effectifs retracés dans les documents budgétaires dans la mesure où ils ne prennent pas en compte certaines transformations et transferts entre budgets.

A. DES MESURES SUBSTANTIELLES DE REVALORISATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS DE L'ÉDUCATION NATIONALE

1. Des mesures catégorielles de forte ampleur

Les mesures statutaires visant à améliorer la situation indemnitaire ou les perspectives de carrière des personnels, atteignent un niveau particulièrement élevé dans le projet de loi de finances pour 2005. En effet, 255 millions d'euros y sont consacrés contre 220 millions d'euros en 2004.

Cet effort est à mettre en parallèle avec la nécessité de préserver l'attractivité des carrières de l'éducation nationale, à la veille du renouvellement massif des différents corps, enseignant et non enseignant.

a) Les mesures concernant les personnels non enseignants

Le budget pour 2005 comporte plusieurs mesures destinées à améliorer les perspectives de carrières de personnels administratifs ou d'encadrement, pour un coût total de 4,7 millions d'euros :

- le plan de revalorisation du corps des personnels infirmiers, entrepris en 2003, est achevé avec l'inscription d'une mesure de 1,4 million d'euros qui permet de porter le pyramidage de la classe supérieure de 25 à 30 % des effectifs ; **voire rapporteur regrette, toutefois, l'absence de mesures de création d'emplois médico-sociaux**, alors que ces personnels, en effectifs très insuffisants, assument des missions essentielles ;

- des mesures de pyramidage concernant 74 emplois d'assistants sociaux et 669 personnels administratifs ; par ailleurs, les 44 secrétaires de documentation, corps aux effectifs trop réduits pour connaître de réelles perspectives de carrières, sont intégrés dans le corps des techniciens de recherche et formation ;

- les **personnels de direction** bénéficient de la création de 72 postes de hors classe (ce qui porte le plafond statutairement prévu pour la hors classe par le protocole d'accord du 16 novembre 2000 de 8 à 8,5 % des effectifs du corps, pour un coût de 815 000 euros) destinés à préserver les possibilités de promotion dans un corps où les départs en retraite seront peu nombreux en 2005. L'enjeu est d'améliorer l'attractivité du corps notamment pour les professeurs agrégés qui devraient constituer une part plus importante de son vivier. Cette mesure s'accompagne, par ailleurs, d'une augmentation de 500 000 euros des crédits destinés à la formation de ces personnels.

En outre, votre rapporteur sera attentif aux conclusions du groupe permanent de concertation et de suivi installé par le ministère le 17 juin 2004, chargé de dresser le bilan du protocole de 2000 et, plus largement, d'engager une réflexion sur les conditions d'exercice du métier.

Il se félicite, par ailleurs, que le projet de loi de finances pour 2005 contribue à **renforcer les effectifs de personnels de direction (40 emplois supplémentaires au 1^{er} septembre 2005)**, même si ces créations se font par transformation d'emplois d'enseignants, d'une part, et qu'elles sont prises en vue de l'ouverture de nouveaux établissements, d'autre part. **Elles ne permettront donc pas de combler les retards cumulés ces dernières années, qui ont conduit à la suppression de postes de proviseur ou principal adjoint dans de nombreux établissements.**

Dans le même sens, on soulignera que la création, par transformation d'emploi, de 30 emplois d'inspecteur (15 IEN et 15IA-IPR) contribue, de façon bienvenue, à renforcer les moyens d'inspection.

Enfin, 27,5 millions d'euros sont destinés à la revalorisation des régimes indemnitaires des personnels. La mesure la plus importante est l'inscription d'une **enveloppe de 24,63 millions d'euros qui permettra la poursuite de la revalorisation indemnitaire en faveur des personnels non enseignants**, afin de poursuivre et renforcer la politique de réduction des écarts de primes aujourd'hui constatés par rapport aux autres administrations. Au total, sur la période 2003-2005, 80 millions d'euros y auront été consacrés.

b) Les mesures de pyramidage en faveur des personnels enseignants

Le budget pour 2005 poursuit un certain nombre de mesures destinées à améliorer la situation des enseignants du public, et par parité, des enseignants du privé :

- la poursuite du plan d'intégration des instituteurs dans le corps de professeur des écoles (PE) concernera 20 735 emplois au 1^{er} septembre 2005 (dont 1 408 au titre de l'enseignement spécialisé dans le 2nd degré) ; pour l'enseignement privé, l'application du principe de parité permet à 3 514 maîtres contractuels d'accéder à l'échelle de rémunération des PE ;

- dans le 2nd degré, près de 5 000 emplois sont concernés par des mesures de pyramidage, pour un coût total de 17 millions d'euros¹ ;

- l'extension de la hors classe bénéficie à 500 emplois de professeurs des écoles et 356 emplois d'enseignants du 2nd degré, ce qui permet, pour ces derniers, de porter la hors classe à 15 % des effectifs du corps, conformément au plan de revalorisation de la fonction enseignante de 1989 ; des mesures similaires concernent les enseignants du privé ;

- enfin, sont prévues, pour l'enseignement privé sous contrat, des mesures récurrentes consistant à poursuivre l'alignement de la situation des maîtres du privé sur les enseignants du secteur public.

c) La situation des maîtres du privé : des questions en voie de résolution

Au delà des mesures ponctuelles inscrites dans le budget pour 2005 exposées plus haut, qui sont de nature récurrente, le Gouvernement a fait un pas significatif et attendu, ces dernières semaines, pour apporter une réponse aux revendications des maîtres de l'enseignement privé, concernant :

- d'une part, les écarts de niveau des pensions de retraite constatés avec les enseignants du secteur public ;

¹ Ces mesures comprennent, entre autres, l'accès en classe exceptionnelle de 400 emplois de professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) et 300 emplois de chargés d'EPS, dont les corps sont en extinction, afin de leur offrir des perspectives de carrière comparables à celles des professeurs certifiés et des professeurs d'EPS.

- d'autre part, la clarification de leur statut.

En effet, si, en application du principe de parité introduit par la loi Guerneur du 27 novembre 1977 modifiant la loi du 31 décembre 1959 (article L. 914-1 du code de l'éducation), les maîtres de l'enseignement privé sous contrat sont rémunérés par l'État sur la base de la grille indiciaire des enseignants du public, **ils ne bénéficient pas du régime de retraite des fonctionnaires**. Ils relèvent du régime général de la sécurité sociale, des régimes complémentaires et d'un régime temporaire, le RETREP, dont le financement est assuré par l'Etat.

De fait, le calcul des pensions leur est moins favorable : **les pensions perçues par les maîtres du privé sont en moyenne de 19 % inférieures à celle de leurs homologues du public**, à carrière comparable.

Certes, cet écart est appelé à se réduire dans les prochaines années, dans la mesure où les maîtres recrutés depuis le milieu des années 1990 connaîtront un déroulement de carrière identique à celui des enseignants du public. Mais le différentiel resterait de l'ordre de 10 %.

En outre, dans la mesure où la Cour de cassation considère que les maîtres du privé sont liés à l'établissement scolaire au sein duquel ils exercent par un contrat de travail de droit privé, il revient aux établissements de financer leur indemnité de départ en retraite. Cela représente une lourde charge (de l'ordre de 6 000 euros pour une carrière complète dans un même établissement), appelée à s'accroître dans les années à venir, dans la mesure où 32 000 enseignants du privé partiront à la retraite d'ici 2012.

Cela crée une situation ambiguë et inéquitable.

Aussi, votre rapporteur se félicite que le Gouvernement envisage enfin une piste de réforme, retenant le principe de la création d'un **régime additionnel de retraite inspiré de celui mis en place pour la fonction publique**. Ce mécanisme, financé par des cotisations salariales et patronales, verserait, à terme, après une montée en puissance progressive, une majoration de 10 % de leur retraite à ses bénéficiaires.

Cette réforme, qui devrait être adoptée d'ici la fin de l'année, s'inscrirait dans plusieurs « véhicules législatifs » :

- la proposition de loi¹ déposée par le député Yves Censi, visant à mettre fin à la jurisprudence de la Cour de cassation sur le statut des maîtres du privé et à parvenir à un rapprochement du niveau des pensions versées ;

¹ Proposition de loi n° 1757 visant à améliorer les retraites des maîtres de l'enseignement privé sous contrat, présentée par M. Yves Censi et plusieurs de ses collègues, enregistrée le 21 juillet 2004 à l'Assemblée nationale.

- l'article 12 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 (PLFSS), qui prévoit l'affiliation des maîtres du privé au régime de sécurité sociale des fonctionnaires, afin de compenser la charge induite par la création d'une nouvelle cotisation en faveur du régime additionnel de retraite.

2. Un impératif : renforcer l'attractivité du métier d'enseignant

a) *La constitution d'une provision spécifique pour 2005*

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit l'inscription d'une provision de 17 millions d'euros¹ en demie année destinée à « améliorer l'attractivité des carrières enseignantes ».

L'éducation nationale sera confrontée, dans les prochaines années, à des besoins massifs de renouvellement du corps enseignant :

- l'âge moyen des enseignants est de 40,9 ans dans le 1^{er} degré et de 42,8 ans dans le 2nd degré ;

- la part des personnels âgés de 50 ans et plus est, respectivement, de 24 et 35 %.

Selon les enquêtes menées par la Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère, on estime à 397 000, soit 43 % de l'effectif présent en 2003, les départs en retraite des enseignants d'ici 2012.

Globalement, c'est de 2006 à 2009 que les départs seront le plus nombreux, avec un pic de 2003 à 2005 pour les enseignants du 1^{er} degré, et entre 2006 et 2008 pour les enseignants du 2nd degré.

LES PRÉVISIONS DE DÉPARTS EN RETRAITE DES PERSONNELS ENSEIGNANTS

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Enseignants du 1 ^{er} degré	15 535	14 530	14 760	14 100	13 200	11 590	11 490	11 080
Enseignants du 2 nd degré	15 975	14 350	14 610	17 750	18 890	17 480	17 660	16 050

Source : Ministère de l'éducation nationale

Or la carrière enseignante, notamment dans le 2nd degré, souffre d'une faible attractivité : les taux de candidatures aux CAPES et à l'agrégation (respectivement 4,5 et 7,3 candidats par poste aux concours externes de 2002, en baisse constante, mais avec de fortes disparités selon les disciplines), sont

¹ 14,2 millions d'euros pour l'enseignement public et 2,8 millions d'euros pour l'enseignement privé sous contrat

bien inférieurs aux taux constatés pour la plupart des concours d'accès aux autres corps de la fonction publique.

La situation est particulièrement préoccupante dans les disciplines scientifiques, en raison de la concurrence avec le marché du travail, ce qui conduit votre rapporteur, rejoint par nombre de sénateurs de la commission, à **plaider pour la réintroduction des IPES** (Instituts de préparation à l'enseignement secondaire), qui ont joué un **rôle reconnu de promotion sociale**. Néanmoins ce dispositif représenterait une charge financière lourde.

La provision inscrite pour 2005 devrait notamment concerner :

- l'aménagement de la « seconde carrière » des enseignants, par l'instauration de dispositifs de réorientation professionnelle, sur la base de l'article 77 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites ; en effet, le métier d'enseignant peut entraîner une « usure prématurée » qu'il est impératif de prendre en compte pour une meilleure gestion des ressources humaines ;

- l'accompagnement des enseignants en début de carrière, par exemple sous la forme de primes à l'installation. En effet, l'existence d'un concours national de recrutement pour le 2nd degré et, de fait, l'absence de choix de la région d'affectation, conjuguée à la crainte, fondée, d'être nommé dans un établissement difficile, dissuade de nombreux candidats potentiels.

En parallèle, il serait également intéressant d'encourager l'accès au métier d'enseignant pour des salariés, chômeurs ou mères de familles désireux de se reconvertir, de façon plus tardive, dans l'enseignement. Or, à l'heure actuelle, seul l'Institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) de Lyon dispense des cours de préparation aux concours de l'éducation nationale destinés à ces publics spécifiques, malgré l'existence d'une forte demande : mis en place l'an dernier, ce « dispositif de reconversion »¹ a accueilli 70 élèves en 2003 et 175 cette année.

b) L'annonce plus précoce du nombre et de la répartition des postes ouverts aux concours de recrutement

Pour la première fois depuis plusieurs années, dans le souci d'une meilleure visibilité pour les candidats et d'une gestion plus efficace du système éducatif, sur la voie d'une véritable programmation des recrutements, le nombre des emplois mis au concours de recrutement d'enseignants pour la session 2005 a été arrêté en même temps que le projet de loi de finances, au moment de l'ouverture des inscriptions aux concours.

¹ 2 heures de cours le mercredi soir, et 4 heures un samedi matin sur 2

Ainsi, à la session 2005, 26 500 postes seront ouverts aux concours externes d'enseignants, soit 1 000 de plus par rapport à la session 2004. Leur évolution est contrastée entre le 1^{er} et le 2nd degrés :

- 12 500 dans le 1^{er} degré, soit 500 postes de moins qu'en 2004¹ ;
- 14 000 dans le 2nd degré, soit 1 500 de plus qu'en 2004.

Ces évolutions sont ajustées aux besoins de recrutement, compte tenu du rythme des départs en retraite, qui varie entre le 1^{er} et le 2nd degrés.

En effet, les lauréats entreront en exercice à partir de 2006 ou 2007, période où les départs seront le plus nombreux pour les enseignants du 2nd degré, alors que le « pic » aura déjà été dépassé dans le 1^{er} degré.

NOMBRE DE POSTES OUVERTS AUX CONCOURS DE RECRUTEMENT D'ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRÉ

	Session 2004	Session 2005	Evolution 2005/2004
CAPES externe	6 640	7 785	+ 1 145
CAPEPS externe	780	800	+ 20
CAPES interne	1 030	1 250	+ 220
CAPES 3 ^{ème} concours	142	120	- 22
CONCOURS RÉSERVÉS DE PROFESSEURS CERTIFIÉS	405	490	+ 85
AGRÉGATION EXTERNE	1 750	1 940	+ 190
AGRÉGATION INTERNE	900	950	+ 50
TOTAL	11 647	13 335	+ 1688

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE POSTES OFFERTS AUX CONCOURS EXTERNES

	2001	2002	2003	2004	2005
Agrégation	2 000	2 080	2100	1750	1940
CAPES/CAPEPS	8 835	10 650	10615	7585	8585
CAPET	890	1 075	1055	650	640
CAPLP	2 610	3 335	3370	1990	2100
CPE	500	670	670	380	415
COP	165	190	190	110	110
TOTAL	15 000	18 000	18 000	12 500	14 000

¹ N.B. : Évolution postes offerts aux différents concours de recrutement de professeurs des écoles (concours externes, internes, 3^e concours) : 10 325 en 2000 ; 11 250 en 2001 ; 12 250 en 2002 ; 12 250 en 2003 ; 13 250 en 2004.

L'affichage suffisamment à l'avance du nombre de postes contribue à clarifier les perspectives des étudiants préparant les concours, ce qui est de nature à accroître leur motivation. En effet, comme notre collègue Jacques Legendre l'avait signalé dans le rapport d'information sur l'enseignement des langues étrangères, les incertitudes concernant l'agrégation d'arabe pour 2004, dont l'annulation avait ensuite été démentie, avaient découragé nombre d'étudiants.

L'intérêt serait de **parvenir, à terme, à partir de ces prémisses, à une véritable programmation pluriannuelle des recrutements, au moins dans les grandes tendances, pour lisser les évolutions par discipline et niveau en fonction des besoins et du volume des départs en retraite prévisibles.** En effet, la réaction vive des étudiants inscrits en filière STAPS face à l'annonce de la réduction des postes ouverts pour 2004 au concours de professeur d'EPS (Sciences et techniques des activités physiques et sportives), qui constitue leur principal débouché, témoigne de la nécessité de ne pas procéder par évolutions trop brutales. En outre, de trop grandes fluctuations d'une année sur l'autre ne favorisent pas un recrutement homogène, y compris en termes de qualité des reçus.

B. UNE GESTION PLUS PERTINENTE ET RIGOREUSE DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT

Dans la continuité des mesures inscrites en loi de finances initiale pour 2004, le projet de budget pour 2005 poursuit la logique de redéploiement des moyens d'enseignement du 2nd degré vers le 1^{er} degré, en vue d'ajuster les effectifs aux évolutions de la démographie scolaire. Cela se conjugue au souci d'améliorer la gestion des enseignants du 2nd degré, dans le cadre, notamment, d'une rationalisation de la carte des formations, dont votre rapporteur s'attachera à souligner l'intérêt mais aussi les limites.

1. L'ajustement des emplois à la démographie scolaire

a) La poursuite du redéploiement du 1^{er} degré vers le 2nd degré

Pour faire face à l'augmentation du nombre des élèves (51 000 élèves supplémentaires attendus à la rentrée 2005) et poursuivre le plan en faveur de la scolarisation des élèves handicapés, il est prévu pour 2005 :

- la **création de 1 000 emplois d'enseignants du 1^{er} degré** (dont 300 emplois d'instituteurs pour la collectivité de Mayotte) ;

- au titre de la parité, **l'ouverture de 138 contrats de maîtres contractuels du 1^{er} degré dans l'enseignement privé sous contrat.**

En parallèle, la poursuite de la baisse des effectifs scolarisés dans le 2nd degré (44 700 élèves de moins prévus à la rentrée 2005, après une diminution de 36 700 à la rentrée 2004) justifie les mesures suivantes :

- la **suppression de 3 400 emplois d'enseignants du 2nd degré**, qui concerne 2 200 emplois de professeurs certifiés, 700 professeurs de lycée professionnel, 250 professeurs d'EPS, 200 PEGC et 50 conseillers d'orientation ;

- au titre de la parité, la **suppression de 670 contrats de maîtres contractuels du 2nd degré dans l'enseignement privé sous contrat** ;

- la **suppression de 1 100 emplois de maîtres auxiliaires et 1 000 emplois de professeurs contractuels** ; cette mesure se justifie, d'une part, par le fait que le statut de maître auxiliaire n'est plus utilisé pour le recrutement et qu'un nombre significatif de maîtres auxiliaires devient titulaire par voie de concours (1 500 en 2003, près de 1 000 en 2004) ; d'autre part, l'amélioration de la gestion des remplacements par des titulaires doit permettre de réduire le recours à des personnels contractuels.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ENSEIGNANTS NON TITULAIRES

Situation	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Maîtres auxiliaires	9 457	6 065	4 558
Contractuels	17 921	22 698	19 844
Total	27 378	28 763	24 402

Source : Ministère de l'éducation nationale

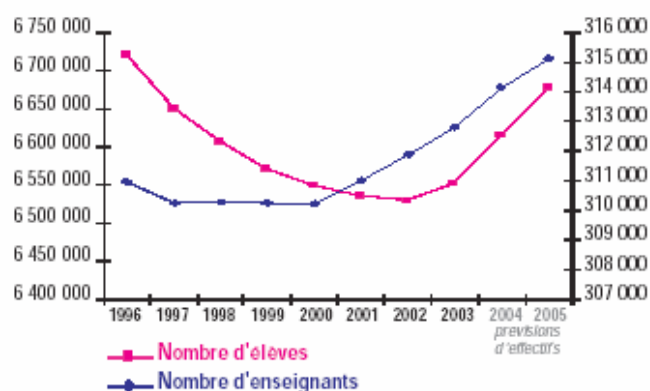
b) Corriger des tendances passées désajustées

Les efforts poursuivis, depuis 2003, en vue d'ajuster les moyens aux besoins, visent à corriger l'inadéquation, constatée sur la dernière décennie, entre l'évolution des effectifs scolarisés et l'évolution du nombre d'enseignants (voir graphiques ci-dessous).

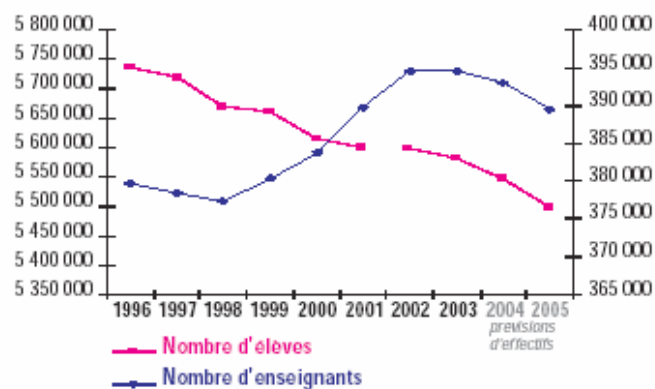
Le contraste est patent pour le 2nd degré : alors que le nombre d'élèves a diminué de façon constante sur la période 1993-2002 (225 886 élèves, soit - 3,9 %), le nombre d'enseignants a continué de progresser à un rythme rapide (+ 18 368, soit + 4,9 %).

Dans le 1^{er} degré, le nombre d'enseignants titulaires est resté à peu près stable entre 1993 et 2002 (+0,3 %), alors que les effectifs étaient en forte baisse (- 287 900 élèves, soit -4,2 %).

Évolution du nombre d'élèves et du nombre d'enseignants titulaires du premier degré sur 10 ans



Évolution du nombre d'élèves et d'enseignants titulaires du second degré sur 10 ans



De fait, les différentes mesures de suppression d'emplois n'affectent pas les taux d'encadrement des élèves. Pour le 2nd degré, le nombre d'élèves par enseignant, de l'ordre de 12,7 pour 2004-2005, contre plus de 13,1 en 2000-2001, est particulièrement faible par rapport aux autres pays européens.

**CONSTAT 2003 ET ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES
DANS LES ÉTABLISSEMENTS DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ
(en milliers d'élèves)**

PUBLIC (France métropolitaine + DOM)	constat	Écart	Prévision	Écart	Prévision	Écart	Prévision	Écart	Prévision	Écart	Prévision
	2003		2004		2005		2006		2007		2008
TOTAL 1ER DEGRÉ	5 656,2	53,7	5 709,9	50,8	5 760,7	44,0	5 804,7	29,6	5 834,3	21,3	5 855,6
Dont préélémentaire	2 273,4	39,0	2 312,4	19,7	2 332,1	-11,6	2 320,5	-15,7	2 304,8	-13,2	2 291,6
TOTAL 2ND DEGRÉ	5 581,1	-34,4	5 546,7	-47,2	5 499,5	-41,1	5 458,4	-32,3	5 426,1	-32,3	5 393,8
Dont 1 ^{er} cycle (collège)	3 244,6	-48,5	3 196,1	-53,0	3 143,1	-40,5	3 102,6	-20,0	3 082,6	1,1	3 083,7

Source : Ministère de l'éducation nationale

2. Des mesures concrètes et volontaristes destinées à optimiser l'emploi de la ressource enseignante dans le 2nd degré

En outre, les mesures de suppression de postes d'enseignants dans le 2nd degré se justifient par la volonté d'améliorer l'utilisation et le « rendement » des postes, en assurant une gestion optimisée des ressources humaines et de la carte des formations.

a) Mieux gérer les remplacements

Dans un rapport intitulé « Pas de classe sans enseignant », paru en 1998, le recteur Daniel Bloch avait mis en exergue un phénomène alimentant les récriminations des parents à l'égard de l'institution scolaire. Il évaluait le temps ainsi amputé aux cours dispensés aux élèves à environ une demie année sur l'ensemble de la scolarité dans le second degré.

Selon la 18^e enquête de l'Observatoire des parents d'élèves¹ réalisée par la fédération PEEP, le grand chantier prioritaire, pour 43 % des parents, est « un remplacement plus efficace des enseignants en cas d'absence ».

NOMBRE D'HEURES NON ASSURÉES DANS LES ÉTABLISSEMENTS DU SECOND DEGRÉ

	Lycée d'enseignement général et technologique			Collège		
	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2000-2001	2001-2002	2002-2003
sur 100 heures annoncées						
nombre d'heures non assurées en raison :						
- de la fermeture totale de l'établissement	6,7	7,2	6,9	1,5	1,6	1,6
- du non-remplacement des enseignants absents pour fonctionnement du système	0,8	0,7	0,8	0,4	0,4	0,4
- du non-remplacement des enseignants absents pour formation	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0
- du non-remplacement des enseignants absents pour raisons individuelles	1,3	1,3	2,2	2,3	2,2	3,8
Total du nombre d'heures non assurées	9,6	10,0	10,7	5,0	5,0	6,8
Total du nombre d'heures non assurées pour non-remplacement des enseignants	2,9	2,8	3,8	3,5	3,4	5,2

Source : Ministère de l'éducation nationale : enquête annuelle sur les absences non remplacées des enseignants

¹ Enquête parue en 2004, réalisée auprès de 803 parents.

**ARRÊT DU TA DE VERSAILLES DU 3 NOVEMBRE 2003 :
LA CONDAMNATION DE L'ETAT POUR FAUTE SIMPLE, POUR MANQUEMANT
À SON OBLIGATION D'ASSURER L'ENSEIGNEMENT
DES MATIÈRES OBLIGATOIRES**

Par onze jugements du 3 novembre 2003, le tribunal administratif de Versailles a condamné l'Etat à verser des indemnités à des parents d'élèves d'un collège d'Evry, en réparation du préjudice causé par le fait, pour l'administration, de ne pas avoir assuré des enseignements en raison de l'absence de différents enseignants de cet établissement durant l'année scolaire 2000-2001.

Le tribunal a, pour retenir la responsabilité de l'Etat, estimé que « La mission d'intérêt général d'enseignement qui lui est confiée impose au ministre de l'éducation nationale l'obligation légale d'assurer l'enseignement de toutes les matières obligatoires inscrites aux programmes d'enseignement tels qu'ils sont définis par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur selon les horaires réglementairement prescrits ; que le manquement à cette obligation légale qui a pour effet de priver, en l'absence de toute justification tirée des nécessités de l'organisation du service, un élève de l'enseignement considéré pendant une période appréciable, est constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat. »

Le tribunal a condamné l'Etat à verser aux parents d'élèves des sommes variant de 150 € à 450 € selon le volume d'heures de cours non dispensées (entre 50 et 80 heures selon les espèces).

Les absences dites « personnelles » (congés de maladie, de maternité, et pour convenance personnelle) sont celles qui augmentent le plus sensiblement.

En effet, comme l'a souligné l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) dans son rapport pour 2003, c'est le remplacement des absences de courte durée (inférieure à 15 jours), relevant depuis 1998 d'une gestion de proximité, sous la responsabilité du chef d'établissement, qui fonctionne avec le plus de difficultés.

Si le gel du recrutement des maîtres auxiliaires et l'extinction progressive du corps des PEGC et de leur bivalence disciplinaire a supprimé une marge de souplesse pour les établissements, certaines pratiques et rigidités réglementaires entraînent un manque de réactivité (plafond de 200 heures par an pour les vacataires, refus des enseignants d'assurer des suppléances en sus de leur service...).

Pour 2005, il est prévu de poursuivre la démarche de rationalisation engagée depuis la rentrée 2003 :

- par le renforcement des moyens de pilotage académique (mise en place de bases de données), afin d'améliorer le suivi des absences, mieux les connaître, mieux les prévoir et y répondre plus efficacement ;

- par la poursuite des efforts en vue de réduire les absences dites « institutionnelles » (actions de formation, fonctionnement des instances statutaires, sujets d'examens...);

- par une meilleure répartition des postes, prenant en compte, notamment, les besoins disciplinaires de chaque académie;

- par la réorganisation des zones de remplacement, en adaptant leur taille et leur nombre aux besoins prévisibles de remplacement dans chaque discipline et des capacités de remplacement disponibles.

Sur ce dernier point, on relèvera que l'« amélioration de l'utilisation des titulaires sur zone de remplacement (TZR) » figure au nombre des 11 chantiers ouverts en 2002 dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme (SMR) : les efforts entrepris ont permis d'augmenter le taux d'utilisation des TZR de 42 % en 2002 à 50 % en 2004, l'objectif étant de parvenir à 54 % en 2005 puis 60 % en 2006.

En janvier 2003, 15 626 titulaires (16 021 en janvier 2004) et 1 512 075 heures supplémentaires effectives (HSE) ont été affectés au remplacement dans le 2nd degré.

Au-delà, dans l'esprit des recommandations formulées par l'IGAENR pour améliorer l'efficacité du dispositif de remplacement, la discussion de la prochaine loi d'orientation sur l'école pourra être l'occasion de développer une démarche contractuelle de responsabilisation des chefs d'établissement, tournée vers une obligation de résultats, ainsi que de définir les contours de nouvelles formes de polyvalence des enseignants, et d'une gestion plus flexible de leur temps de service, en particulier dans les zones rurales.

Cela va d'ailleurs dans le sens des préconisations du rapport Thélot, visant à augmenter le temps de présence des enseignants dans les établissements, notamment pour répondre aux besoins de suppléance liée à l'absence ponctuelle d'un collègue. Or cette disposition, très controversée, a suscité de vives réactions chez la plupart des syndicats d'enseignants.

b) Lever le tabou des « surnombres disciplinaires »

L'adéquation de la ressource enseignante aux besoins de formation, en constante évolution, est une tâche complexe, compte tenu de la relative rigidité des emplois, un enseignant étant recruté dans une discipline déterminée pour 40 ans environ.

Ainsi, pour certaines disciplines, le nombre de professeurs est supérieur aux besoins¹ : au cours de l'année scolaire 2003-2004, ces « surnombres » représentaient 0,63 % des professeurs du second degré. Au sein des disciplines générales, la philosophie et l'allemand en concentrent la part la plus importante.

Au-delà d'un ajustement plus fin des programmations de recrutement, par le développement d'une gestion prévisionnelle des emplois, trois types de mesures ont été mises en place dès la rentrée 2004 :

- l'emploi dans la même discipline mais dans un autre type d'établissement que celui qui correspond habituellement à leur corps, comme le permet la réglementation ;

- l'emploi dans une autre discipline où le besoin d'enseignement ou de suppléance n'est pas totalement satisfait par des titulaires de la discipline (la réglementation permet ainsi de donner un demi service de lettres à des professeurs de philosophie ou de langues en surnombre) ;

- les opérations de reconversion, dans le cadre du schéma d'orientation pour les reconversions disciplinaires (SCORE) mis en place avec le concours de l'Inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN) et des rectorats. Ces opérations ne doivent concerner que les surnombres disciplinaires structurels et s'appuyer sur des dispositifs lourds combinant le bilan de compétences et des actions de formation. Elles aboutissent à un changement définitif de discipline ou à une réorientation professionnelle².

Un dispositif de suivi de ces mesures a été mis en place, l'objectif étant, pour l'année 2004-2005, que 50 % des surnombres constatés soient concernés par l'une de ces mesures, et la totalité à la rentrée 2005.

En ce qui concerne l'allemand, votre rapporteur insistera sur la nécessité d'engager une politique plus globale en faveur de l'apprentissage de cette langue. Le faible nombre de germanistes, en constante diminution, est en totale contradiction avec la politique extérieure et économique de notre pays, fondée sur la proximité des liens entre la France et l'Allemagne.

Aussi, l'existence de sureffectifs dans cette discipline ne devrait pas conduire à une réduction forte des recrutements. Ce n'est pas, a priori, le cas pour 2005, et votre rapporteur s'en félicite : en allemand, 4 postes supplémentaires seront ouverts à l'agrégation externe et 11 au CAPES externe.

¹ Une discipline est considérée comme excédentaire quand le potentiel constaté pour effectuer des suppléances est supérieur à 6 % de l'effectif global des enseignants de celle-ci.

² Actuellement, les dispositifs de réadaptation –réemploi assurés par le CNED ne concernent que 637 postes par an, pour les 1^{er} et 2nd degrés.

c) Rationaliser l'offre de formation : des limites à prendre en compte

La démarche de rationalisation et d'économie présidant à l'utilisation des emplois d'enseignants dans le 2nd degré s'appuie enfin sur une meilleure gestion de l'offre de formation. L'objectif est en effet la réduction voire la suppression des classes à faibles effectifs, accueillant moins de 10 élèves.

Il en résulte un impératif d'amélioration du pilotage de l'offre scolaire par les académies, lequel repose sur deux instruments :

- la carte des options et des langues vivantes, notamment au lycée d'enseignement général,
- la carte des formations professionnelles et technologiques.

Or, comme l'a souligné la Cour des comptes dans un rapport public d'avril 2003 sur « La gestion du système éducatif », les travaux de révision de ces cartes s'inscrivent peu dans une « *vision stratégique et globale* ». En outre, lutter contre l'« *excessive dispersion des moyens d'enseignement* » se heurte à de nombreuses contraintes :

- la prise en compte des souhaits des élèves et des familles, qui doivent être conciliés avec la régulation des flux d'élèves et les besoins économiques de la région ;
- les phénomènes de concurrence entre établissements, pour qui la carte des options est avant tout un élément d'attractivité, voire de sélectivité.

En l'absence d'un véritable effort de réorganisation de l'offre, de telles mesures pourraient s'avérer drastiques pour certaines disciplines, en premier lieu les langues mortes ou les langues vivantes dites « rares », qui ne rassemblent que de faibles effectifs : selon une étude de la DEP¹, la taille moyenne des structures en russe, en lycée, est de 11,2 élèves en LV1 et 9,2 en LV2 (respectivement 14,2 et 12,1 pour le portugais) ; près du quart des heures d'allemand sont dispensées devant des groupes de moins de 10 élèves, la taille moyenne des structures étant d'environ 16 élèves.

Dans les académies ayant déjà mis en place des instruments destinés à rationaliser la carte des options et des langues vivantes, comme le dispositif d'alerte mis en place à la rentrée 2000 dans l'académie de Paris, cette politique s'est traduit par des décisions de fermetures de classes -notamment en russe et en allemand- dont l'efficacité et la pertinence sont limitées, dans la mesure où elles conduisent à placer des enseignants en sous-service.

¹ Note d'information n° 04-22, « Taille des structures pédagogiques dans les établissements du 2nd degré public à la rentrée 2003 », Septembre 2004.

Afin de préserver un large éventail de choix d'enseignements pour les élèves sur un territoire donné, par exemple au niveau du bassin d'éducation ou de l'académie, il est nécessaire **d'impulser une politique plus volontaire de mutualisation entre établissements, notamment par des regroupements de classes, permettant d'assurer une complémentarité de l'offre scolaire ainsi qu'une cohérence des parcours de l'école primaire au lycée.**

Cela suppose en parallèle un traitement plus souple des demandes de dérogation par les autorités académiques, afin de permettre à chaque élève de suivre la formation ou l'enseignement correspondant à son choix.

Enfin, il convient de développer l'information aux élèves et à leurs familles, afin de les sensibiliser notamment aux besoins du marché du travail.

C. LA CONSOLIDATION DU DISPOSITIF D'ASSISTANTS D'ÉDUCATION

1. Les dispositions inscrites au projet de budget pour 2005

a) La mise en extinction progressive du dispositif des emplois jeunes

Le budget pour 2005 tire les conséquences de la réduction du nombre d'aides éducateurs exerçant dans les établissements scolaires. En effet, recrutés jusqu'en 2002 sur des contrats de 5 ans, ces emplois jeunes de l'éducation nationale sont appelés à s'éteindre d'ici fin 2007.

La diminution des effectifs connaît une forte accélération par rapport aux prévisions, compte tenu du nombre de sorties d'emplois précoces. A la rentrée 2004, selon les données disponibles au 30 septembre, 16 147 aides éducateurs¹ sont en exercice dans les établissements scolaires.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES AIDES ÉDUCATEURS DEPUIS 1997 (CONSTATS ET PRÉVISIONS)

Dates	31 déc. 1997	31 déc. 1998	31 déc. 1999	31 déc. 2000	31 déc 2001	31 déc 2002	31 déc 2003	31 déc 2004*	31 déc 2005*	31 déc 2006*	nov 2007*	31 déc 2007*
Effectifs	22 943	42 689	61 582	62 324	60 430	55 770	31 000	15 295	9 549	4 594	726	0

Source : Ministère de l'éducation nationale - DEP B 4

* Prévvision au 30/09/04

¹ Selon les données remontant des établissements mutualisateurs au 30/08/04, ce chiffre était de 17 409, soit un écart de plus de 1 200 emplois.

Dans la mesure où le nombre de départs d'emplois jeunes est estimé, en postes, à 6 400 au cours de l'année 2005 (de 17 300 à 10 900), deux mesures de réduction des crédits destinés aux emplois jeunes, équivalant à 104,5 millions d'euros, sont inscrites au projet de budget pour 2005 :

- au titre des dépenses de rémunération (à hauteur de 71 millions d'euros pour l'enseignement public et privé sous contrat) ; on rappellera que ces crédits ne représentent qu'une partie de la rémunération des aides éducateurs, qui est prise en charge, à 80 %, par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (339,76 millions d'euros versés en 2004) ;

- au titre des charges d'indemnisation du chômage des emplois jeunes arrivant en fin de contrat (à hauteur de 39 millions d'euros) ; cette mesure résulte, d'une part, de la baisse du nombre de sortants, et, d'autre part, de la réussite des dispositifs de professionnalisation mis en place à leur égard¹ ; ces crédits sont ramenés de 93,6 à 54,6 millions d'euros pour 2005, après avoir fait l'objet d'une forte augmentation en 2004 (50 millions d'euros supplémentaires, s'ajoutant aux 43,6 millions d'euros déjà ouverts en 2003).

Les dispositifs de professionnalisation sont destinés à accompagner les aides éducateurs vers l'accès à une formation qualifiante ou à un emploi durable, principalement par l'ouverture de concours spécifiques leur permettant d'accéder aux carrières de l'éducation nationale.

Ces actions sont prises en charge financièrement par les académies, dans le cadre de groupements d'intérêt public (GIP), ou, plus rarement, par des établissements mutualisateurs. En 2004, une enveloppe de 750 euros par emploi jeune est consacrée à cette professionnalisation.

Les crédits alloués par l'Etat devraient être moindres pour 2005, compte tenu de l'importance des reliquats de crédits constatés dans les établissements (198 millions d'euros au 31 décembre 2002 dans les EPLE).

b) La poursuite de la montée en puissance des effectifs d'assistants d'éducation

Les effectifs ouverts en loi de finances initiale pour 2004 sont consolidés pour 2005, soit :

- la création au 1^{er} janvier 2004 de 20 000 emplois d'assistants d'éducation, dont 9 000 au titre du remplacement des maîtres d'internat – surveillants d'externat (MI-SE) arrivant en fin de contrat, 6 000 au titre du remplacement des emplois jeunes sortant du dispositif, et 5 000 auxiliaires de vie scolaire (AVS) ;

¹ Il s'avère effectivement que la durée d'indemnisation du chômage est plus faible que celle estimée, les emplois jeunes ayant un taux de réemploi supérieur à celui des autres chômeurs de la même tranche d'âge.

- la création au 1^{er} septembre 2004 de 13 000 emplois d'assistants d'éducation, dont 9 000 au titre du remplacement des MI-SE arrivant en fin de contrat, 3 800 au titre du remplacement des emplois jeunes sortant du dispositif, et 200 AVS.

En outre, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit la **création de 9 800 emplois d'assistants d'éducation au 1^{er} septembre 2005** :

- **9 000 au titre du remplacement des MI-SE en fin de contrat**, dans la continuité des mesures déjà engagées l'an passé, consistant au remplacement nombre pour nombre des MI-SE arrivant en fin de contrat par des assistants d'éducation (soit 27 000 au total à la rentrée 2005) ;

- **800 AVS** pour l'accompagnement des élèves handicapés.

Au total, **42 800 assistants d'éducation seront en poste dans les établissements scolaires à la rentrée 2005**, au lieu de 33 000 à la rentrée 2004. Parmi eux, 6 000 auxiliaires de vie scolaire seront affectés aux missions d'accompagnement des élèves handicapés.

ÉVOLUTION DES MOYENS BUDGÉTAIRES

	MI/SE	Assistants d'éducation	Total
Rentrée 2001	40 787	-	40 787
Rentrée 2002	40 787	-	40 787
Rentrée 2003	35 187	20 000	55 187
Rentrée 2004	22 787	33 000	55 787
Rentrée 2005	13 787	42 800	56 587

Source : Ministère de l'éducation nationale

2. L'ancrage des assistants d'éducation dans les établissements scolaires, conformément aux orientations de la loi portant création de leur statut

a) Un recentrage sur les fonctions les plus essentielles

Si les assistants d'éducation ont prioritairement vocation à répondre aux besoins de surveillance et d'encadrement des élèves dans les établissements, dans la continuité des anciens « pions », leurs missions sont conçues de façon plus large, afin qu'ils puissent pérenniser les fonctions remplies, depuis 1997, par les aides éducateurs.

En effet, si la création des emplois jeunes ne répondait pas à une demande spécifique des équipes éducatives, d'abord réticentes, bien souvent, à voir intervenir, auprès des élèves, des personnels sans véritable formation pédagogique, l'arrivée des aides éducateurs a abouti à susciter des besoins dans les établissements scolaires, qui n'étaient pas explicites jusqu'alors, notamment pour l'animation de bibliothèques ou médiathèques dans les écoles ou pour assister le maître en salle d'informatique.

Sans pour autant prétendre au remplacement nombre pour nombre de ces aides éducateurs, qui ne serait ni réaliste ni même souhaitable, compte tenu du cadrage flou de certaines de leurs fonctions, votre rapporteur estime néanmoins nécessaire **de maintenir un volant de recrutement d'assistants d'éducation affectés à ces tâches, qui participent au bon fonctionnement des établissements.** Or il est regrettable de constater que le projet de budget pour 2005 ne prévoit pas de création de poste d'assistant d'éducation à ce titre.

Néanmoins, et votre rapporteur s'en félicite, une priorité est donnée, en contrepartie, au renforcement des effectifs d'assistants d'éducation assurant des missions d'auxiliaires de vie scolaires auprès des élèves handicapés, fonctions jusqu'alors exercées en grande partie par des personnels recrutés sur la base de contrats « emploi jeune » (par l'éducation nationale, les associations ou les collectivités territoriales). Cela contribue à **afficher le rôle primordial de l'État dans la prise en charge du handicap**, conformément au vœu du Président de la République.

Ainsi, le nombre d'AVS est passé de 3 400 à la rentrée 2001 (dont 33 % d'aides éducateurs rémunérés par l'éducation nationale, 47 % de salariés d'associations, 20 % de salariés des collectivités territoriales) à plus de 7 000 à la rentrée 2003 (dont près de 85 %, soit plus de 6 000 agents, rémunérés par l'éducation nationale et 15 % par des associations et collectivités locales).

b) Le profil des assistants d'éducation : le respect des engagements pris au moment de la création de leur statut

Au 1^{er} octobre 2004, 35 160 assistants d'éducation (23 018 filles et 12 142 garçons) ont été recrutés, ce qui représente, en équivalent temps plein, 19 225 postes d'assistants d'éducation et 4 183 postes d'AVS.

Leur recrutement par les établissements s'est déroulé de façon optimale, et le profil des personnels en poste correspond, comme le permet de le constater une enquête du ministère de l'éducation nationale réalisée en juin 2004¹, aux orientations qui ont présidé à la création de ce nouveau statut :

¹ Sur un effectif total de 30 955 assistants d'éducation recrutés au 9 juin 2004 (20 529 filles et 10 426 garçons).

- 60 % sont étudiants (19 % étaient au chômage et 22 % avaient un emploi, en général sur contrat précaire), parmi lesquels 20 % sont boursiers ; 77 % ont moins de 30 ans ; cela correspond aux engagements pris par le ministre au moment du vote de la loi du 30 avril 2003 portant création de ce statut, de recruter en priorité des jeunes, des étudiants et des boursiers, pour conserver la dimension de promotion sociale propre aux fonctions de « pion ». Néanmoins, il peut être utile de recourir à un vivier plus large, notamment dans les zones éloignées des centres universitaires, où les recrutements sont difficiles : ainsi, 3 % environ des assistants d'éducation ont plus de 40 ans ;

- 60 % assurent un emploi à mi-temps ; en outre, la souplesse du dispositif permet à 2 % des assistants d'éducation d'être recrutés sur des contrats dont la quotité de service est comprise entre 70 et 90 % ;

- la majorité (64 %) a été recrutée pour une période comprise entre 10 et 14 mois, ce qui garantit la présence de l'assistant d'éducation dans l'établissement au moins pour la durée de l'année scolaire (36 % ont été recrutés pour une durée supérieure à 2 ans).

En outre, cette période d'activité est valorisée dans le parcours des assistants d'éducation : le décret du 22 mars 2004¹ leur ouvre la possibilité, dès lors qu'ils justifient de trois années de service public, de se présenter aux concours internes d'entrée dans les corps de conseiller principal d'éducation, professeur certifié, professeur d'EPS et professeur de lycée professionnel. Leur expérience acquise sera prise en compte en terme d'ancienneté².

¹ Décret n° 2004-277 du 22 mars 2004 relatif au recrutement dans les corps de personnels de l'enseignement scolaire relevant du ministre chargé de l'éducation nationale (JO n° 74 du 27 mars 2004).

² conformément au décret n° 2003-895 du 17 septembre 2003.

DEUXIÈME PARTIE

UNE PÉRIODE CHARNIÈRE QUI NE CÈDE PAS À L'ATTENTISME

I. UN BUDGET RECENTRÉ SUR DES PRIORITÉS ESSENTIELLES : DES PREMIÈRES RÉPONSES À UN BESOIN DE REPÈRES CLAIRS ET STABLES

A. *DES ACTIONS RESSERRÉES AUTOUR D'OBJECTIFS PÉDAGOGIQUES PRIORITAIRES*

L'école a besoin de repères, de stabilité. L'empilement des réformes n'a pas servi, par le passé, l'objectif d'efficacité, tant dans l'acquisition des savoirs par les élèves que dans l'amélioration de la qualité de la vie scolaire dans les établissements.

Face aux blocages perçus depuis 10 ans (stagnation des résultats, persistance d'un taux élevé d'échec scolaire, développement des incivilités et violences scolaires...), la croissance exponentielle des moyens est inefficace.

C'est pourquoi votre rapporteur souscrit à la politique engagée par le Gouvernement depuis 2002, et poursuivie pour 2005, visant à cibler l'action du système éducatif sur quelques missions essentielles retracées ci-après.

1. Un incontournable : la maîtrise de la langue française

a) Le début de l'école primaire, une étape cruciale dans la scolarité

L'école primaire constitue une étape déterminante dans la scolarité des élèves. C'est en effet dès le début de la scolarité que se constitue le « noyau dur » d'élèves en grandes difficultés :

- plus de 40 % des redoublants du cours préparatoire (CP) sont encore parmi les 20 % d'élèves de niveau le plus faible au CE2 (cours élémentaire 2^e année) ;

- à l'entrée au CE2, 10 % des élèves ne maîtrisent pas les compétences les plus élémentaires et près de 20 % en ont une maîtrise encore très fragile ;

- à l'entrée en 6^e, un « noyau dur » d'un peu plus de 3 % des élèves présentent des lacunes quasi générales dans tous les domaines de la lecture, et près de 12 % des élèves ont de graves difficultés ;

- à 17 ans, il ressort des tests passés lors de la Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) que 10 à 12 % de jeunes sont en très grandes difficultés de lecture, 5 à 7 % étant dans une situation proche de l'illettrisme.

C'est pourquoi le ministre de l'éducation nationale, dans un souci partagé par votre rapporteur, a entrepris de **renforcer l'apprentissage des savoirs fondamentaux à l'école en ciblant les efforts sur le cours préparatoire, temps fort de l'apprentissage de la lecture et de l'écriture.**

Dans le cadre du plan de prévention de l'illettrisme, cette priorité se concrétise depuis la rentrée 2002 par l'expérimentation des classes de CP dédoublées. Concernant d'abord une centaine de classes¹, sélectionnées dans des écoles où se concentrent les difficultés, dans dix académies, l'expérimentation a été étendue et diversifiée à la rentrée 2003.

Plus de 4 000 classes, réparties dans tous les départements, ont été concernées, selon diverses modalités :

- 492 CP à effectifs réduits (environ 10 élèves) ;

- 1 800 CP dans lesquels intervient un maître supplémentaire à temps partiel, pendant les phases consacrées à la lecture et à l'écriture ;

- 2 016 CP dans lesquels intervient un assistant d'éducation.

¹ Les classes sélectionnées étaient hétérogènes, sans sélection a priori d'élèves ; elles rassemblaient autour de 10 élèves, sans qu'il y ait attribution de moyens supplémentaires (par redéploiement local des postes).

L'essentiel de ces moyens supplémentaires ont été mobilisés, au niveau des inspections d'académie, par redéploiement¹.

Toutefois, les premiers résultats de l'évaluation révèlent que l'apport de tels dispositifs présente un avantage assez limité. C'est pourquoi il est essentiel que ce dispositif bénéficie d'un accompagnement adéquat, prenant appui, en amont, sur le **repérage des élèves fragiles dès la fin de l'école maternelle**, en parallèle, sur une **formation adaptée des maîtres**, et, en aval, sur un **suivi renforcé de l'apprentissage de la langue française dans les classes suivantes**.

A cet effet, plusieurs mesures sont mises en œuvre :

- la diffusion de documents d'accompagnement destinés à aider les maîtres de maternelle et de CP ;

- au-delà du CP, une évaluation en cours de CE1 sera expérimentée au cours de l'année scolaire 2004-2005, afin de mieux connaître et traiter les difficultés persistantes rencontrées ;

- enfin, seront expérimentés des « *programmes familiaux locaux* », en partenariat avec les collectivités territoriales notamment, destinés à apporter un appui aux parents des élèves en difficulté.

L'ensemble de ces actions doit conduire à **éviter que ne se cumulent des lacunes lourdes dès la première étape de la scolarité**. Il est en effet impératif de réagir de façon précoce : selon une recherche réalisée par M. Jean-Pierre Terrail, professeur de sociologie à l'université de Versailles -Saint-Quentin-en-Yvelines, les chances de rattraper, au collège, une primaire ratée sont infimes, celles de rattraper une primaire médiocre sont très faibles. En outre, 50 % des sortants sans qualification du système éducatif ont redoublé soit au CP, soit au cours élémentaire.

A cet effet, votre rapporteur souhaite insister sur **l'importance du dépistage, le plus tôt possible**, des élèves présentant des difficultés d'apprentissage du langage en grande section de maternelle. Cela **repose notamment sur les personnels médico-sociaux, compétents pour identifier d'éventuels troubles du langage (dyslexie par exemple) et proposer une aide globale appropriée**.

¹ Recours à des maîtres supplémentaires affectés en ZEP ou REP ou à des maîtres spécialisés des réseaux d'aides (RASED), mobilisation de postes vacants – par exemple des postes non occupés faute de personnels spécialisés - ou de moyens non encore affectés (limitation du nombre de départs en stage long, par exemple).

**UN EXEMPLE D'ACTION GLOBALE CONTRE L'ÉCHEC SCOLAIRE :
LES « ÉQUIPES DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE » MISES EN PLACE DANS LE CADRE
DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE**

Dans le cadre du Plan de cohésion sociale présenté par le Gouvernement, dont le projet de loi de programmation est en cours de discussion au Parlement, il est prévu de mettre en place plusieurs dispositifs destinés à prévenir et traiter l'échec scolaire, en ciblant les actions et moyens sur les quartiers défavorisés :

- **750 « équipes de réussite éducative »** qui aideront les enfants en grande difficulté au sein des 900 zones ou réseaux d'éducation prioritaire ; ces dispositifs, inspirés de programmes déjà expérimentés avec succès en Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis, ou de l'expérimentation conduite à Paris par l'association « Mission possible », permettront d'assurer l'accompagnement, par des équipes associant l'ensemble des professionnels de l'enfance (enseignants, éducateurs, animateurs, travailleurs sociaux, psychologues, pédopsychiatres...), des élèves en difficulté repérés dès la maternelle ; les parents s'engagent, par contrat, à confier leurs enfants, tous les après-midi après l'école et parfois pendant les périodes de vacances, pour des activités scolaires, de loisirs et de soutien psychologique ; l'Etat finance la moitié des coûts de fonctionnement, soit 500 000 euros par projet ;

Ces dispositifs seront mis en œuvre au sein d'un « établissement public local de coopération éducative » (créé sur proposition de la commune ou de la communauté de communes), institué, par amendement du Gouvernement, par le projet de loi.

- **150 « plates-formes de réussite éducative »** pour assister les collégiens en difficulté, réunissant services d'aide sociale et centres de pédopsychiatrie ;

- une trentaine d'**internats de réussite éducative**, accueillant les collégiens en grande difficulté identifiés par les enseignants (coût estimé à 800 000 euros par an et par internat) ;

Sur la période 2005-2009, 1,47 milliard d'euros sera consacré par l'Etat au financement de ces dispositifs (62 millions en 2005, 174 millions en 2006 puis 411 millions d'euros par an de 2007 à 2009).

b) Un accent sur la maîtrise de la langue française au collège

Dans le prolongement du renforcement de l'apprentissage de la langue française à l'école primaire, il est important d'**assurer, au collège, la consolidation et l'approfondissement des ces acquis, par le rappel régulier des règles de bases essentielles.**

A ce titre, les conclusions d'une étude menée par l'Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) sur l'enseignement du français au collège¹ ont dressé un constat préoccupant :

- les pratiques d'écriture sont largement minoritaires ;

- la progression dans l'apprentissage du lexique, qui constitue l'un des facteurs les plus discriminants dans la réussite scolaire, est mal maîtrisée ;

¹ Voir rapport 2003 de l'IGEN.

- l'apprentissage de l'orthographe est insuffisant, la dictée hebdomadaire ayant le plus souvent disparu ;

- l'exigence d'une certaine quantité de lecture est rarement suivie.

Ces lacunes sont préjudiciables aux élèves, dans la mesure où « *la maîtrise de la langue, écrite comme orale, suppose des connaissances en matière de lexique, de morphosyntaxe, d'orthographe* ». La stabilisation des connaissances « *nécessite un travail de mémorisation* ».

En ce sens, et à la lumière des propositions du groupe de relecture des programmes du collège pour le « pôle des humanités », présidé par M. René Rémond, le ministre a insisté, de façon fort utile, sur **l'importance des exercices fondamentaux dans l'enseignement du français au collège**, dans une **circulaire¹ diffusée à la rentrée 2004**.

Ces exercices (lectures et travaux d'écriture diversifiés, récitations, échange oraux, grammaire, dictées, apprentissage du lexique systématique et structuré...) sont formateurs en ce qu'ils « *favorisent un effort personnel et répété des élèves* ».

La maîtrise orale et écrite de la langue française est en effet une condition première et incontournable. Elle doit, comme à l'école primaire, **rester une préoccupation constante et transversale**. Comme le souligne le rapport du groupe de relecture précité, « *la langue française est au carrefour des disciplines* » : de fait, « *amener les élèves à maîtriser la langue n'est pas du seul ressort du professeur de français* ».

2. Adapter l'école aux enjeux de demain : des intentions qui restent à approfondir

Le recentrage sur l'apprentissage des fondamentaux n'est pas exclusif de l'ouverture, également nécessaire, de l'école sur son environnement, par l'adaptation des compétences des élèves aux besoins nouveaux.

Deux priorités sont désignées à cette fin : renforcer l'apprentissage des langues vivantes, notamment afin d'ouvrir l'école sur l'Europe, et améliorer l'utilisation des nouvelles technologies de l'information.

En outre, si d'autres défis, plus transversaux, lui sont assignés (la découverte des métiers, la sensibilisation aux sciences et aux arts plastiques, ou encore l'éducation à l'environnement ou à la santé), **un écueil serait,**

¹ Circulaire n° 2004-168 du 20/09/2004, *L'enseignement du français au collège*, BO de l'éducation nationale n° 37 du 14/10/2004.

néanmoins, de multiplier les attentes à l'égard de l'école, au risque de diluer ses missions et de perdre de vue les finalités essentielles.

Enfin, ces ambitions ne peuvent prendre corps que si elles s'accompagnent d'une **formation adaptée des enseignants**. Là encore, **la marge de progrès reste importante**.

a) Améliorer l'enseignement des langues étrangères : un défi pour l'école à l'heure de l'Europe

Comme le souligne le rapport du groupe de travail précité présidé par M. René Rémond, « *l'apprentissage des langues vivantes peut constituer une aide intéressante pour favoriser la maîtrise de la langue maternelle* ».

De surcroît, la maîtrise des langues étrangères constitue un bagage indispensable, pour s'adapter à un marché du travail européen, voire mondial. Or le retard des jeunes Français est, en la matière, préoccupant¹, ce qui interroge nos méthodes et pratiques d'enseignement, et renvoie, là aussi, à l'enjeu de la formation des enseignants².

Aussi, pour la rentrée 2004, plusieurs mesures sont mises en œuvre :

* Le projet, proposé par la France, de mettre en place une **certification binationale au niveau européen** a pour objet d'inscrire la certification des études secondaires dans la démarche d'harmonisation européenne des diplômes d'enseignement supérieur, et donc de contribuer, de façon bienvenue, à favoriser la mobilité des jeunes en Europe.

* Le **développement des sections européennes ou de langues orientales et des sections internationales** ; les sections européennes ont connu, ces dernières années, un développement rapide, passant de plus de 500 en 1994 à 3 200 en 2004 ; elles accueillent 137 000 élèves.

Cette priorité affichée par le ministre répond, et votre rapporteur s'en félicite, aux préconisations de notre collègue Jacques Legendre, dans son rapport d'information sur l'enseignement des langues étrangères³, lequel souligne les atouts que présentent ces dispositifs pour **promouvoir une pratique renforcée et interdisciplinaire de la langue et favoriser les programmes internationaux d'échanges**.

¹ Selon une étude conduite en 2002 dans 7 pays européens, les performances en anglais des élèves français de 15 à 16 ans sont nettement inférieures à celles des élèves des autres pays (Note d'évaluation de la DEP, n° 04-01, mars 2004).

² Seuls 50 % des professeurs d'anglais déclarent, selon l'étude précitée, avoir fait un séjour d'au moins 6 mois dans un pays anglophone et 74 % n'ont pas suivi un stage de formation continue au cours des 4 dernières années.

³ « Pour que vivent les langues : l'enseignement des langues étrangères face au défi de la diversification », Jacques Legendre au nom de la Commission des affaires culturelles du Sénat, rapport d'information n° 63, 2003-2004.

Néanmoins, le développement des sections européennes doit prendre en compte la nécessité de proposer aux enseignants des formations adaptées. L'enjeu est de taille compte tenu du retard pris en ce domaine : seuls quelques IUFM ont d'ores et déjà mis en place des modules ou options spécifiques, pour préparer à l'enseignement d'une discipline dans une langue étrangère ; mais la pratique des stages à l'étranger reste encore trop limitée.

* **Favoriser la coopération bilatérale** franco-anglaise et franco-allemande, en vue de multiplier les partenariats et échanges scolaires.

La coopération franco-anglaise prend appui sur les accords du Touquet, signés par les deux ministres de l'éducation le 4 février 2003. Elle a donné lieu à la création de projets pédagogiques conjoints entre 60 établissements scolaires d'Ile-de-France et du Grand Londres situés en zones d'éducation prioritaire, initiative qui sera étendue en 2004-2005 à d'autres académies, et à 46 partenariats entre les Language Colleges anglais et les sections européennes françaises.

Quant à la coopération avec l'Allemagne, sa promotion est essentielle, compte tenu de la chute continue de l'apprentissage de la langue de notre premier partenaire. Comme le souligne notre collègue Jacques Legendre, ce déclin est paradoxal, alors qu'on a célébré l'an dernier le 40^e anniversaire du Traité de l'Élysée de 1963.

Ainsi, plus de 90 % des collégiens apprennent l'anglais en première langue, et moins de 9 % l'allemand, contre 14 % dans les années 1970 ; en LV2, l'allemand diminue rapidement au profit de l'espagnol (18 % des effectifs, contre plus de 64 % pour l'espagnol). Comme le montre le tableau suivant, la généralisation de l'apprentissage des langues vivantes à l'école primaire, dès le CE2, contribue à renforcer la position de l'anglais.

**RÉPARTITION DES EFFECTIFS SELON LA LANGUE ÉTUDIÉE
À L'ÉCOLE PRIMAIRE (Public – en %)**

	1999-2000	2003-2004
Anglais	76,1	79,6
Allemand	20	15,1
Autres	3,9	5,3

Source : Ministère de l'éducation nationale

Il existe pourtant des opportunités d'échanges nombreuses (les bourses Voltaire qui financent le séjour d'un lycéen de seconde pour un an, dans le cadre d'un échange – passées de 390 en 2003 à 480 en 2004, ou les bourses Sauzay, pour des échanges de 4 à 6 mois, de la 4^e à la 1^{re}, qui sont passées de 800 en 2003 à 1 000 en 2004) et des dispositifs incitatifs ont été mis en place, comme le portail internet bilingue FplusD, la journée

franco-allemande célébrée chaque 22 janvier ou le réseau des « Deutsch-Mobiles » qui contribuent à promouvoir l'apprentissage de la langue auprès des écoliers.

Or des obstacles constituent un frein pour inverser les tendances :

- la formation des enseignants du primaire, qui sont majoritairement compétents en anglais, limite, de facto, les possibilités de choix à l'école ;

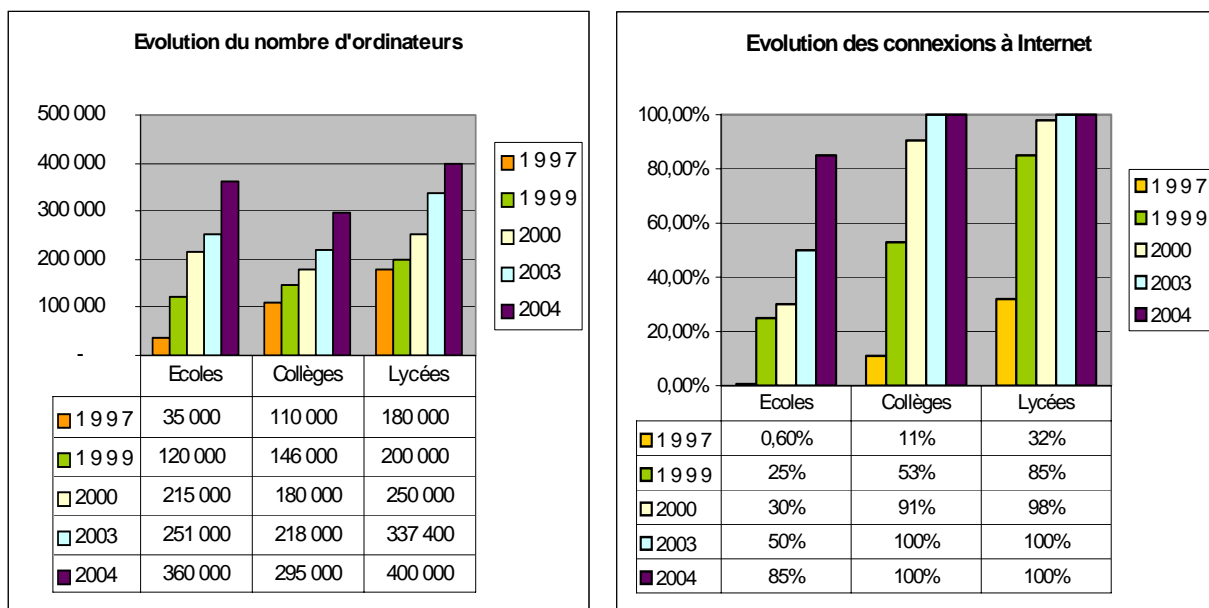
- l'organisation de l'offre locale de langues n'est pas toujours cohérente, pour assurer une continuité des parcours entre l'école, le collège et le lycée ; dans ce cas, il est préféré le choix majoritaire anglais/espagnol.

Ces remarques devront être prises en compte, alors que **le Président de la République, M. Jacques Chirac, a fixé**, à l'occasion du 4^e conseil des ministres franco-allemand tenu le 26 octobre 2004, **un objectif ambitieux** : augmenter de 50 % le nombre d'élèves dans les classes d'allemand d'ici à 2013, doubler le nombre de classes de 6^e « bi-langues » (anglais – allemand), augmenter de 20 % le nombre de sections européennes en allemand, développer les échanges en 2nde et les équivalences au baccalauréat, augmenter de 20 % le nombre de classes d'allemand en primaire d'ici à 5 ans. En outre, il sera publié en 2006 un manuel d'histoire commun aux deux pays.

b) Le développement des nouvelles technologies

Le développement des technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (TICE) constitue un levier pour **réduire la fracture numérique, notamment dans les zones rurales, et diversifier les pratiques pédagogiques en les adaptant aux enjeux de demain.**

Grâce aux investissements massifs des collectivités territoriales, l'équipement informatique des écoles, collèges et lycées a fortement progressé : le taux d'équipement des écoles a été multiplié par 7 de 1997 à 2003 (1 ordinateur pour 15 élèves en moyenne en 2004), il a doublé sur la même période pour les collèges et lycées (en moyenne 1 ordinateur pour 9 collégiens et 1 pour 4 lycéens en 2004).



Néanmoins, la progression des taux d'équipement n'est pas une satisfaction en soi. En effet, l'apport de l'informatique et sa plus-value à l'acte éducatif suppose que l'exploitation de ces outils, qui représentent une charge lourde pour les collectivités, se fasse dans des conditions optimales, à savoir :

- des enseignants maîtrisant ces outils et capables de valoriser toutes leurs potentialités pour la classe ;

- le recours à des logiciels au contenu pédagogique rigoureux et sécurisé (leur élaboration et leur contrôle étant placés sous la responsabilité de l'éducation nationale).

Parmi les priorités d'action ciblées pour 2004, deux mesures contribuent à apporter une première réponse à ces exigences :

- la création d'un certificat spécifique dans la formation des enseignants : d'ici 2006, le « **certificat informatique et internet** » (C2i) devra obligatoirement être validé à la sortie d'IUFM ; le président de la conférence des directeurs d'IUFM, M. Jacques Durand, a souligné, lors de son audition devant notre commission, le 27 octobre 2004, l'enjeu majeur que cela constitue pour améliorer l'usage des nouvelles technologies dans les pratiques pédagogiques ; 23 des 31 IUFM l'expérimenteront en 2005 ;

- le renforcement de la protection des mineurs dans les usages d'internet en milieu scolaire, par la formation et la sensibilisation des équipes éducatives, la responsabilisation des élèves (signature d'une charte du bon usage), ainsi que l'introduction de dispositifs de filtrage.

En outre, les **compétences en informatique, validées par le B2i (Brevet informatique et internet)**, feront désormais partie intégrante des compétences à maîtriser par les élèves en fin de collège et de lycée.

Enfin, à la rentrée 2004, grâce à des partenariats entre les collectivités locales et les académies, des « bureaux virtuels » ont été mis à la disposition de plus de 5 000 professeurs et 60 000 élèves, l'objectif étant la généralisation de ce dispositif d'ici à 2007. Cet « espace numérique de travail », ouvert aux enseignants, aux élèves et à leurs parents, permet d'accéder, en ligne, dans ou hors de l'établissement, à son emploi du temps, son cahier de texte, de consulter des ressources documentaires, de travailler en réseau...

En 2003, 2 millions d'euros avaient été consacrés au lancement de l'opération¹. 50 millions d'euros y seront consacrés par les pouvoirs publics sur la période 2004-2006.

Tout l'intérêt de ces mesures repose, bien entendu, sur le respect des exigences soulignées plus haut. Or il pourrait se créer un décalage, la généralisation de la formation des enseignants, notamment, ne pouvant être envisagée qu'à moyen terme. Aussi serait-il **également souhaitable de renforcer les actions de formation continue et d'assurer un accompagnement pédagogique aux enseignants, en matière d'usage et d'exploitation des outils informatiques.**

En outre, les **problèmes de maintenance** des outils, de même que **d'encadrement des groupes d'élèves**, doivent être davantage pris en compte. Or, cela suppose la présence d'un personnel disponible et qualifié, qui fait trop souvent défaut pour permettre une utilisation optimale de ces ressources.

c) Instiller dans l'école les préoccupations du monde contemporain, sans diluer les missions de l'école

Si les attentes placées en l'école sont fortes, et parfois légitimes, il reste essentiel, pour ne pas diluer la mission première de l'école, de hiérarchiser les priorités, et de **diversifier les approches, en insistant, notamment, sur la transversalité des disciplines** et des savoirs.

C'est le sens qui a été donné à la généralisation de l'« éducation à l'environnement pour un développement durable » à la rentrée 2004² dans les écoles, collèges et lycées, qui ne constitue pas une nouvelle discipline, mais s'appuie sur les programmes d'enseignement et les croisements des apports disciplinaires.

¹ par l'éducation nationale, la Caisse des dépôts et consignation et la DATAR.

² Circulaire n° 2004-110 du 08/07/2004 (BOEN n° 28 du 15/07/2004).

Sur ce modèle, et au regard du constat très sévère dressé par trois inspections générales dans un rapport¹ établi à la demande du ministère de l'éducation nationale dans 6 académies, qui pointe du doigt l'« *immense faiblesse* » du dispositif, il conviendrait d'**accorder une place plus significative à l'éducation à la santé**. Cette sensibilisation pourrait être renforcée dans certains enseignements, notamment en Sciences de la vie et de la terre (SVT), ou faire l'objet d'activités plus transversales ou pratiques (le succès d'opérations telles que la « Semaine du goût à l'école » y incite).

A cet effet, les carences en personnels médico-sociaux dans les établissements scolaires sont particulièrement regrettables en vue d'améliorer la prévention auprès des plus jeunes, en matière de comportements alimentaires ou de conduites à risques notamment.

De même, il serait important de **faire une place plus grande aux activités pédagogiques à dimension culturelle, artistique ou scientifique**, qui participent à la formation et à l'épanouissement des futurs adultes et sont utiles pour susciter l'attention des enfants en les impliquant dans une démarche plus active et concrète, mais aussi pour révéler leurs talents divers.

Cela peut notamment susciter des vocations pour les études et carrières scientifiques. A ce titre, le succès de l'opération « La main à la pâte » initiée par Georges Charpak, prix Nobel de Physique, par exemple, sert de référence pour la promotion du « plan de revalorisation des sciences » à l'école primaire.

Les accroches gagnent à être variées, à partir notamment de partenariats avec des structures culturelles, musées, salles de spectacle ou d'exposition, cités des sciences, des rencontres avec les professionnels des secteurs, des ateliers pratiques ou des sorties pédagogiques.

Cela vaut également pour développer la découverte des métiers dès le plus jeune âge, en parallèle de la mise en place de la nouvelle classe de troisième à la rentrée 2005, qui propose à tous les collégiens une option intitulée « découverte professionnelle ».

L'ensemble de ces remarques rejoint la nécessité d'une **plus grande ouverture de l'école sur ses partenaires**, afin de multiplier les relais et contacts avec des intervenants extérieurs, que ce soient les entreprises, les institutions ou associations culturelles et scientifiques, les collectivités territoriales, etc.

¹ « *Évaluation du dispositif d'éducation à la santé à l'école et au collège* », Rapport conjoint de l'Inspection Générale de l'Éducation Nationale, de l'Inspection Générale de l'Administration, de l'Éducation Nationale et de la Recherche et de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, Janvier 2004.

3. Adapter l'école à l'accueil des élèves handicapés

Priorité du quinquennat du Président de la République, qui s'est traduite par la discussion, en cours devant le Parlement, d'un projet de loi modifiant la loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées, « l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » passe avant tout par une amélioration des conditions de scolarisation des enfants handicapés.

Ce projet de loi réaffirme la **priorité de l'accueil en milieu scolaire ordinaire, la fréquentation des établissements spécialisés devant être réservée aux enfants pour lesquels elle est le plus profitable**. Or, comme le montre le tableau suivant, la part de la scolarisation présente encore de fortes marges de progression. L'objectif est, en outre, de libérer des places en institutions spécialisées pour les enfants vivant à domicile ; en effet, selon un rapport de la Cour des comptes de juin 2003, « La vie avec un handicap », entre 4 et 14 000 d'entre eux ne seraient pas scolarisés.

LA SITUATION DES ENFANTS HANDICAPÉS (2002-2003)

Scolarisation 1 ^{er} degré		Scolarisation 2 nd degré		SAPAD*	Établissements et services médico-sociaux	Établissements sanitaires	TOTAL
Total	Dont CLIS	Total	Dont UPI				
67 000	37 000	30 000	5 000	5 500	87 400	6 700	196 600

* SAPAD : *Service d'assistance pédagogique à domicile*

Les bénéficiaires de la scolarisation concernent, au-delà de l'élève lui-même, l'ensemble de la classe et de l'établissement, par la sensibilisation des enfants au respect de la différence et par leur responsabilisation civique.

Cet objectif prend appui sur le **plan quinquennal d'amélioration de la scolarisation des élèves handicapés**, qui s'inscrit dans le prolongement du plan Handiscol. Mis en œuvre depuis la rentrée 2003, il s'articule autour de trois axes prioritaires :

* **Garantir le droit à la scolarité pour tous les jeunes handicapés et la continuité des parcours**. Il s'agit de réduire les ruptures de parcours, encore trop fréquentes entre le primaire et le secondaire, par un accroissement des structures d'accueil en milieu ordinaire dans le 2nd degré. En effet, s'il existe, en 2002-2003, plus de 3 700 classes d'intégration scolaire (CLIS), qui accueillent 37 000 élèves dans le 1^{er} degré, seuls 5 000 élèves du 2nd degré peuvent être accueillis au sein d'unités pédagogiques d'intégration (UPI) ; l'objectif est de créer 200 nouvelles UPI par an, soit 1 000 supplémentaires au terme du plan, pour parvenir à 1 UPI pour 3 CLIS.

NOMBRE D'ÉLÈVES HANDICAPÉS SCOLARISÉS DANS LE SECOND DEGRÉ

	2002-2003	2003-2004
Temps plein	20 587	27 603
Temps partiel	1 166	2 479
Total	21 753	30 082
Nombre d'UPI	320	597
Effectifs scolarisés en UPI	4 000	5 000

Source : Ministère de l'éducation nationale

* **Améliorer la formation des personnels.** En ce sens, le décret n° 2004-13 du 5 janvier 2004 rénove les formations spécialisées d'enseignants, pour les rendre plus attractives et en ouvrir l'accès aux enseignants du 2nd degré. En effet, il existe un **manque criant de personnels spécialisés** : à la rentrée 2003, on compte environ 5 600 postes d'enseignants spécialisés du 1^{er} degré¹.

Le certificat d'aptitude aux actions pédagogiques spécialisées d'adaptation et d'intégration scolaire (CAAPSAIS) est remplacé par deux nouveaux certificats :

- le certificat d'aptitude professionnelle pour les aides spécialisées, les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap (CAPA-SH), ouvert aux maîtres du 1^{er} degré ;

- le certificat complémentaire pour les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap (2CA-SH), destiné aux enseignants du 2nd degré.

En outre, des modules souples de formation professionnelle spécialisée seront proposés, dans les IUFM notamment, à l'ensemble des enseignants, ainsi qu'à d'autres personnels de l'éducation.

Ces dispositions sont essentielles, dans la mesure où la **faiblesse de la formation des enseignants sur le handicap justifie les trop nombreuses réticences à l'accueil d'enfants handicapés dans les classes ordinaires.**

Mise en œuvre depuis la rentrée 2004, la rénovation des formations permet de constater des premiers résultats positifs : 2 019 enseignants du 1^{er} degré sont inscrits en formation au CAPA-SH, soit une augmentation de 25 % des départs en stage par rapport à la rentrée 2003. Pour le 2nd degré,

¹ dont près de 4 000 postes affectés en CLIS ou sur des postes itinérants de soutien, 441 postes affectés en UPI, 138 à des emplois de direction spécialisés et 1 158 sont détachés auprès des commissions d'éducation spéciale ; par ailleurs, 5 576 postes sont mis à la disposition des établissements sanitaires ou médico-éducatifs.

l'objectif est de former 1 000 enseignants par an d'ici 2007, soit au moins 4 professeurs dans les 1 000 établissements qui devront accueillir une UPI.

*** Améliorer les conditions de scolarisation des élèves handicapés ou malades et développer les aides à l'intégration scolaire.**

A cet effet, la mise en place du statut des assistants d'éducation a permis de pérenniser et de développer les fonctions d'auxiliaire de vie scolaire, en inscrivant l'accueil et l'accompagnement des élèves handicapés au rang des missions prioritaires de ces personnels. Ces personnels bénéficient par ailleurs, pour prendre en compte la spécificité de leurs fonctions, de modalités de recrutement dérogatoires et d'une formation adaptée¹.

A ce titre, les moyens mobilisés sur le budget de l'éducation nationale en loi de finances initiale pour 2004 ont permis la création de 5 200 emplois, et 800 emplois supplémentaires d'AVS seront créés en 2005. Une enveloppe de plus de 4 millions d'euros vient, en parallèle, abonder le forfait d'externat des établissements d'enseignement privés, pour renforcer les effectifs d'AVS.

Ainsi, le nombre total d'AVS² est passé de 3 400 à la rentrée 2001 à plus de 7 000 à la rentrée 2003. **En 2003-2004, plus de 10 000 élèves ont pu bénéficier d'un accompagnement, contre 7 400 en 2002-2003.**

L'ACCOMPAGNEMENT DES ÉLÈVES HANDICAPÉS PAR UN AVS

Effectifs d'auxiliaire de vie scolaire (AVS) (au dernier trimestre 2003-2004)	Aides éducateurs	1 800
	AVS-i	3 250
	AVS-co	1 330
	TOTAL	6 380
Nombre d'élèves accompagnés (en mai 2004)	1 ^{er} degré	8 726
	2 nd degré	1 441
	TOTAL	10 167

Source : Ministère de l'éducation nationale

¹ Un cahier des charges a été élaboré, en liaison notamment avec les associations spécialisées, et des instructions ont été adressées aux recteurs en juin 2004, pour que soient mis en place des modules structurés couvrant l'ensemble des tâches des AVS : un module de formation d'adaptation à l'emploi, à l'intention de tous les AVS, d'une durée de 60 heures et des modules d'approfondissement, dont la durée totale annuelle ne peut excéder 140 heures, inscrits dans une logique de formation professionnalisante en cours d'emploi ; ces formations feront l'objet d'un suivi et d'une évaluation ; une mesure nouvelle de 8 millions d'euros avait été inscrite à leur intention en LFI pour 2004.

² On distingue deux catégories d'AVS, selon qu'il s'agisse d'une aide apportée à l'équipe d'enseignants intégrant un groupe de jeunes handicapés au sein d'un établissement (AVS-Co), ou de l'aide individuelle apportée à un jeune handicapé (AVS-I) sur décision de la commission départementale d'éducation spéciale (CDES).

Les AVS représentent une aide souvent indispensable pour permettre, dès lors que leur handicap ou leur état de santé le permet, l'accueil en classe ordinaire des enfants handicapés, en leur donnant des chances égales de réussite. **L'accompagnement par un AVS doit être clairement réservé, toutefois, aux élèves pour lesquels il s'avère nécessaire, l'objectif étant de favoriser, à terme, son autonomie.** Cela suppose, comme le précise le projet de loi en cours de discussion, un **suivi individualisé des parcours et une évaluation régulière des progrès et besoins de l'enfant par une équipe pluridisciplinaire**, afin de proposer aux familles des réponses évolutives et adaptées. A ce titre, une nouvelle application informatique (« Opales ») est mise en place pour moderniser et accroître l'efficacité des commissions départementales d'éducation spéciales.

Il n'en demeure, néanmoins, que les effectifs d'AVS, malgré les efforts engagés ces dernières années, sont encore trop insuffisants. A ce titre, votre rapporteur s'inquiète **des retards dans la mise en place des contrats CIVIS, qui devaient permettre de renforcer ces effectifs en assurant, notamment, le remplacement des emplois jeunes recrutés par les associations ou les collectivités territoriales.**

Enfin, il convient de veiller à ce que les structures scolaires soient adaptées à l'accueil des élèves handicapés, ce qui suppose des travaux de mise aux normes au coût souvent prohibitif. Or le rapport pour 2003 de l'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires et d'enseignement supérieur dresse un constat préoccupant : si ces critères sont désormais pris en charge dans la construction des bâtiments scolaires, **l'accessibilité des locaux et les préoccupations liées à la sécurité des élèves constituent bien souvent un frein à l'accueil des élèves handicapés**, et suscitent des réticences de la part des chefs d'établissement.

B. L'ÉCOLE, PREMIER RENDEZ-VOUS AVEC LA RÉPUBLIQUE

1. La réaffirmation du principe de laïcité à l'école, contre la montée des communautarismes

a) La mise en œuvre de la loi du 15 mars 2004

La loi du 15 mars 2004¹ réaffirme le principe de laïcité en milieu scolaire, en interdisant, dans les écoles, collèges et lycées publics « *le port de*

¹ Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics (JO du 17 mars 2004).

signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse ».

Adopté par le Parlement à une très large majorité, ce texte a constitué un rappel utile des valeurs républicaines qui sont au fondement de notre école publique. En vue de son entrée en application à la rentrée 2004, un important travail de préparation a été engagé en amont, dans l'esprit de pédagogie, de dialogue et de concertation qui a prévalu dans l'élaboration de la loi et de sa **circulaire d'application¹, diffusée le 18 mai 2004.**

Aussi faut-il se réjouir que sa mise en œuvre soit intervenue dans un climat serein : sur les 635 jeunes filles qui se sont présentées voilées le jour de la rentrée scolaire (contre 1 465 cas recensés l'année dernière), seuls 60 cas sont restés problématiques ; lors de son audition devant la commission, le ministre nous a indiqué que 9 exclusions avaient, à ce jour, été prononcées par les conseils de discipline. En outre, la procédure a concerné 3 lycéens sikhs.

La circulaire du 18 mai 2004 encadre de façon détaillée les modalités d'application de la loi, afin de faciliter sa mise en œuvre, dont la responsabilité incombe principalement aux chefs d'établissement, qui bénéficient de l'appui de cellules de veille dans les académies.

Si le souci d'explication et de dialogue doit être recherché pour assurer la compréhension, et l'appropriation, par les élèves et les familles, de la règle fixée par le législateur, il est clairement rappelé, dans le sens des positions défendues en séance publique par le président de notre commission, M. Jacques Valade, rapporteur du projet de loi pour notre Haute Assemblée, que l'esprit de fermeté devait prévaloir et exclure toute dérogation ou négociation : si l'exclusion de l'élève n'intervient qu'en dernier ressort, elle reste la seule issue en cas d'échec de la procédure de dialogue.

En outre, **votre rapporteur se félicite que cette circulaire soit l'occasion de rappeler aux élèves le respect de règles fondamentales destinées à mettre fin à certaines dérives constatées ces dernières années, et qui contribuent, notamment, à réaffirmer l'autorité de l'enseignant dans sa classe :**

- l'obligation légale d'assiduité s'impose en règle générale, ses exceptions, ponctuelles, étant strictement encadrées ;

- en contrepartie de la stricte obligation de neutralité qui s'impose aux enseignants, en tant que fonctionnaires de l'État, leur **autonomie pédagogique** est réaffirmée : les élèves ne peuvent s'opposer à un enseignement, ou un

¹ Circulaire n° 2004-084 du 18 mai 2004 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics (JO du 22 mai 2004).

enseignant, au nom de leurs convictions religieuses ; même si certaines questions méritent d'être abordées avec prudence, « aucune question n'est exclue a priori du questionnement scientifique et pédagogique ». Alors que ce principe avait, à plusieurs reprises, été contesté, élèves (et parents d'élèves) et professeurs sont ainsi clairement renvoyés à la place qui leur revient : celui qui apprend, face à celui qui détient et transmet le savoir.

b) Les dispositifs d'accompagnement

Plusieurs mesures, en accompagnement, visent à **conforter l'école dans son rôle civique, d'apprentissage des valeurs de respect de l'autre, de tolérance et du « vivre ensemble »** :

- la diffusion dans les établissements du **guide « L'idée républicaine aujourd'hui »**, qui propose un recueil de définitions, textes, chansons, films, etc, constituant autant de supports pédagogiques destinés à ancrer les valeurs de la République chez les élèves ; de plus, le DVD du film *Shoah* de Claude Lanzmann, édité sous l'ère du ministre M. Jack Lang et trop souvent resté dans les tiroirs des académies, a été diffusé dans les lycées ;

- comme le rappelle la circulaire d'application de la loi du 15 mars 2004, une **meilleure connaissance réciproque des différentes religions**, barrage contre l'intolérance et les préjugés, doit être favorisée au travers des enseignements, en français ou en histoire notamment ;

- dans le cadre de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, qui s'est traduit par la création, par décret du 8 décembre 2003, d'un comité interministériel, ou plus récemment, de la Haute autorité de lutte contre les discriminations, le ministre de l'éducation nationale a adressé une **circulaire «visant à prévenir, signaler les actes à caractère raciste ou antisémite en milieu scolaire et sanctionner les infractions »**¹ : face à la montée du nombre de ces actes dans les établissements scolaires ou à leurs abords², « impliquant une population de plus en plus jeune aussi bien parmi les auteurs que parmi les victimes », ces instructions insistent sur la nécessité d'y apporter « des réponses pertinentes, rapides, efficaces et systématiques » ; si le rôle préventif et éducatif de l'école est rappelé, la sanction disciplinaire ou pénale s'impose.

2. Lutter plus efficacement contre les violences scolaires

A l'occasion d'un déplacement à Nîmes le 8 novembre dernier, le Président de la République, M. Jacques Chirac, a insisté sur le fait que « c'est

¹ Circulaire n° 2004-163 du 13 septembre 2004, BO de l'éducation nationale n° 37 du 14 octobre 2004.

² Entre mai et juin 2004, 201 actes racistes et 63 actes antisémites ont été recensés, représentant 3 % de l'ensemble des signalements.

d'abord à l'école et grâce à l'école que nous ferons reculer la violence dans la société ». Afin de réduire le nombre d'incidents recensés dans les établissements scolaires, il a prôné une fermeté sans faille, et « *la tolérance zéro face à la délinquance et notamment la petite délinquance* ».

Comme le rappelle très justement notre collègue **M. Christian Demuynck** dans un **rapport sur la violence scolaire remis au Premier ministre le 15 juin 2004¹**, la finalité première de la prévention et de la lutte contre les violences scolaires est d'« *inculquer les valeurs de la République dans une perspective d'insertion sociale et professionnelle* ». Il s'agit donc de **rétablir la notion de sanction, sans pour autant la séparer ou la détourner de son caractère éducatif, pour restaurer l'autorité des enseignants, des équipes éducatives, mais aussi des parents.**

a) La violence scolaire : une réalité complexe et préoccupante

L'ampleur du phénomène est en effet préoccupant, et les plans successifs de prévention mis en place (6 depuis le début des années 1990) n'ont pas contribué à la réduire : après un recul en 2002-2003, les résultats de l'enquête Signa² pour l'année 2003-2004 révèlent **une hausse de 12,8 %**, avec 80 924 incidents recensés, soit leur niveau de 2001-2002.

Les principaux actes signalés correspondent à des violences physiques sans armes (29 %), des insultes ou menaces graves (24 %), des vols ou tentatives de vol (10 %), mais on note également une forte progression des violences à caractère sexuel et de la consommation ou du trafic de stupéfiants.

Les acteurs et victimes sont de plus en plus jeunes, en moyenne 13 ou 14 ans. Les collèges sont en première ligne, avec 70 % des déclarations, contre 15 % par les lycées généraux et technologiques et 14 % par les lycées professionnels. Néanmoins, près de la moitié des incidents déclarés se concentrent dans 10 % des établissements, presque tous situés en ZEP ou REP. Les élèves eux-mêmes en sont les principales victimes (plus de 80 % des cas).

En outre, on rappellera que ces données ne reflètent pas toute l'ampleur du phénomène, dans la mesure où **nombre de faits échappent aux statistiques officielles : ce sont en effet la fréquence et la répétition des incivilités, brimades, insultes, attitudes irrespectueuses, etc, qui rendent la situation peu supportable pour les équipes éducatives.**

¹ « *La rue dans l'école ? Connaître, prévenir et maîtriser l'intrusion de la violence dans les établissements scolaires* », rapport à M. Jean-Pierre Raffarin, Premier Ministre, présenté par Christian Demuynck, Sénateur de Seine-Saint-Denis, le 15 juin 2004.

² Mis en place à la rentrée 2001, le logiciel SIGNA couvre environ 7 900 collèges et lycées et 53 000 écoles publiques. Son objectif est de recenser l'ensemble des incidents graves survenus à l'école et à ses abords, ceux dont la qualification pénale est évidente ou qui ont fait l'objet d'un signalement à la police ou à la justice ou ceux qui ont eu un retentissement important dans la communauté éducative.

b) Rétablir l'autorité de la sanction : un renforcement du partenariat école – justice – police

Plusieurs avancées importantes se sont concrétisées, ces derniers mois, pour améliorer l'efficacité et la réactivité dans le traitement de la violence scolaire :

- sur la base d'une convention signée le 28 avril 2004 entre le Procureur de la République, le recteur de l'académie de Paris et le directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse, il a été mis en place, dès la rentrée 2004, une procédure destinée à réagir rapidement aux infractions dites « mineures » commises dans les établissements scolaires de l'académie ; un délégué du procureur a été nommé sur des établissements pilotes ; en parallèle, la préfecture de police de Paris a multiplié les interventions de prévention et de sensibilisation dans les établissements (distribution de dépliants thématiques, actions de sensibilisation...);

- dans le prolongement de cette action, un protocole d'accord visant à prévenir et traiter plus efficacement les violences scolaires a été signé à Dreux le 4 octobre 2004 entre le ministre de l'éducation nationale, M. François Fillon et le ministre de l'Intérieur, M. Dominique de Villepin.

Il ne s'agit pas de faire entrer la police ou la justice dans l'enceinte de l'école, ni de dédouaner de leur responsabilité les équipes éducatives, mais de faciliter la transmission et le partage des informations par « *un renforcement de la coopération entre les différents services de l'Etat* ».

**PROTOCOLE D'ACCORD ENTRE LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
ET LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR (4 OCTOBRE 2004)**

L'objectif de ce protocole, conclu pour une période de 2 ans avec une évaluation annuelle, est d'« *améliorer la sécurité des établissements scolaires tant à l'intérieur qu'à leurs abords, par un renforcement de la coopération entre les différents services de l'Etat, et en privilégiant la prévention de la délinquance, le traitement de la violence et de la délinquance, l'assistance aux élèves en danger, l'aide aux parents et plus généralement à tous les membres de la communauté éducative* ».

Afin de favoriser « *le croisement et le partage* » des informations, il sera désigné, dans chaque circonscription de police ou brigade de proximité, un correspondant « police ou gendarmerie – sécurité de l'école », identifié comme interlocuteur du chef d'établissement.

Avec l'accord du conseil administration de l'établissement, ces correspondants peuvent conduire les actions suivantes :

- élaboration d'un « diagnostic de sécurité » de l'établissement ;
- organisation de séances d'information sur la sécurité, le racket, les injures racistes ou sexistes, les violences, avec l'intervention de policiers ou de gendarmes, ainsi que des actions de prévention et d'information sur les toxicomanies ou encore la sécurité routière ; le but de ces actions est **d'établir un dialogue avec les jeunes et d'améliorer leur rapport à la loi** ;
- si besoin, ils auront la possibilité de mettre en place des opérations de surveillance et de contrôle aux abords des établissements, dans les transports scolaires, voire à l'intérieur de l'établissement, visant en particulier la consommation ou le trafic de stupéfiants et le racket.

- on citera enfin la **mise en œuvre, à la rentrée 2004, du plan modernisé de lutte contre l'absentéisme scolaire**¹ ; en parallèle de l'abrogation du dispositif de suppression ou de suspension des prestations familiales en cas d'absentéisme scolaire par la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance, le décret du 19 février 2004 institue un mécanisme orienté vers la **prévention et la responsabilisation des familles** : la réactivité prévaut, par l'engagement immédiat, par le chef d'établissement, d'un dialogue avec les familles en cas d'absences répétées et non justifiées ; l'inspecteur d'académie peut ensuite adresser un « *avertissement* » et proposer « *des mesures de nature pédagogique ou éducative pour l'élève et des modules de soutien à la responsabilité parentale* ». En dernier ressort, le Procureur de la République peut être saisi et prononcer une sanction pénale à l'encontre des responsables de l'enfant pour manquements à l'obligation scolaire. Le montant de l'amende encourue est alors de 750 euros, contre 150 euros précédemment.

L'ensemble de ces dispositifs respectent l'équilibre et la complémentarité entre la **nécessité d'une sanction qui soit systématique, mais juste et proportionnée**, et le **renforcement du rôle préventif de l'école**. L'école est en effet le premier lieu où les jeunes se confrontent aux limites imposées par le respect de la loi et de la règle, et font l'apprentissage de la responsabilité. La sanction n'est efficace que si les délais de réponse sont aussi brefs que possible, afin qu'elle conserve un sens et une lisibilité.

c) Une politique qui ne peut être que globale : des lacunes encore grandes de la part de l'institution scolaire

Si le partenariat avec la justice et la police est indispensable pour gérer en temps réel la remontée de tout acte de violence signalé, **la lutte**

¹ décret en Conseil d'État n° 2004-162 du 19 février 2004 portant modification du décret n° 66-104 du 18 février 1966 relatif au contrôle de la fréquentation et de l'assiduité scolaire et aux sanctions que comportent, au regard du versement des prestations familiales et en matière pénale, les manquements à l'obligation scolaire et du code pénal (JO du 20 février 2004).

contre les violences scolaires présente des spécificités propres au contexte scolaire qui font qu'elle ne peut s'inscrire que dans une démarche globale, impliquant l'ensemble des acteurs de la communauté éducative.

Comme le souligne M. Christian Demuynck dans le rapport précité, *« si la justice permet de traiter les cas les plus graves qui relèvent à l'évidence du pénal, elle ne doit pas servir à dédouaner de leurs responsabilités les enseignants et chefs d'établissement. Il faut laisser une place à la progressivité de la sanction et éviter de faire du procureur le seul recours »*.

Toutefois, alors que la cohésion des équipes éducatives est essentielle face à la violence scolaire, **l'institution scolaire accumule un certain nombre de lacunes qui contribuent, de facto, à accentuer ces difficultés :**

- la formation des enseignants en IUFM, trop théorique, et ne laissant pas suffisamment de place aux expériences de terrain, est déconnectée de la réalité. Il est pourtant essentiel de **former les enseignants à la gestion des conflits**. En ce sens, le président de la Conférence des directeurs d'IUFM, auditionné par notre commission, s'est prononcé en faveur d'un allongement de la formation professionnelle, sur 2 ans après le concours, la formation disciplinaire étant assurée par l'université. En effet, la part laissée aux stages est réduite, à l'heure actuelle, à la 2^e année, soit environ 7 mois.

- les **procédures d'affectation sur les postes les plus difficiles** sont paradoxales. Chaque année, la majorité des sortants d'IUFM, soit des jeunes enseignants inexpérimentés, sont nommés dans les zones les plus sensibles : 26 % des enseignants de collèges situés en ZEP ont moins de 30 ans, contre 16 % dans les autres établissements ; le « turn-over » y est, de fait, plus important qu'ailleurs ;

- il existe un **manque de reconnaissance et de valorisation** de la difficulté et des exigences des postes en établissements difficiles.

Néanmoins, **quelques avancées** se dessinent en ce sens, à partir d'un dispositif expérimental mis en place en Ile-de-France à la rentrée 2001¹ : dans 102 établissements identifiés les plus exposés à la violence, des **Postes à Exigences Particulières (PEP)** font l'objet d'une gestion spécifique (en matière de conditions d'avancement et d'ancienneté, d'aide à l'installation et au logement des jeunes enseignants, possibilité pour le recteur de procéder à des affectations groupées à la demande des agents pour favoriser la constitution d'équipes...). Sur ce modèle, le ministère envisage de créer, pour

¹ Circulaire interministérielle du 23 août 2001.

la rentrée 2005, une « affectation à caractère prioritaire justifiant une valorisation » (APV), remplaçant l'ensemble des bonifications antérieures¹ ;

- enfin, il existe un **manque criant de personnels médico-sociaux**, alors que leur rôle en matière de prévention, d'écoute et d'accueil auprès des élèves est primordial : on ne compte **qu'une infirmière pour 1 840 élèves, une assistante sociale pour 1 870 élèves et un médecin pour 5 660 élèves**. A ce titre, votre rapporteur constate avec regret que le projet de loi de finances pour 2005 n'inscrit aucune création de poste. Cela conforte votre rapporteur dans sa conviction que **l'exercice de ces missions gagnerait en efficacité en rejoignant les compétences des départements**, comme le Sénat l'avait initialement adopté, pour la médecine scolaire, sur proposition de notre commission, en première lecture du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales. En effet, le rôle clé de la Protection maternelle et infantile (PMI) en matière de veille et de prévention avait été souligné par le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs².

LES PROPOSITIONS DU RAPPORT DE M. CHRISTIAN DEMUYNCK SUR LES VIOLENCES SCOLAIRES

*** A court terme :**

- clarifier les règlements intérieurs, par l'élaboration d'une échelle de sanctions avec les enseignants, dans le but de bannir tout laxisme, et impliquer les élèves et leurs parents, dans le cadre d'un contrat d'engagement réciproque ;

- inculquer le rapport à la loi, par des actions de sensibilisation à la sanction, des visites de tribunaux (exemple : les expositions « 13/18 : Questions de justice ») ; politique de communication destinée à promouvoir les valeurs civiques, citoyennes.... ;

- établir une sanction immédiate et proportionnée, dans la mesure où « l'attitude des élèves consiste à tester la capacité de réponse de l'adulte » ; promouvoir d'autres types de sanction que l'exclusion, comme les travaux d'intérêt général ;

- faire en sorte que le conseil de discipline reste l'affaire des enseignants, des parents, des élèves et des élus, en excluant toute intervention extérieure ;

- renforcer les personnels médico-sociaux, en particulier dans les écoles primaires, pour améliorer la prévention chez les jeunes enfants ;

- prendre des mesures d'éloignement des éléments les plus perturbateurs : compléter les classes et ateliers relais par des structures « plus adaptées aux cas extrêmes » (écoles de la seconde chance, classes sas ou passerelles, internats, voire centres éducatifs fermés).

¹ Voir note de service n° 2004-178 du 21 octobre 2004, « Mouvement national à gestion déconcentrée : règles et procédures – rentrée 2005 » (BOEN n° 11 du 4 novembre 2004).

² Rapport d'information n° 340, 2001-2002, Délinquance des mineurs : la République en quête de respect, de la commission d'enquête présidée par M. Schosteck (M. Carle, rapporteur).

* **Sur le moyen terme**, « *la lutte contre la violence scolaire repose avant tout sur la cohésion et le dynamisme des équipes* » :

- adapter l'architecture des établissements, en privilégiant la fonctionnalité ;
- conférer une « autonomie accrue aux établissements et plus particulièrement aux chefs d'établissement » ;
- former les enseignants sur la question des problèmes de violence, par des stages sur la « gestion des relations et des conflits » ;
- créer des listes de postes à profil ;
- stabiliser les équipes enseignantes, en approfondissant les systèmes d'intéressement tant en terme de rémunération que de points de mouvement, et par la révision des mécanismes d'attribution des postes dans les zones difficiles (accentuer la notion de volontariat, envisager des déplacements en équipe des jeunes enseignants) ;
- responsabiliser les parents, pour restaurer l'autorité parentale ou instaurer un « service civil obligatoire », notamment dans le domaine de l'éducation, sorte de « service rendu » à la collectivité des jeunes issus du système scolaire.

II. DANS LA PERSPECTIVE DE LA LOI D'ORIENTATION SUR L'ÉCOLE : SE DONNER LA CAPACITÉ DE « FAIRE RÉUSSIR TOUS LES ÉLÈVES »

Comme l'a rappelé le Premier ministre à l'occasion de la remise du rapport de la commission nationale du débat sur l'avenir de l'école, présidée par M. Claude Thélot, le 12 octobre dernier, il ne s'agit pas aujourd'hui « *de mettre en œuvre la énième réforme de l'école qui prétendra tout changer* », mais de « *moderniser la loi de 1989* » et « *de se fixer une nouvelle ambition : celle de la réussite pour chaque élève* ». Telle est bien l'attente principale que nous plaçons tous en l'école : plus de la moitié des débats préparatoires aux travaux de la commission Thélot ont retenu le thème « *Comment motiver et faire travailler efficacement les élèves ?* ».

La réponse n'est plus à trouver dans l'inflation des moyens : alors que le budget de l'éducation nationale a augmenté de plus de 23 % en 10 ans, les résultats stagnent. La France dépense, pour l'enseignement secondaire, 25 % de plus par élève que la moyenne des pays de l'OCDE, alors que, selon les enquêtes internationales PISA, les résultats scolaires sont dans la moyenne.

Outre l'ensemble des remarques formulées par votre rapporteur, les préoccupations fondamentales liées à la réussite des élèves se rejoignent dans deux aspects qui apparaissent essentiels pour redonner un sens à l'école et renouer la confiance entre la Nation et l'institution scolaire :

- à la lumière des apports du rapport Thélot, donner une finalité claire et lisible à la scolarité obligatoire ;

- sur cette base partagée, responsabiliser les équipes éducatives, afin d'introduire plus de souplesse dans le fonctionnement du système scolaire.

A. LES PRINCIPAUX APPORTS DU RAPPORT THÉLOT : DONNER UNE FINALITÉ CLAIRE ET LISIBLE À LA SCOLARITÉ OBLIGATOIRE

Le « Miroir du débat » a mis en exergue les exigences prioritaires adressées par les Français au système éducatif :

- l'école ne doit pas seulement transmettre mais « faire maîtriser » ;

- elle ne doit pas seulement instruire mais aussi faire partager des valeurs et éduquer, avec les parents ;

- devenue trop opaque, l'école doit devenir l'école de la Nation.

En réponse, plusieurs lignes de forces du rapport Thélot apparaissent fondamentales, pour rendre l'école plus efficace et plus juste, tournée vers des objectifs concrets qui aient un sens pour l'ensemble des Français.

LES 8 PROGRAMMES D'ACTION PRÉCONISÉS PAR LA COMMISSION THÉLOT

1. La scolarité obligatoire : s'assurer que chaque élève maîtrise le socle commun des indispensables et trouve sa voie de réussite
2. Repenser la définition et l'équilibre des voies de formation au lycée
3. Aider les élèves à construire un projet éclairé et le respecter le mieux possible
4. Favoriser la mixité sociale sur tout le territoire
5. Renforcer la capacité d'action et la responsabilité des établissements scolaires
6. Dans l'équipe éducative, redéfinir le métier d'enseignant
7. Construire une éducation concertée avec les parents
8. Former avec des partenaires

1. La définition partagée du « socle commun des indispensables »

La première des priorités est que chaque élève maîtrise effectivement les savoirs les plus indispensables pour s'intégrer dans la société moderne.

Ce n'est pas prétendre rabaisser le niveau général de qualification des élèves que de se fixer cet objectif simple, dans la mesure où cette exigence est, comme on l'a vu, encore loin d'être remplie.

Alors que les objectifs quantifiés définis par l'article 3 de la loi d'orientation de 1989 – « *conduire d'ici 10 ans l'ensemble d'une classe d'âge au minimum au niveau du certificat d'aptitude professionnelle et 80 % au niveau du baccalauréat* » - n'ont pas été atteints, le pari de la qualification de 100 % d'une génération doit désormais reposer sur un objectif d'ordre qualitatif : il s'agit de « *s'assurer que l'ensemble d'une classe d'âge maîtrise, à l'issue de la scolarité obligatoire, les compétences (y compris comportementales) qui permettront à tous non seulement de poursuivre leurs études, initiales ou dans le cadre de la formation continue, mais aussi d'accéder à une intégration sociale et une vie professionnelle réussies* ».

C'est sur cette finalité clairement définie que doit s'engager toute la Nation. Ce socle commun se décline en termes de connaissances, de

compétences et de règles de comportements, qui correspondent à la triple mission prioritaire de l'école qui est d'éduquer, d'instruire, d'intégrer et promouvoir. Il s'agit du bagage de base nécessaire à tout citoyen responsable.

A titre indicatif, le rapport Thélot suggère de le faire reposer sur :

- deux « piliers » : la maîtrise de la langue française et les mathématiques ; de toute évidence, ces deux éléments fondamentaux sont à la base de l'acquisition d'une pensée rigoureuse et d'un langage structuré indispensable à la vie commune ;

- deux compétences devenues essentielles pour tout citoyen du XXI^e siècle : la maîtrise de « l'anglais de communication internationale » et des technologies de l'information et de la communication ; tout en étant convaincu que la capacité de s'exprimer en anglais fait partie intégrante du bagage indispensable à tout jeune à l'issue de sa scolarité, et que son absence de maîtrise constitue un handicap majeur, votre rapporteur reste réservé sur le principe qui conduit à lui conférer un tel statut utilitaire de langue universelle. En effet, cela **entre en contradiction avec deux aspects de notre politique** : la défense de la francophonie, d'une part, et, d'autre part, la volonté, rappelée récemment par le Président de la République, de promouvoir l'apprentissage d'autres langues européennes dès l'école primaire, notamment l'allemand.

- enfin, l'éducation au vivre ensemble ; à ce titre, il apparaît primordial à votre rapporteur qu'il soit rappelé à l'ensemble des adultes présents au sein des établissements scolaires, et notamment aux futurs enseignants, au cours de leur formation, la mission civique dont ils sont investis, en leur qualité de fonctionnaires de l'État. En vue de renforcer leur autorité, ils doivent faire preuve, dans l'enceinte scolaire, d'un **devoir d'exemplarité** dans le respect des valeurs et règles que promeut l'école.

2. L'insistance sur la notion de « maîtrise effective » des savoirs : un suivi plus individualisé des élèves

a) Une progression plus adaptée aux rythmes et besoins des élèves

La définition des finalités de la scolarité obligatoire s'accompagne d'exigences accrues en terme d'efficacité, afin de **conduire les élèves à la maîtrise effective des savoirs jugés indispensables**. Il s'agit en outre de faire en sorte que les élèves acquièrent une confiance en eux-mêmes. Or, et c'est une spécificité de notre pays dont on se passerait bien, cette confiance fait aujourd'hui trop souvent défaut.

Pour ce faire, votre rapporteur partage les recommandations visant à :

- personnaliser les apprentissages en adaptant leur rythme et les pratiques pédagogiques aux besoins de chaque élève ;

- définir, en conséquence, des parcours de progression par étapes, plus individualisés ;

- inscrire ces parcours dans l'organisation de la scolarité obligatoire en trois cycles (le cycle de l'apprentissage, celui de l'approfondissement et celui de la diversification), la maîtrise des compétences jugées indispensables conditionnant le passage d'un cycle à l'autre.

A chaque cycle sont associés deux catégories d'enseignements, pour répondre à la **double finalité de la scolarité obligatoire, à savoir faire en sorte que chaque élève maîtrise les savoirs les plus fondamentaux mais aussi trouve sa voie de réussite** :

- les « enseignements communs à tous », qui comprennent, outre le « socle des indispensables », d'autres enseignements destinés à développer des compétences utiles, comme l'EPS, les arts, le travail manuel, puis les humanités et les sciences, et la technologie, la découverte des métiers... ; cela rejoint les remarques formulées plus haut par votre rapporteur, visant à **renforcer la place de ces compétences et savoir-faire transversaux dans la culture scolaire commune, notamment pour révéler les talents divers des élèves** et valoriser certaines filières de réussite encore trop boudées, les voies scientifique et professionnelle notamment ;

- les « enseignements complémentaires choisis », qui introduisent une forme de diversification nécessaire pour tenir compte de la pluralité des goûts, aptitudes et talents, et permettre à l'élève de préparer son projet d'orientation.

b) Les conséquences sur les contours du métier d'enseignant

L'enseignant est la personne qui se situe au cœur du parcours d'apprentissage des élèves. Il est primordial que cette relation soit bâtie sur la confiance, non seulement entre le maître et l'élève, mais aussi avec les parents, « co-éducateurs » et accompagnateurs de l'enfant au cours de ses apprentissages. Cette confiance est essentielle pour restaurer l'autorité de l'enseignant, personne-clé dans la réussite de l'élève.

Aussi, il apparaît désormais que le métier d'enseignant ne peut être envisagé sous le seul angle de la transmission d'un savoir, même si cette composante reste la base et l'essence du métier. L'ambition de faire réussir tous les élèves ne peut se faire sans une participation active des enseignants :

- pour assurer diverses formes de suivi des élèves, en dehors des heures réservées aux cours (soutien plus personnalisé, études encadrées, aide intensive pour les élèves en difficulté...);

- pour évaluer les progrès des élèves et aménager leur parcours, en concertation avec le reste de l'équipe éducative ;

- pour conseiller les élèves dans l'élaboration de leur projet d'orientation, en relation avec d'autres partenaires éducatifs ou sociaux ;

- pour entretenir des relations plus fréquentes avec les parents, notamment les familles qui sont le plus éloignées de l'école.

L'exercice de l'ensemble de ces missions suppose, en outre, sans remettre en cause l'autonomie pédagogique de l'enseignant, mais au contraire pour viser une plus grande autorité et efficacité de l'acte pédagogique, de « *se fonder sur l'exercice, à l'échelle de l'établissement, d'une responsabilité et d'une expertise collectives* ». Il s'agit d'approfondir, dans l'intérêt des élèves, la **coordination au sein de l'équipe pédagogique**, afin de suivre et évaluer, de façon plus globale, des compétences plus transversales.

Ces exigences doivent, en parallèle, être prises en compte dans la formation des enseignants, en assurant, et cela semble prioritaire, une formation adaptée à la gestion de l'hétérogénéité des élèves, afin que le professeur ne se sente pas impuissant, comme c'est trop souvent le cas, face aux élèves en grandes difficultés, ainsi qu'à la capacité de personnaliser les apprentissages.

Ils doivent trouver appui, de surcroît, sur une équipe éducative soudée et cohérente, dotée de capacités d'actions suffisantes et adaptées à son contexte scolaire. En effet, face à la diversité des lieux d'éducation, votre rapporteur insiste sur la **nécessité d'insuffler davantage de souplesse à une gestion bien trop rigide, pour libérer les initiatives des acteurs de terrain du système éducatif, en contrepartie de leur plus grande responsabilisation.**

B. ASSURER UNE MEILLEURE ALLOCATION DES MOYENS PAR UNE PLUS GRANDE RESPONSABILISATION DES ACTEURS DU SYSTÈME ÉDUCATIF

« *Clef de voûte du système éducatif* », comme le souligne très justement la commission Thélot dans son rapport, **l'établissement scolaire est l'échelon le plus adapté pour apporter des réponses de proximité** aux problèmes que rencontre l'école, tant pour combattre l'échec scolaire que pour améliorer la gestion des ressources humaines.

En son sein, votre rapporteur insistera sur le rôle clé du chef d'établissement, animateur et pilote de l'équipe éducative.

Encore faut-il lui donner une capacité d'action suffisante, et rompre définitivement avec le système actuel, rigide et déresponsabilisant, qui accentue les inégalités et se satisfait d'une inflation incontrôlée des moyens.

1. Développer une logique de contractualisation avec les établissements

a) Une autonomie aujourd'hui privée de portée réelle

L'ambition de faire réussir tous les élèves ne peut être envisagée sans une refonte du fonctionnement des établissements scolaires, afin de leur donner **une souplesse et une capacité d'action suffisantes pour apporter des réponses de proximité cohérentes et adaptées à leur contexte scolaire.**

Dans la perspective, d'une part, de la modernisation de la loi d'orientation de 1989, et, d'autre part, de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, fondée sur les principes d'une plus grande globalisation des moyens en contrepartie d'une responsabilisation des gestionnaires et d'un contrôle de gestion accru, il est primordial de donner une réelle portée à l'autonomie pédagogique, éducative, administrative et financière des établissements d'enseignement.

Reconnue par les textes officiels, celle-ci est, de facto, vidée de son sens et de sa portée par l'excès de rigidité, de centralisme et de lourdeur de l'appareil administratif. Comme l'avait regretté M. Xavier Darcos, alors ministre délégué à l'enseignement scolaire, « *le harcèlement textuel* », à savoir la surabondance d'instructions adressées par l'administration centrale, bride les initiatives des acteurs de terrain.

Malgré les insistances des circulaires de préparation des rentrées 2003 et 2004 sur l'importance de l'autonomie pédagogique des établissements, **les progrès en ce sens sont réels mais restent trop limités** : quelques souplesses

horaires pour l'organisation du travail en groupes allégés, possibilité de substituer aux itinéraires de découvertes d'autres modalités d'aides aux élèves, possibilité d'expérimenter de nouveaux modes d'organisation des enseignements (dédoubléments ou regroupements de classes entre professeurs d'une même discipline...).

De surcroît, le projet d'établissement, conçu comme l'instrument de cette autonomie, se cantonne le plus souvent à un exercice formel. Comme le fait remarquer la Cour des comptes dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la « Gestion du système éducatif », *« compte tenu de l'emprise qu'exercent les services académiques sur le contenu et l'élaboration de l'offre de formation, les ambitions pédagogiques des projets sont souvent modestes »* ; par ailleurs, le *« manque d'enthousiasme »* des établissements *« s'explique en partie par la difficulté que ressentent les chefs d'établissement pour mobiliser les ressources nécessaires à l'exécution de leur projet, qu'il s'agisse des personnes en place ou des moyens financiers disponibles »*.

b) Vers une logique de contrat mise au service de la réussite des élèves

Véritable « *centre de gravité* » du système éducatif, l'établissement doit avoir la capacité de mettre en œuvre une **véritable politique d'établissement, orientée vers l'amélioration de la performance de l'action éducatrice, afin de faire réussir tous les élèves.**

Selon une enquête réalisée par la direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'éducation nationale, 95% des chefs d'établissement s'accordent sur le fait qu' « une politique d'établissement peut en quelques années améliorer sensiblement les performances scolaires des élèves ».

Aussi, conformément aux principes de la LOLF, et dans un sens qui rejoint les orientations prioritaires définies par la commission Thélot, laquelle souligne que *« le système éducatif doit passer du gouvernement par les règles au pilotage par les objectifs et les résultats »*, votre rapporteur estime essentiel de développer une **logique de contrat d'objectifs et de moyens**, support, dans un cadre financier maîtrisé, d'une plus grande efficacité et d'une responsabilisation accrue des équipes éducatives.

Cela passe par plusieurs étapes :

- une analyse partagée de la situation ;
- la définition d'objectifs et d'actions dans le cadre d'un projet d'établissement qui prendrait sa réelle dimension ; cela suppose, en contrepartie, que l'Etat affirme plus nettement ses prérogatives, par la

définition de priorités et d'exigences nationales claires, tout en laissant plus de souplesse aux acteurs locaux pour en définir les modalités de mise en œuvre ;

- l'engagement contractuel sur ces objectifs et les moyens nécessaires à leur mise en œuvre, qui devrait se faire, comme le préconise le rapport Thélot, dans un cadre tripartite, entre l'établissement, l'autorité académique et la collectivité territoriale de rattachement, compte tenu des compétences de ces dernières, renforcées et étendues par la récente loi de décentralisation ;

- une évaluation des résultats obtenus, donnant lieu, le cas échéant, à révision des moyens et des objectifs.

L'évaluation des performances des établissements est la contrepartie de leur plus grande liberté d'action des acteurs. Elle doit être mesurée au plan tant quantitatif (résultats aux examens, taux d'insertion scolaire et professionnelle des élèves...) que qualitatif (climat de vie scolaire). Pour ce faire, le développement d'une forme d'autoévaluation impliquant l'ensemble des acteurs de l'établissement, personnels et élèves, comme cela se pratique dans certains établissements d'enseignement supérieur, serait à envisager.

De surcroît, le principal intérêt consiste à **mesurer la « plus-value » de l'établissement**, en confrontant les résultats obtenus aux résultats attendus, compte tenu de l'environnement et des caractéristiques des élèves.

c) Une politique à la fois plus ambitieuse et maîtrisée de différenciation des moyens

La logique de contractualisation doit permettre d'aboutir à une allocation à la fois plus souple et mieux ciblée des moyens.

Il s'agit, d'une part, d'accorder de plus larges marges de manœuvre et d'initiatives laissées à la discrétion des établissements pour la mise en œuvre d'une véritable politique de projet, capable d'insuffler un dynamisme nouveau aux équipes éducatives. D'autre part, la répartition des moyens entre les établissements gagnerait à être optimisée, par une différenciation plus marquée en fonction des besoins et des différents contextes scolaires.

Dans le schéma suggéré par la commission Thélot, la dotation versée aux établissements se répartirait en trois composantes :

- une dotation fixe, calculée sur un mode identique pour tous les établissements, destinée à assurer les enseignements communs ;

- une part de l'ordre de 8 à 10 % de cette dotation serait laissée au libre usage de l'établissement pour la mise en œuvre de son projet, dans le cadre contractualisé ;

- enfin, certains établissements pourraient se voir allouer une dotation supplémentaire, variant de 0 à 25 % de la dotation, dévolue sur critères spécifiques, en fonction des caractéristiques des élèves accueillis.

Cette dernière dotation serait la traduction d'une politique plus volontariste de lutte contre les inégalités scolaires et sociales, alors même que le bilan de la politique d'éducation prioritaire est aujourd'hui plutôt nuancé.

2. Le rôle clé du chef d'établissement

Votre rapporteur estime primordial de ne pas sous-estimer la force d'impulsion personnelle du chef d'établissement pour créer les conditions favorables à la réussite de tous les élèves.

Celui-ci est appelé à jouer un rôle pivot, tant à l'intérieur de l'établissement, par l'animation de l'équipe éducative, qu'à l'extérieur, dans les relations avec les partenaires extérieurs, parents, entreprises, collectivités territoriales, police, justice, services médico-sociaux, etc, dont votre rapporteur a souligné la contribution décisive pour la réussite de l'école.

A cet égard, votre rapporteur rappellera qu'à son initiative, la loi relative aux libertés et responsabilités locales institue une relation directe entre le chef d'établissement et le président de la collectivité de rattachement, fondée sur la définition d'objectifs et de moyens, pour l'exercice des compétences confiées aux départements ou régions en matière d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique, ainsi que de gestion des personnels TOS exerçant ces fonctions dans les établissements.

Néanmoins, comme le fait observer la Cour des comptes dans le rapport précité, *« le rôle des chefs d'établissement, qui devraient surmonter le clivage entre les filières pédagogique et administrative, n'est pas encore suffisamment affirmé, ni perçu comme décisif dans le fonctionnement des équipes éducatives »*.

Si le « référentiel » publié en 2002 constitue un progrès, en clarifiant les fonctions et compétences des chefs d'établissement, et en leur confiant, notamment, la mission de *« conduire une politique pédagogique et éducative d'établissement au service de la réussite des élèves »*, les avancées se heurtent à un manque certain de capacités d'actions.

C'est pourquoi le chef d'établissement doit être reconnu comme le « chef d'orchestre » de l'établissement, en lui donnant des moyens concrets d'assumer la responsabilité de la politique conduite et des résultats obtenus.

A cet effet, dans le sens des propositions de la commission Thélot notamment, deux axes complémentaires sont à privilégier :

- **renforcer l'autorité et la collégialité du pôle de direction**, notamment en vue de rompre le cloisonnement nocif et paralysant entre l'administration et les personnels éducatif et pédagogique ;

- **faire du chef d'établissement le moteur de la cohésion de l'équipe éducative.**

Les jeunes enseignants de l'académie de Créteil, qu'a rencontré le ministre M. François Fillon le 4 novembre dernier, l'ont souligné de façon unanime : la clé, dans les zones difficiles, réside dans la qualité et la solidité de l'équipe d'encadrement et les échanges avec les autres professeurs.

Dans un souci de proximité, le chef d'établissement serait le mieux placé et le mieux qualifié, d'une part pour assurer une gestion des ressources humaines plus optimale, et d'autre part pour apprécier la manière de servir des personnels placés sous son autorité.

Cela suppose, par exemple, de lui donner plus de pouvoir en matière d'affectation et de mutation des personnels, comme cela fonctionne, avec le succès et les résultats que l'on connaît, dans l'enseignement privé sous contrat, voire de procéder au recrutement direct de certaines catégories de personnels. L'exemple des assistants d'éducation, recrutés au niveau des établissements, en est un premier exemple positif qui pourrait servir de référence.

Cela serait **le gage d'une plus grande cohésion et stabilité des équipes, mais aussi d'une meilleure adéquation entre les profils des personnels et les exigences particulières des postes.**

En outre, le chef d'établissement devrait bénéficier de marges de souplesse pour utiliser au mieux les compétences des personnels placés sous son autorité, notamment pour pouvoir gérer les besoins de remplacement ponctuels ou organiser des aides intensives en faveur des élèves en difficultés.

Par ailleurs, il serait intéressant de confier au chef d'établissement un plus grand rôle en matière d'évaluation des personnels, tout en veillant à garantir, en parallèle, des conditions d'équité, mais aussi en accordant une réelle portée à ces évaluations, afin de reconnaître davantage le mérite des personnels, tant en terme de rémunération que de progression de carrière ; à l'inverse, le constat d'inadaptation au poste devrait être pris en compte dans la gestion des ressources humaines de façon plus systématique.

L'ensemble de ces mesures suppose, en parallèle, la mise en place d'une gestion plus adaptée des personnels de direction :

- par l'adaptation de leur formation aux exigences nouvelles en termes de pilotage par objectifs et de contrôle de gestion,

- par l'élargissement de leur vivier de recrutement,

- par une politique d'affectation prenant en compte les exigences requises pour chaque poste, qui dépendent du contexte des établissements,

- par une valorisation accrue de la fonction, encore trop peu attractive, alors que le corps sera confronté, ces prochaines années, à des besoins massifs de renouvellement. Les mesures inscrites au projet de loi de finances pour 2005 (une mesure statutaire et 40 créations de postes), sont un premier pas en ce sens, mais doivent être encore amplifiées.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le **mercredi 10 novembre 2004**, la **commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Philippe Richert sur les crédits pour 2005 de l'enseignement scolaire.**

A l'issue de l'intervention du rapporteur pour avis, un large débat s'est engagé.

M. Jacques Legendre, s'inquiétant tout d'abord des conclusions du rapport de la commission Thélot consistant à prôner l'apprentissage obligatoire de l'anglais afin de rendre l'enseignement des langues plus efficace, a souligné l'importance de maintenir une certaine diversité dans les langues étudiées. En outre, soucieux d'améliorer l'accès des bacheliers à l'enseignement supérieur, il a estimé nécessaire de réviser les mécanismes d'information et d'orientation des élèves.

Exprimant sa déception face à un mauvais budget dont la progression équivaut à celle de l'inflation, **M. Yannick Bodin** s'est interrogé sur les marges de manœuvre disponibles permettant de donner l'impulsion mise en avant par le ministre lors de son audition. Il a fait remarquer, en outre, que les créations de 1.000 postes dans le premier degré incluaient l'intégration des instituteurs de Mayotte, ce qui ne constitue pas réellement des créations de postes, avant de déplorer que 33.000 postes aient été supprimés sur les 3 derniers exercices budgétaires, parmi lesquels des postes de personnels ATOSS (administratif, technicien, ouvrier, de service et social), alors que le Gouvernement de M. Lionel Jospin avait annoncé la création de 185.000 postes sur 5 ans.

Par ailleurs, il a soulevé le problème du statut social des lycéens ainsi que de l'insuffisance des personnels médico sociaux et des classes d'accueil pour les élèves dont le français n'est pas la langue maternelle. Il a insisté, enfin, sur la nécessité d'assurer aux enseignants une véritable formation professionnelle et de renforcer l'enseignement des valeurs civiques.

Mme Colette Mélot a souligné l'importance des sections européennes, notamment en vue de relancer l'apprentissage de langues peu enseignées.

Mme Annie David s'est inquiétée, tout d'abord, de la mauvaise répartition des crédits d'aide sociale entre les établissements, avant de regretter que la création de postes d'enseignants dans le premier degré, insuffisante au regard de la progression attendue des effectifs, se fasse au détriment des postes d'enseignants du second degré. Dans le cadre de la politique de lutte contre les violences scolaires, elle a estimé primordial de renforcer la présence de jeunes adultes dans les établissements, et notamment d'assistants d'éducation.

Revenant sur la priorité consistant à adapter l'école aux nouveaux enjeux, elle a souligné que cela ne devait pas conduire à « formater » les élèves, la mission essentielle de l'école étant de les éduquer.

Rappelant, enfin, qu'elle avait démissionné de la commission Thélot lors de la présentation de l'avant-projet du rapport, elle a souhaité que les moyens qui accompagnent l'application de la nouvelle loi d'orientation sur l'école soient à la hauteur de l'ambition de faire réussir tous les élèves, et elle a regretté que le ministre n'ait pas eu le temps, lors de son audition, de développer les orientations qui seraient retenues.

Mme Catherine Morin-Desailly a insisté sur la nécessité d'augmenter le nombre de structures d'accueil en milieu scolaire des élèves souffrant d'un handicap tant moteur que mental et de renforcer, en parallèle, la formation des enseignants. Elle s'est demandé, ensuite, où en étaient l'application du plan en faveur des arts et de la culture à l'école et la mise en place des classes à projet artistique et culturel (PAC).

S'inquiétant du déclin de l'apprentissage de langues comme l'allemand, l'italien ou le portugais, qui s'accompagne d'un recul du français dans le monde, **M. Ivan Renar** a souhaité que soient rappelées, une nouvelle fois, les conclusions du rapport de M. Jacques Legendre. Il a déploré, par ailleurs, l'insuffisance des enseignements artistiques et culturels, alors qu'ils participent à la formation des futurs citoyens.

Revenant sur le problème de l'enseignement des langues, **M. Pierre Laffitte** a souligné la nécessité d'améliorer, en ce domaine, l'information des élèves et des familles sur l'utilité de leur apprentissage, y compris sur le plan professionnel.

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

- en Alsace, toutes les écoles primaires proposent aux élèves un enseignement en allemand de 2 à 3 heures par semaine, et se développe, en outre, un enseignement bilingue à parité, dès l'école maternelle ; par ailleurs, l'enseignement du français est désormais obligatoire dans le pays de Bade, à la frontière franco-allemande ;

- la mise en place, depuis la rentrée 2003, du dispositif des assistants d'éducation, s'est déroulée de façon positive, et de vrais efforts ont été menés pour renforcer les effectifs d'auxiliaires de vie scolaire, afin d'améliorer l'accueil des élèves handicapés ;

- le présent rapport est l'occasion de réagir aux propositions du rapport Thélot et d'exprimer un certain nombre de remarques que l'on souhaite voir transposées dans la future loi ;

- l'intégration progressive des instituteurs de Mayotte dans l'éducation nationale constitue une avancée positive ;

- s'il y a eu, en effet, des créations de postes de personnels ATOSS jusqu'en 2002, il n'y a pas eu, en revanche, de rééquilibrage de la répartition de ces effectifs, d'où l'existence d'importantes disparités entre les académies ;

- le coût du transfert des personnels TOS est à relativiser dans la mesure où, dans le cas du Bas-Rhin, l'augmentation de 10 % des effectifs, étalée sur 3 ou 4 ans, aurait un coût d'environ 700 000 euros par an, alors que le département a été confronté à 30 millions d'euros de dépenses supplémentaires dès la première année d'application de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ;

- les fonds sociaux ont leur utilité, mais obligent les familles à quémander une aide ; aussi serait-il préférable de rééquilibrer la répartition entre les crédits de fonds sociaux et les crédits de bourses, en faveur de ces derniers ;

- l'école n'a pas pour objectif de formater les élèves aux enjeux de la société moderne mais de les ouvrir sur les réalités économiques et sociales, afin de faciliter leur insertion professionnelle ;

- l'ambition de faire réussir tous les élèves consiste à tendre vers une plus grande égalité des chances et vers l'épanouissement des enfants, ce qui suppose, en effet, de renforcer la place des activités artistiques et culturelles.

A l'issue de cet échange de vues, la **commission** a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'enseignement solaire dans le projet de loi de finances pour 2005, les groupes socialiste et communiste républicain et citoyen s'abstenant.**