

N° 90

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Jean BERNADAUX,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : **1805, 1861 à 1866** et T.A. **370**.

Sénat : **88** et **89** (annexe n° **15**) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UNE DÉRIVE BUDGÉTAIRE CONJUGUÉE À DES DYSFONCTIONNEMENTS PERSISTANTS	7
A. L'ANALYSE DES CRÉDITS : LE PASSAGE DU CAP DES 300 MILLIARDS DE FRANCS	7
1. <i>L'enseignement scolaire, premier budget de l'Etat</i>	7
2. <i>Les causes de cette dérive continue : la viscosité du budget de l'éducation nationale</i>	8
a) Le poids des dépenses de personnels	8
b) Le poids des services votés	9
c) Des dépenses nouvelles résiduelles	9
3. <i>L'effet d'entraînement des plans de revalorisation et d'intégration</i>	9
a) Les incidences budgétaires des mesures catégorielles	9
b) Le coût de l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles	10
B. UNE ÉVOLUTION DIVERGENTE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DES EFFECTIFS SCOLARISÉS : UNE RENTE DÉMOGRAPHIQUE NÉGLIGÉE	11
1. <i>Une nouvelle augmentation des emplois</i>	12
a) Une forte progression du nombre des emplois budgétaires depuis dix ans	12
b) Un mouvement conforté dans le projet de loi de finances pour 2000	13
2. <i>Une rente démographique négligée</i>	16
a) Une décroissance des effectifs ignorée par les budgets antérieurs	16
b) Les projections pour les dix ans à venir	16
3. <i>Une logique d'abord quantitative et un contrôle insuffisant des emplois</i>	16
a) Une faible incidence sur les taux moyens d'encadrement	16
b) La nécessité d'une logique qualitative	17
c) Un contrôle insuffisant des emplois	17
C. DES MOYENS BUDGÉTAIRES EN PROGRESSION NE REMÉDIANT PAS AUX DYSFONCTIONNEMENTS DEVENUS STRUCTURELS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	19
1. <i>Le premier bilan de la déconcentration du mouvement des enseignants du second degré</i>	19
a) Les objectifs de la réforme	19
b) Le calendrier de la réforme	20
c) Les postes à pourvoir en établissement	20
d) La mobilité des enseignants	20
e) L'aide apportée aux enseignants	21
f) Les incidences de la réforme sur la mobilité des personnels	21
g) Un bilan qui reste mitigé	22
2. <i>Une réforme attendue du système de remplacement</i>	23
a) Les principes de la réforme	23
b) L'évolution du taux d'absence des enseignants dans le second degré	24
c) Les observations formulées par la commission	25
3. <i>Des besoins disciplinaires mal satisfaits</i>	26
a) Une inadaptation disciplinaire	26
b) Les besoins de recrutement dans les grandes disciplines pour les dix ans à venir	27

4. <i>L'absence de tout assouplissement des contraintes disciplinaires</i>	28
D. UN RECOURS ENCORE EXCESSIF AUX VARIABLES D'AJUSTEMENT	29
1. <i>Les maîtres auxiliaires, une résorption régulière des effectifs par la voie des concours</i>	29
2. <i>Un recours de plus en plus important aux contractuels</i>	30
3. <i>Le recours inévitable aux heures supplémentaires</i>	31
a) <i>Les modalités de répartition des heures supplémentaires : une compétence rectorale</i>	31
b) <i>Un recours de plus en plus important aux heures supplémentaires</i>	32
c) <i>La ventilation des heures supplémentaires entre le second degré et les classes préparatoires</i>	33
d) <i>Des modalités de rétribution contestées</i>	33
4. <i>Une nouvelle vague d'aides éducateurs</i>	35
a) <i>Des vagues successives de recrutement</i>	35
b) <i>L'affectation des aides éducateurs</i>	35
c) <i>Un coût budgétaire important</i>	35
d) <i>La participation des aides éducateurs aux activités hors temps scolaire</i>	36
e) <i>Le droit à une formation professionnalisante</i>	36
f) <i>Les modalités de sortie de la formule</i>	36
g) <i>Les interrogations de la commission</i>	37
II. DES RÉFORMES ANNONCÉES À LA PORTÉE INCERTAINE	38
A. LA RÉFORME DE L'ÉCOLE PRIMAIRE	38
1. <i>La Charte pour bâtir l'école du XXI^e siècle : un nouveau cadre pour l'école ?</i>	38
a) <i>Une charte qui se veut ambitieuse</i>	38
b) <i>Les principes de l'école du XXI^e siècle</i>	38
c) <i>Une expérimentation à grande échelle sous l'égide de l'INRP</i>	39
d) <i>Une réforme à coût inchangé</i>	39
2. <i>Les orientations dégagées lors des « Etats généraux de la lecture et des langages »</i>	39
3. <i>L'aménagement des rythmes scolaires</i>	40
a) <i>La mise en œuvre des CEL</i>	40
b) <i>L'évaluation des dispositifs</i>	40
4. <i>Les interrogations de votre commission</i>	41
B. LE COLLÈGE POUR TOUS ?	42
1. <i>Les questions préalables : la consultation Dubet</i>	42
2. <i>Les objectifs de la réforme</i>	43
a) <i>Un collège pour tous</i>	43
b) <i>Un enseignement diversifié</i>	43
c) <i>Des conditions de vie améliorées</i>	44
3. <i>Les observations de la commission</i>	44
C. LA MISE EN ŒUVRE DU « LYCÉE POUR LE XXI^e SIÈCLE »	45
1. <i>La réforme des lycées</i>	45
a) <i>Les principes de la réforme</i>	45
b) <i>La mise en œuvre de la réforme</i>	46
c) <i>les incidences budgétaires de la réforme</i>	46
d) <i>L'aménagement progressif des programmes</i>	47
2. <i>La mise en œuvre du plan lycéen</i>	47
3. <i>Les observations de la commission</i>	48
III. DES CHANTIERS QUI RESTENT EN SUSPENS	49

A. LA NÉCESSAIRE REVALORISATION DE LA FONCTION DES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT	49
1. <i>La mission Blanchet</i>	49
2. <i>Le constat</i>	49
3. <i>Les propositions de réforme</i>	50
a) Faciliter l'exécution des tâches	50
b) Moderniser le « pilotage » des établissements	50
c) Renforcer le rôle des chefs d'établissement et de leurs équipes	50
d) Favoriser l'accès à la fonction	51
e) Accompagner les carrières des personnels de direction	51
4. <i>Les observations de la commission</i>	51
B. UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'ÉVALUATION DES ENSEIGNANTS	52
1. <i>Un rapport d'activité rédigé tous les trois ans</i>	53
2. <i>Une association plus étroite entre les corps d'inspection et les personnels de direction</i>	53
3. <i>Une entrée progressive dans le métier d'enseignant</i>	54
4. <i>Les observations de la commission</i>	54
C. UNE NOUVELLE ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL ET DE MEILLEURES CONDITIONS MATÉRIELLES DE TRAVAIL DES ENSEIGNANTS	55
1. <i>Les grandes lignes du rapport Bancel</i>	55
2. <i>Les principales mesures proposées par le rapport</i>	55
a) La révision des obligations de service	55
b) Un projet pédagogique	55
c) La création d'un conseil pédagogique et scientifique	55
d) La professionnalisation des recrutements et de la formation	56
e) Les autres mesures	56
3. <i>Les observations de la commission</i>	56
EXAMEN EN COMMISSION	58
CONCLUSION	61

Mesdames, Messieurs,

Avec 308,7 milliards de francs contre 297,7 milliards de francs en 1999, le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2000, qui regroupe les enseignements primaire et secondaire, enregistre une progression de 3,5 % par rapport à 1998 alors que son augmentation avait été de 4,1 % au cours de l'exercice précédent.

Pour la première fois, ce budget passe donc le cap symbolique des 300 milliards de francs et illustre d'une manière singulière le passage à l'an 2000 pour notre système éducatif.

Convient-il de s'en réjouir ?

Sans doute pas, car la dérive budgétaire dénoncée par les récents travaux de la commission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels de l'éducation¹ se poursuit, même si une légère décélération peut être observée dans la progression des crédits par rapport à l'an dernier.

Par ailleurs, aucune amorce d'un rééquilibrage entre les moyens budgétaires accordés à l'enseignement scolaire et ceux attribués à l'université ne peut être constatée alors que la chute des effectifs d'élèves scolarisés dans le premier et le second degré, commandée par l'évolution démographique, se poursuit de manière inexorable et se transmet progressivement entre les degrés successifs d'enseignements.

Certes les causes de cette dérive sont connues et ont été analysées de manière approfondie par la commission d'enquête : dans le projet de budget, les 4/5^e de la progression des crédits correspondent aux incidences de mesures décidées les années antérieures.

¹ *Mieux gérer, mieux éduquer, mieux réussir : redonner sens à l'autorisation budgétaire - Sénat n° 328 (1998-1999)*

Une faible part des crédits supplémentaires peut donc être considérée comme destinée à financer les réformes annoncées avec éclat par les ministres en charge de l'enseignement scolaire, réformes dont le présent avis s'efforcera d'apprécier la véritable portée.

Votre commission ne peut donc que s'inquiéter d'une dérive budgétaire qui est appelée à se poursuivre.

Parodiant le mot célèbre de Villèle sous la Restauration, qui déclarait devant la Chambre, alors que les dépenses publiques atteignaient pour la première fois le seuil symbolique du premier milliard : « Saluez ce milliard, messieurs, vous ne le verrez plus ! », votre commission, à l'aube de ce XXI^e siècle, vous invite à saluer ces 300 milliards, car le Sénat, lui non plus, ne les reverra pas.

*

* *

Dans les développements ci-après, votre commission rappellera d'abord que la progression incontrôlée des crédits s'accompagne de dysfonctionnements persistants dans l'enseignement scolaire.

Elle insistera ensuite sur la portée limitée des réformes mises en oeuvre pour chacun des niveaux de cet enseignement.

Elle examinera enfin un certain nombre de chantiers de réforme qui sont à la fois porteurs d'avenir, mais aussi d'incertitudes.

*

* *

												2000
Budget de l'enseignement scolaire	184	200	218	227	242	251,3	262,2	273,1	277,2	285,9	298,2	308,5
Accroissement en %	5,1	8,7	9	4,13	6,61	3,84	4,34	4,16	1,5	3,15	4,13	3,46
Budget de l'éducation nationale	209,2	227,4	248,3	262,5	281,7	291,5	304,4	317,4	324,2	334,4	348,8	360,9
Accroissement en %	5,7	8,7	9,19	5,72	7,31	3,48	4,43	4,27	2,14	3,14	4,3	3,3
Budget de l'Etat	1.164	1.234	1.294	1.337	1.402	1.455,5	1.486,1	1.551	1.563,3	1.589,7	1.620,5	1.682,5
Accroissement en %	1,8	6	4,88	3,32	4,86	3,82	2,1	4,37	0,79	1,69	1,8	0,9
Part du budget de l'enseignement scolaire dans le budget de l'Etat en %	15,8	16,2	16,8	17	17,3	17,3	17,6	17,6	17,7	18	18,4	18,3

Cette évolution s'inscrit par ailleurs dans un mouvement plus général : la dépense intérieure d'éducation qui englobe toutes les dépenses effectuées par l'ensemble des agents économiques, administrations centrales ou locales, entreprises et ménages pour les activités d'éducation, enregistre une progression bien supérieure à celle de la richesse nationale.

La DIE atteignait en effet en 1997 près de 592 milliards de francs, soit 7,3 % du PIB, cet effort financier représentant en moyenne 9 900 francs par habitant, le « coût » de chaque élève ou étudiant étant évalué à 34 900 francs.

Depuis 1974, la DIE a augmenté de 87 % en francs constants alors que pour la même période, le PIB n'a augmenté que de 61,2 %.

Il convient également de rappeler qu'une scolarité engagée à l'âge de trois ans et menant au baccalauréat général ou technologique sans redoublement est aujourd'hui évaluée à environ 500 000 francs alors que ce même cursus était estimé à 363 000 francs en 1986.

2. Les causes de cette dérive continue : la viscosité du budget de l'éducation nationale

a) Le poids des dépenses de personnels

Cette viscosité tient d'abord à la lourdeur des dépenses de personnels : 96 % des crédits alloués à l'enseignement scolaire sont en effet destinés à rémunérer les diverses catégories de personnels. Le budget de l'enseignement scolaire est ainsi avant tout un budget de rémunérations.

En conséquence, les dépenses d'intervention sont réduites à la portion congrue, comme d'ailleurs les dépenses en capital : il faut rappeler que ces dernières ont représenté moins de 750 millions de francs en 1999 soit 0,25 % du total du budget de l'enseignement scolaire.

Cette tendance tend d'ailleurs à se conforter puisque la part des rémunérations n'était que de 91,3 % en 1985 avant la mise en œuvre des mesures de décentralisation.

b) Le poids des services votés

Alors que par tradition, les services votés représentent la plus grande part des crédits d'un département ministériel, souvent supérieur à 90 %, ce pourcentage est encore plus important dans l'enseignement scolaire en raison du poids des dépenses de rémunération des personnels : dans la loi de finances pour 1999, les services votés s'élevaient ainsi à 292,2 milliards de francs, soit plus de 98 % de l'ensemble des crédits.

c) Des dépenses nouvelles résiduelles

Compte tenu de l'importance des services votés, le pouvoir budgétaire du Parlement est ainsi particulièrement réduit et sa marge de manoeuvre n'a porté, par exemple, dans la loi de finances initiale pour 1999 que sur 5,54 milliards de francs, soit seulement 1,86 % de l'ensemble des crédits.

S'agissant de la progression des crédits de l'enseignement scolaire entre 1998 et 1999, il faut noter que les mesures nouvelles ne constituaient qu'à peine la moitié des 11,8 milliards de francs d'augmentation, l'autre moitié résultant de la progression automatique des crédits de rémunération.

3. L'effet d'entraînement des plans de revalorisation et d'intégration

a) Les incidences budgétaires des mesures catégorielles

Les mesures catégorielles et indiciaires prises dans l'éducation nationale sont particulièrement lourdes en termes budgétaires ; l'augmentation de 1 % du point « fonction publique » correspond à une progression automatique de 2,75 milliards de francs.

Depuis 1990, les personnels de l'éducation nationale ont bénéficié de plus de 30 milliards de francs en mesures catégorielles, soit 11 % de la masse salariale, ce qui constitue une part essentielle de l'augmentation du budget de l'enseignement scolaire observée chaque année et la principale source de sa rigidité.

b) Le coût de l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles

Le décret du 1^{er} août 1990 a créé le corps des professeurs des écoles.

De 1990 à 1994, l'intégration des instituteurs, qui sont des fonctionnaires de catégorie B, dans le corps des professeurs des écoles qui sont classés eux, dans la catégorie A de la fonction publique, a été réalisée en application du plan Jospin pour 7 000 transformations annuelles, et en vertu du protocole Durafour pour 5 000 transformations annuelles, soit un total de 12 000 transformations par an.

Si l'on ajoute la création d'une hors classe en 1994, dotée de l'échelonnement indiciaire des certifiés, le coût de cette mesure d'intégration s'est élevé à plus de 6 milliards de francs.

Au total, plus de 121 000 enseignants du premier degré ont bénéficié entre 1990 et 1998 de mesures catégorielles, statutaires et indiciaires.

Cette évolution se traduira par une augmentation du « coût » d'un instituteur de près de 50 % entre 1988 et 2007.

En 1998, le gouvernement a décidé d'accélérer l'unification des corps enseignants du premier degré et d'en rapprocher le terme à 2007 en augmentant le rythme d'intégration, sur la base de contingents annuels de 20 735 transformations d'emplois, le nombre d'emplois à pourvoir par la voie du premier concours interne étant maintenu à son niveau de 1998.

Le décret du 28 avril 1999 prévoit donc que, jusqu'à l'extinction du corps des instituteurs, le nombre des emplois qui peuvent être pourvus chaque année par les deux voies de promotion est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'éducation nationale, de la fonction publique et du budget, la proportion des emplois ouverts au titre du premier concours interne ne pouvant excéder 15 % du total des emplois à pourvoir par ces deux voies : dans ce cadre, ont été ouverts en 1999, 17 625 emplois au titre de la liste d'aptitude et 3 110 emplois au titre du concours.

Au 31 décembre 1999, près de 140 000 emplois d'instituteurs auront été transformés en emplois de professeurs des écoles, en application de ce dispositif, et plus de 150 000 instituteurs auront été intégrés dans le corps des professeurs des écoles.

Pour 2000, est inscrite la transformation de 20 735 emplois d'instituteurs en emplois de professeurs des écoles, pour un coût budgétaire de 715 millions de francs. La poursuite du même rythme d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles permettra l'achèvement du

plan d'intégration en 2007. Il convient de rappeler que le budget pour 1999 avait ouvert 153 126 emplois de professeurs des écoles et 166 572 emplois d'instituteur.

Le coût budgétaire de l'intégration des quelque 320 000 instituteurs s'élèvera approximativement à 11 milliards sur la période 1990/2007 compte tenu de la valeur du point fonction publique applicable en projet de loi de finances pour 2000.

Toutefois, l'intégration dans le corps des professeurs des écoles entraînant la perte du droit au logement et sur la base d'une proportion de 85 % d'instituteurs intégrés qui étaient logés ou percevaient l'indemnité représentative de logement, il convient de déduire de ce montant l'économie liée à la diminution progressive de la dotation spéciale instituteurs imputée au budget du ministère de l'intérieur ; cette économie peut être évaluée à 3,8 milliards de francs sur la même période.

Si cette harmonisation statutaire des personnels enseignants du premier degré est sans doute souhaitable pour des raisons sociales, votre commission ne peut qu'en souligner le coût budgétaire.

B. UNE ÉVOLUTION DIVERGENTE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DES EFFECTIFS SCOLARISÉS : UNE RENTE DÉMOGRAPHIQUE NÉGLIGÉE

Si l'on rapporte la courbe de la dérive budgétaire de l'enseignement scolaire à celle des effectifs des élèves, on constate depuis plusieurs années une évolution divergente.

Sur la suggestion de M. Jean-Claude Carle, rapporteur adjoint de la commission d'enquête, celle-ci a établi un graphique faisant apparaître de manière particulièrement explicite l'évolution contraire de ces deux éléments.

La « courbe de Carle » montre en effet que ces deux courbes se croisent au cours de l'année 1995 et s'écartent de plus en plus depuis 1997.

Elle fait apparaître clairement que l'effort budgétaire a été poursuivi de manière considérable alors même que les effectifs scolarisés diminuaient régulièrement. Si cette évolution peut révéler une volonté d'améliorer le taux d'encadrement des élèves, on peut s'interroger sur sa compatibilité avec les règles d'une bonne gestion des deniers publics.

« LA COURBE DE CARLE »

ÉVOLUTION COMPARÉE DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES (PUBLIC - MÉTROPOLÉ + DOM)
ET DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE DE 1992 À 1999

Force est de constater que le projet de loi de finances pour 2000 s'inscrit dans cette tendance lourde et prévoit encore la création de plusieurs milliers d'emplois alors que les effectifs d'élèves de l'enseignement scolaire poursuivent leur décline.

1. Une nouvelle augmentation des emplois

a) Une forte progression du nombre des emplois budgétaires depuis dix ans

Le rapport de la commission d'enquête du Sénat rappelait que du fait des recrutements intervenus au cours des dix dernières années, 43 500 emplois supplémentaires avaient été constatés dans l'éducation nationale, dont 66 % concernant le seul enseignement secondaire.

L'enseignement scolaire employait ainsi en 1998 environ un million de fonctionnaires, enseignants (83 %) et non enseignants, qui représentent plus de la moitié des emplois civils et 45 % de l'ensemble des emplois budgétaires de l'Etat.

Si depuis dix ans, le nombre des enseignants est resté quasiment stable dans le premier degré (environ 310 000), celui des professeurs du second degré a cru de près de 13 % et se situe aux alentours de 360 000.

b) Un mouvement conforté dans le projet de loi de finances pour 2000

Le projet de budget prévoit la création à la rentrée scolaire 2 000 de 4 300 emplois :

- 3 300 emplois d'enseignants (1 810 certifiés, 1 100 professeurs de lycée professionnel du 2^e grade, 115 professeurs d'éducation physique et sportive, 215 conseillers principaux d'éducation et 60 conseillers d'orientation psychologue). Ces emplois permettront d'ouvrir des concours réservés dans le cadre de la mise en œuvre du plan de résorption de l'emploi précaire ;

- 810 emplois d'ATOS (210 personnels administratifs et 600 personnels techniques dont 325 ouvriers d'entretien et d'accueil). Ces moyens nouveaux, qui sont sans doute justifiés, devraient contribuer à améliorer l'encadrement administratif dans les établissements scolaires, à assurer un meilleur entretien des locaux et le développement des compétences dans le domaine de l'assistance informatique, bureautique et multimédias ;

- 150 emplois de personnels médico-sociaux (10 médecins, 110 infirmières et 30 assistants de service social) qui permettront de développer le suivi sanitaire et social en particulier des élèves les plus en difficulté ;

- 40 emplois d'inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux.

Ces créations d'emplois dont le coût s'élève à 267,24 millions de francs s'accompagnent d'une économie de 244,14 millions de francs sur les crédits de rémunération des maîtres auxiliaires, de la suppression de 4 270 emplois de MI-SE et de 30 emplois d'ATOS de l'administration centrale.

Le projet de loi de finances pour 2000 prévoit également :

- la création de 70 contrats de maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat pour un coût de 6,54 millions de francs : 55 seront affectés à l'enseignement des langues régionales et 15 à l'enseignement spécialisé.

- la prise en charge de la rémunération de 185 instituteurs supplémentaires à Mayotte (16,49 millions de francs) afin de faire face à l'accroissement de la population scolaire de cette collectivité territoriale.

A ces mesures s'ajoute l'inscription des crédits nécessaires au recrutement de 1 000 MI-SE (39,64 millions de francs) et 5 000 nouveaux

aides éducateurs (43,45 millions de francs) pour améliorer l'encadrement des élèves notamment à la suite des propositions du conseil de sécurité intérieure.

- S'agissant de **l'enseignement du premier degré**, le projet de budget pour 2000 ne prévoit aucune suppression d'emploi d'enseignant dans un contexte de baisse continue des effectifs d'élèves (- 25 400). Il ne prévoit qu'une réduction technique de 31 emplois résultant de mesures de transformations et de transferts d'emplois entre sections budgétaires.

PERSONNEL ENSEIGNANT DU CHAPITRE 31-92

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Personnels d'enseignement	311 106	310 951	310 253	310 258	310 250	310 219
Personnels en stage	13 490	13 490	11 290	11 290	10 800	10 800
TOTAL	324 596	324 441	321 543	321 548	321 050	321 019

- S'agissant de **l'enseignement du second degré**, comme il a été vu, le projet de budget pour 2000 propose la création de 3 300 emplois de personnel enseignant et d'éducation dont 3 025 enseignants, 215 CPE et 60 conseillers d'orientation psychologues ; 4 270 emplois de MI-SE correspondant à des personnels chargés de fonction à temps partiel sont supprimés et les crédits de rémunération les concernant transférés sur le chapitre 31-97. Les autres emplois de MI-SE (29 717) sont inscrits au chapitre 31-97.

PERSONNEL ENSEIGNANT ET D'ENCADREMENT DU CHAPITRE 31-93

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Personnels d'enseignement et d'encadrement	401 082	401 875	401 752	401 857	405 156	408 839
Personnel d'information et d'orientation	4 247	4 247	4 248	4 249	4 250	4 310
MI/SE	37 148	37 137	37 287	37 287	33 987	0
Personnels en stage	14 950	14 950	13 975	13 975	13 925	13 525
TOTAL	457 427	458 209	457 262	457 378	457 368	426 674

Il convient de rappeler que la loi de finances pour 1999 avait créé 3 050 emplois d'enseignant du second degré, 250 emplois de CPE, et que les rémunérations de 3 300 emplois de MI-SE chargés de remplacement avaient été transférées sur ce chapitre 31-97 qui regroupe l'ensemble des crédits de remplacement des personnels du second degré.

S'agissant des effectifs non-enseignants, l'évolution des emplois budgétaires de **l'administration centrale** fait en revanche apparaître une

réduction continue des effectifs résultant des efforts de déconcentration d'un certain nombre d'opérations de gestion et de l'application des mesures de réforme de l'Etat.

Pour l'année 2000, la suppression de 30 emplois supplémentaires est inscrite au projet de loi de finances. L'objectif de réduction de ces effectifs sera poursuivi dans le cadre d'une réflexion globale sur la déconcentration de la gestion.

Pour les **services déconcentrés**, et sur la période couvrant 1995 à 1999, 1 842 emplois ont été créés, dont 1 227 emplois de personnel des services sociaux et de santé.

Le projet de loi de finances pour 2000 prévoit la création de 960 emplois afin d'améliorer les conditions d'accueil des élèves, dont 810 emplois d'ATOS qui seront utilisés d'une part, dans le cadre de la relance de la politique des ZEP, et d'autre part, pour abonder les dotations des académies métropolitaines déficitaires en emplois au regard de leurs charges, notamment au titre du plan de rattrapage en faveur des départements d'Outre-mer.

Votre commission tient à souligner cet effort qui devrait permettre de remédier en partie au manque criant d'ATOS dans nombre d'établissements, ces personnels jouant un rôle important dans l'encadrement des élèves.

**L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DES PERSONNELS ATOS
ÉVOLUTION DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS CHAPITRES 31-90 ET 36-60 DEPUIS 1995**

	1995(1)	1996	1997(2)	1998	1999	2000
ADMINISTRATION						
SERVICE	3 815	3 758	3 670	3 543	3 427	3 241
SOUS-TOTAL ADMINISTRATION CENTRALE	308	249	239	217	217	257
RECHERCHE	4 123	3 987	3 909	3 760	3 644	3 498
DONT : -INSPECTION					314	307
	3 208	3 207	3 209	3 217	3 224	3 242
SERVICES	236	236	238	245	245	248
SERVICES	19 238	19 220	21 414	21 780	21 690	21 742
SERVICES SOCIAUX ET DE	8 416	8 569	8 639	9 242	9 643	9 793
ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES ET	131 665	131 561	129 254	129 518	129 828	130 615
SOUS-TOTAL SERVICES	159 319	159 350	159 307	160 540	161 161	162 150
DONT :					7 105	7 105
TOTAL	166 650	166 544	166 425	167 517	168 343	169 197

2. Une rente démographique négligée

a) Une décroissance des effectifs ignorée par les budgets antérieurs

La commission d'enquête du Sénat a souligné l'importance de la décroissance démographique constatée depuis plusieurs années dans l'enseignement scolaire et qui s'est traduite par une baisse de 317 000 élèves depuis dix ans.

S'agissant des collèges, le nombre des élèves scolarisés connaissent une baisse sensible depuis 1995 et cette tendance devait se poursuivre, avec une atténuation lors des rentrées 1998 (- 15 700) et 1999 (- 1 400).

Pour les lycées professionnels, une baisse des effectifs de 15 400 élèves était attendue en 1999.

Concernant enfin les élèves du second cycle général et technologique, une nouvelle réduction de leur nombre devait intervenir aux rentrées 1998 (- 10 000) et 1999 (- 18 000).

b) Les projections pour les dix ans à venir

Compte tenu des éléments migratoires, de la stabilité attendue de la fécondité et de l'évolution de la scolarisation précoce, le **premier degré** devrait accueillir 220 000 élèves de moins dans les dix années à venir, cette baisse devant être particulièrement sensible jusqu'en 2003.

Pour le **second degré**, 393 000 élèves de moins sont attendus jusqu'en 2007.

Le collège devrait ainsi perdre 171 000 élèves entre 2002 et 2007 tandis que le nombre des lycéens devrait chuter de 84 000 entre 1997 et 2002 et de 29 000 entre 2002 et 2007.

Quant au second cycle professionnel, celui-ci devrait perdre 32 000 élèves, entre 1997 et 2002 et 12 000 pour les cinq années suivantes.

3. Une logique d'abord quantitative et un contrôle insuffisant des emplois

a) Une faible incidence sur les taux moyens d'encadrement

La progression inexorable des crédits budgétaires affectés à l'enseignement scolaire, conjuguée à une baisse continue des effectifs

scolarisés, aurait normalement dû se traduire par un renforcement significatif des taux d'encadrement.

Ce renforcement apparaît en fait symbolique : dans le premier degré, le nombre d'élèves par enseignant est passé de 24 en 1992 à 23,3 en 1998 et devrait atteindre 22 en ZEP aujourd'hui.

S'agissant du second degré, le taux moyen d'encadrement ne s'est que lentement amélioré entre 1992 et 1999 : pour le collège, il est passé de 15,9 à 15,6 et pour le lycée de 14,2 à 13,2, l'encadrement des lycées professionnels restant inchangé entre ces deux dates.

b) La nécessité d'une logique qualitative

Alors que l'augmentation continue des effectifs scolarisés, depuis les années d'après-guerre, appelait jusqu'à une époque récente, une politique de l'emploi volontariste, l'évolution démographique nouvelle impose un changement d'attitude du gouvernement. Celui-ci ne tire aucune leçon sur le plan budgétaire de la rente démographique en maintenant inchangé, et même en le faisant encore progresser, le nombre d'enseignants.

Cette logique quantitative alimente la surenchère budgétaire et représente une facilité qui dispense de mettre en œuvre des réformes de gestion d'ordre qualitatif.

Sans prôner évidemment une logique purement comptable qui consisterait à appliquer une règle mathématique de réduction des effectifs des enseignants proportionnelle à celle des effectifs d'élèves, votre commission estime qu'il est temps de mettre un terme à cette dérive budgétaire permanente qui, en fait, tient lieu de politique d'éducation.

c) Un contrôle insuffisant des emplois

La commission d'enquête du Sénat avait considéré que l'autorisation budgétaire était d'autant plus vidée de son sens que le contrôle qui s'exerce sur l'exécution du budget de l'enseignement scolaire était insuffisant.

Elle constatait en effet que le contrôle financier central ne pouvait à lui seul s'assurer de la bonne utilisation des dépenses d'éducation en raison de l'extrême déconcentration du système éducatif : le ministère ne tient pas en effet de comptabilité contradictoire des personnels qu'il emploie et ne connaît pas le nombre précis de ses effectifs.

Par ailleurs, le contrôle exercé au niveau local reste encore quasi inexistant : la comptabilisation des effectifs, première phase de l'effort entrepris, commence seulement d'être mise en œuvre, alors que le contrôle

juridique des emplois n'en est qu'à l'état d'ébauche et ne devrait pas être opérationnel avant plusieurs années en raison notamment d'une incompatibilité entre le système informatique des rectorats et celui des trésoreries générales.

Votre commission souhaiterait obtenir du ministre des indications sur l'état d'avancement de la réforme engagée du contrôle des emplois que la commission d'enquête avait jugée « embryonnaire ».

C. DES MOYENS BUDGÉTAIRES EN PROGRESSION NE REMÉDIANT PAS AUX DYSFONCTIONNEMENTS DEVENUS STRUCTURELS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Alors que chaque rentrée donnait traditionnellement lieu dans le passé à d'importantes manifestations sociales, les salariés sont désormais supplantés par les lycéens : les mouvements des lycéens ont aujourd'hui remplacé les défilés revendicatifs de jadis sur le pavé de nos villes, dans les semaines suivant chaque rentrée scolaire.

Ces mouvements sont pour l'essentiel suscités par l'absence d'enseignants dans certaines disciplines –toujours les mêmes– ce phénomène perdurant plusieurs semaines après la rentrée scolaire, notamment dans les établissements professionnels.

Les causes de ces dysfonctionnements sont bien connues et ont été analysées en détail par la commission d'enquête : mauvaise programmation des concours de recrutement, excessive spécialisation disciplinaire, changements intervenant dans les programmes, systèmes de remplacement imparfaits, centralisation excessive de la gestion des personnels... l'ensemble aboutissant à ce double phénomène paradoxal justement stigmatisé par le ministre : « des enseignants sans classe et des classes sans enseignant ».

Force est de reconnaître que deux mesures présentées comme majeures par le gouvernement, la déconcentration du mouvement des enseignants et l'aménagement du système de remplacement ne semblent pas avoir complètement répondu aux attentes de leur instigateur, ni sensiblement réduit les dysfonctionnements constatés lors de chaque rentrée.

1. Le premier bilan de la déconcentration du mouvement des enseignants du second degré

a) Les objectifs de la réforme

Les mesures prises au cours de l'année 1999 s'insèrent dans un processus de déconcentration des responsabilités au sein du système éducatif.

Leur principal objectif est d'apporter une amélioration qualitative de la gestion des personnels et notamment une connaissance plus rapide des affectations des enseignants. Ces nouvelles modalités participent du souci de gérer le système éducatif au plus près des intérêts des élèves et des attentes des enseignants.

Elles sont susceptibles d'offrir aux recteurs d'académie plus de souplesse dans la gestion des besoins des établissements scolaires et devraient faciliter une meilleure adéquation entre le profil des postes et la compétence des agents pour les pourvoir.

b) Le calendrier de la réforme

Au 18 juin 1999, près de 60 % des demandes du mouvement intra-académique étaient traitées par les académies ; le 23 juin, 90 % des opérations du mouvement intra étaient réalisées ; le 1^{er} juillet celles-ci étaient terminées.

Il convient de rappeler que le dispositif antérieur conduisait à terminer les opérations du mouvement à peu près à cette même date, mais chaque recteur devait ensuite organiser localement un processus de mouvement interne à son académie pour affecter les enseignants titulaires académiques, auxquels s'ajoutaient les nouveaux « TA » nommés au mouvement national (ils étaient 14 650 lors du mouvement de 1998). Dans ce cadre, il examinait également les demandes de « délégations rectorales » des enseignants titulaires d'une affectation à titre définitif qui sollicitaient une affectation provisoire plus proche de leurs souhaits au sein de l'académie.

c) Les postes à pourvoir en établissement

Les nouvelles procédures ont permis d'augmenter de près de 50 % le nombre des postes à pourvoir à titre définitif en établissements en 1999 (+11 984). Cette procédure aurait permis de réduire le nombre des moyens provisoires en heures, en engageant un dialogue avec les établissements qui a pu se dérouler jusqu'en avril-mai, alors que l'ancienne organisation concentrée imposait aux recteurs de faire remonter les postes offerts au mouvement à l'administration centrale pour le 1^{er} mars. En conséquence, tous les postes vacants qui n'étaient pas déclarés à cette date précoce étaient automatiquement traités comme provisoires.

d) La mobilité des enseignants

Les enseignants titulaires ont été aussi nombreux à changer d'académie en 1999 qu'en 1998 (13 932 en 1998, 14 027 en 1999). L'essentiel des mutations se faisant sur des vœux « larges » depuis de nombreuses années, il était prévisible que la déconcentration du mouvement n'ait pas eu d'incidences sur la satisfaction des vœux académiques émis en 1999.

Le taux de satisfaction des enseignants titulaires mutés conformément à leurs vœux en établissement ou en zone de remplacement s'établit en 1999 à 35,7 %. Il est en faible progression par rapport au taux calculé pour le mouvement 1998 (34,10 %), ce qui peut s'expliquer par le nombre élevé de création de postes en établissements et la « réallocation » de l'ensemble des postes de remplacement.

e) L'aide apportée aux enseignants

La mise en place de dispositifs spécifiques d'information et d'accueil a permis d'apporter une aide et un conseil aux enseignants dans leur projet de mutation dans le cadre de ces nouvelles règles d'organisation. La mise en place d'un outil accessible sur Internet : (le système d'information et d'aide pour les mutations leur a permis de consulter un guide du mouvement présentant la note de service, la consultation des dossiers, l'estimation des chances de mutation, la saisie des vœux et l'affichage des résultats.

f) Les incidences de la réforme sur la mobilité des personnels

On a pu observer que le nombre de demandes de mutation présentées par les enseignants demeurait stable (83 459 demandes en 1998, 88 155 en 1999). La déconcentration du mouvement n'aurait donc pas modifié sensiblement le comportement des enseignants.

Les demandes de mutation sont toujours majoritairement dirigées vers les académies méridionales. Si les flux migratoires entre les académies sont restés stables entre 1998 et 1999, l'analyse montre que le mouvement traditionnel des titulaires du nord vers le sud se poursuit. De même, les académies qui accueillent le plus d'enseignants en début de carrière sont celles où les plus forts départs de titulaires sont enregistrés. En 1999 comme en 1998, les académies d'Amiens, Créteil, Lille, Nancy-Metz, Orléans-Tours, Reims, Rouen et Versailles continuent d'accueillir près des deux tiers des stagiaires.

NOMBRE DE DEMANDES DE MUTATIONS DÉPOSÉES

1996	1997	1998	1999
97 303	99 938	109 728	123 223

La participation obligatoire du mouvement de tous les titulaires académiques en 1999 ne permet cependant pas une comparaison parfaitement rigoureuse des deux chiffres. Sans les demandes de mutation présentées par ces personnels, la comparaison 1998-1999 est la suivante :

1998	1999
83 459	88 155

NOMBRE DE PERSONNELS MUTÉS

1996	1997	1998	1999
42 850	43 021	50 049	87 577

LA SATISFACTION DES VOEUX POUR LES TITULAIRES

1998	1999
34,10 %	35,7 %

g) Un bilan qui reste mitigé

Votre commission fait observer que si la réforme a permis d'implanter davantage de postes dans la plupart des académies, ce résultat a eu pour conséquence de réduire aussi le nombre de supports que les recteurs conservaient pour les remplacements.

Dans certaines académies, comme celle de Lille, il n'y a plus que 2 200 titulaires sur zones de remplacement, contre 2 600 en 1998.

Des solutions ont été trouvées, par exemple, dans l'académie de Lyon, interdisant de nommer un remplaçant dans un établissement éloigné de plus de 50 km de son collègue ou lycée de rattachement.

En revanche, dans l'académie de Créteil, certains titulaires sur zone de remplacement affectés en Seine-et-Marne ou en Val-de-Marne se sont retrouvés finalement en Seine-Saint-Denis.

Cette dernière académie a par ailleurs enregistré le départ de nombreux enseignants à haut barème, la nomination de débutants sur des postes difficiles et une « évaporation » de professeurs non satisfaits qui auraient engagé une soixantaine de recours.

En outre, les postes à exigences particulières (ZEP, zones rurales profondes, classes avec élèves handicapés...) n'ont pu bénéficier des mesures d'incitations prévues, notamment en matière de primes et de logement ; en raison d'un manque de candidats, les recteurs ont été contraints d'y nommer des débutants.

Enfin, on peut observer que le mouvement déconcentré a été mis en œuvre sans être accompagné d'un transfert suffisant de personnels dans les rectorats.

Votre commission tient à souligner ces quelques dysfonctionnements qui nuancent le bilan, présenté comme positif, de la déconcentration du mouvement.

2. Une réforme attendue du système de remplacement

a) Les principes de la réforme

La mise en place en 1999 du nouveau mouvement national à gestion déconcentrée s'est accompagnée d'une réorganisation du système de remplacement dans le second degré.

Un décret, en cours de signature, abrogeant le décret du 30 septembre 1985 sur l'exercice des fonctions de remplacement, devrait préciser les caractéristiques principales du nouveau dispositif dans lequel n'apparaît plus la distinction entre titulaire académique et titulaire remplaçant qui prévalait jusqu'à présent.

Désormais, tous les remplaçants sont affectés dans des zones où ils répondent à l'ensemble des besoins de remplacement. Ces zones sont déterminées par le recteur d'académie après avis du comité technique paritaire académique ; elles ont été définies en tenant compte des spécificités des disciplines, des zones intra-départementales, du réseau d'établissements, des difficultés liées à la géographie et des infrastructures routières ou ferroviaires existantes afin que les remplaçants puissent se déplacer au sein de la zone dans un délai raisonnable.

Afin d'introduire plus de souplesse dans le dispositif, le « chevauchement » de certaines zones peut-être envisagé pour faciliter les remplacements dans les établissements situés à la périphérie de ces zones.

En cours d'année scolaire, les intéressés peuvent être conduits à intervenir au sein d'une zone de remplacement limitrophe à leur zone d'affectation. Toutefois, ces interventions doivent s'exercer dans un rayon géographique compatible avec l'établissement de rattachement et tenir compte, dans toute la mesure du possible, des contraintes personnelles des intéressés.

Par ailleurs, pour la réalisation de la phase inter-académique du mouvement, une méthode commune à toutes les académies a permis aux recteurs d'analyser de manière prévisionnelle les besoins d'enseignement et de les comparer au potentiel enseignant, afin de déterminer au plan national, les capacités d'accueil par discipline de chaque académie. Cette démarche a permis de prendre en compte les évolutions pédagogiques prévisibles et de calculer les besoins de remplacement, en appréhendant notamment l'absentéisme.

Les moyens en personnels permettant aux académies de répondre aux besoins de formation ont pu être aussi définis en prenant en compte, non seulement les besoins permanents, mais aussi les besoins de remplacement.

b) L'évolution du taux d'absence des enseignants dans le second degré

Le pourcentage d'heures non assurées pour non remplacement des enseignants des établissements du second degré est resté stable entre 1994 et 1997, variant autour de 4,5 %. Une baisse a été observée en 1997-1998, puisque ce taux était de 3,9 %...

Cette baisse est observée dans la plupart des établissements ; elle est due à la réduction des heures non assurées pour non remplacement des enseignants absents pour formation continue et pour raisons individuelles.

Le nombre moyen d'heures non assurées, pour non remplacement des enseignants du second degré absents pour fonctionnement du système, pour formation ou pour raisons individuelles est resté stable entre 1994 et 1997.

Le total du nombre d'heures non assurées pour fermeture totale des établissements du second degré est passé de 2,1 % en 1994-1995 à 2,6 % en 1995-1996 et à 2,9 % en 1996-1997. Une baisse a été observée en 1997-1998, le taux observé étant de 2,5 %.

La perte d'heures due à la fermeture de l'établissement est plus importante dans les lycées d'enseignement général et technologique (variant autour de 5 %) que dans les lycées professionnels (variant autour de 3,5 %). Le taux varie autour de 1,5 % dans les collèges.

Le total du nombre d'heures non assurées pour non remplacement des enseignants est plus élevé dans les lycées professionnels que dans les lycées et les collèges en raison de la difficulté de remplacer les enseignants de certaines disciplines très spécialisées.

La raison principale des pertes d'heures dans les lycées d'enseignement général et technologique et les collèges reste le non remplacement des enseignants absents pour raisons individuelles.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'HEURES NON ASSURÉES
DANS L'ENSEMBLE DES ÉTABLISSEMENTS DU SECOND DEGRÉ**

	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
Sur 100 heures annoncées				
Nombre d'heures non assurées :				
Pour fermeture totale de l'établissement	2,1	2,6	2,9	2,5
Pour non remplacement des enseignants absents pour fonctionnement du système	1,0	1,0	0,9	0,9
Pour non remplacement des enseignants absents pour formation	1,3	1,3	1,2	1,0
Pour non remplacement des enseignants absents pour raisons individuelles	2,1	2,2	2,4	2,0
Total du nombre d'heures non assurées pour non remplacement des enseignants	4,4	4,5	4,5	3,9
Total du nombre d'heures non assurées	6,5	7,1	7,4	6,4

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'HEURES NON ASSURÉES EN 1995-1996 ET 1996-1997 ET 1997-1998
PAR TYPE D'ÉTABLISSEMENT**

	Lycée			LP			Collège		
	95-96	96-97	97-98	95-96	96-97	97-98	95-96	96-97	97-98
Sur 100 heures annoncées									
Nombre d'heures non assurées :									
Pour fermeture totale de l'établissement	4,7	5,0	5,0	3,1	3,5	3,5	1,4	1,7	1,5
Pour non remplacement des enseignants absents pour fonctionnement du système	1,1	1,2	1,2	2,5	2,2	2,5	0,5	0,5	0,4
Pour non remplacement des enseignants absents pour formation	1,3	1,1	0,8	1,6	1,3	1,2	1,2	1,3	1,1
Pour non remplacement des enseignants absents pour raisons individuelles	1,8	2,1	1,4	2,4	2,3	2,1	2,3	2,5	2,2
Total du nombre d'heures non assurées pour non remplacement des enseignants	4,2	4,4	3,4	6,5	5,8	5,8	4,0	4,3	3,7
Total du nombre d'heures non assurées	8,9	9,4	8,4	9,6	9,3	9,3	5,4	6,0	5,2

Source : enquête annuelle IPES (indicateurs pour le pilotage des établissements du 2nd degré)

c) Les observations formulées par la commission

Votre commission ne peut d'abord que déplorer le retard pris dans la mise en œuvre du système de remplacement.

La commission d'enquête avait dénoncé le caractère complexe et rigide du dispositif existant, rendu évidemment difficile du fait de la spécialisation disciplinaire et de la monovalence des enseignants dans le second degré.

Elle avait rappelé la diversité de statut des personnels appelés à effectuer ces tâches de remplacement (titulaires remplaçants, titulaires académiques, maîtres auxiliaires, contractuels, professeurs associés, vacataires, MI-SE...), les formules variées de rétribution, notamment sur heures supplémentaires, et l'importance de ces moyens de remplacement qui représenteraient au total 5 à 6 % du volume horaire global de l'enseignement scolaire, la plupart des académies, du fait des rigidités décrites, ayant un taux d'occupation moyen de leurs remplaçants variant entre 60 et 70 %.

Elle suggérait enfin de traiter de façon distincte la gestion des remplacements selon qu'ils sont de courte ou de longue durée, les premiers devant plutôt être assurés « en interne » au sein des établissements en mettant en place des incitations financières pour les enseignants acceptant d'effectuer des heures supplémentaires à ce titre au-delà des deux heures obligatoires ; les seconds devaient être facilités par une mutualisation des moyens et une souplesse de gestion, la création d'un corps de remplaçants polyvalents autour de disciplines proches et un recours accru aux enseignants stagiaires d'IUFM dont la durée de stage serait allongée.

Votre commission regrette que ces propositions pourtant réalistes n'aient pas été prises en compte dans le nouveau décret appelé à se substituer à celui de 1985.

3. Des besoins disciplinaires mal satisfaits

a) Une inadaptation disciplinaire

Comme il a déjà été indiqué, le dernier mouvement lycéen a principalement eu pour origine le phénomène dit « des classes sans enseignants » qui concerne plus particulièrement certaines disciplines.

En dépit d'un surcalibrage traditionnel des concours résultant d'une « peur de manquer » héritée des années du boom démographique, surcalibrage qui s'est prolongé après le début des années 90, de nombreuses disciplines connaissent encore aujourd'hui un déficit structurel d'enseignants, qu'il s'agisse des langues étrangères (espagnol), de la physique, des mathématiques, des sciences de la vie et de la terre, des lettres classiques, de l'éducation musicale, de l'éducation physique et sportive, des disciplines professionnelles comme le génie mécanique...

Ce phénomène témoigne de la difficulté de déterminer le nombre de places mises au concours en fonction des besoins réels des élèves.

En sens inverse, des recrutements d'enseignants dans des disciplines excédentaires ont été poursuivis, par exemple en philosophie, en histoire-géographie, en sciences économiques et sociales...

Enfin, si les perspectives de départ massif en retraite des enseignants nés dans les années d'après-guerre ont été anticipées par des recrutements de précaution, ceux-ci n'ont pas été suffisamment ciblés sur les disciplines qui se libéreront en 2005.

Il convient ainsi de rappeler que les surnombres disciplinaires, résultant d'une programmation défailante des concours, constituent la plus grande part des quelques 10 000 surnombres (disciplinaires et budgétaires) estimés par la commission d'enquête du Sénat.

b) Les besoins de recrutement dans les grandes disciplines pour les dix ans à venir

• Dans le premier degré public

Les besoins induits mécaniquement par les départs en retraite prévus sur la période 2000 à 2007 ont été estimés à 14 100 en moyenne annuelle. De fait la projection laisse apparaître une forte progression au cours de la période, due à la pyramide des âges des enseignants du premier degré.

Les besoins annuels en nouveaux enseignants sont couverts par les personnels issus des listes principales et des listes complémentaires des concours de recrutement de professeurs des écoles.

Les moyens dégagés par la baisse des effectifs d'élèves devraient permettre, selon la réponse fournie à votre rapporteur, de poursuivre l'effort national entrepris au profit des zones d'éducation prioritaire et de maintenir les services publics dans les zones rurales et de montagne.

• Dans le second degré public

Les estimations réalisées en 1998 prennent en compte les départs des enseignants, les besoins en remplaçants pour couvrir les absences d'enseignants en cours d'année scolaire et l'évolution prévisible des effectifs d'élèves. Elles conduisent à des besoins globaux en nouveaux enseignants estimés en moyenne annuelle à 13 350 pour la période 2000 à 2007 et à 12 200 sur la période 2000 à 2004.

**LES BESOINS MOYENS ANNUELS EN NOUVEAUX ENSEIGNANTS TITULAIRES DES PREMIER
ET SECOND DEGRÉS PUBLICS
POUR ASSURER LES RENTRÉES 2000 À 2004**
(France métropolitaine et DOM)

Total premier degré	13 900
Total second degré (1)	12 200
Lettres	1 856
Lettres - Histoire Géographie	115
Sciences	3 259
Sciences humaines	1 199
Langues vivantes et Lettres-Langues	1 986
Éducation physique et sportive	891
Enseignements artistiques	558
Total des disciplines d'enseignement général	9 864
Total des disciplines techniques et professionnelles	2 006
Documentation	330

(1) Y compris classes supérieures des lycées et renouvellement des enseignants dans les TOM
Besoins en personnels d'éducation et d'orientation non compris

D'après les informations fournies à votre rapporteur, le second degré ne connaîtrait plus de crise du recrutement et serait en mesure de répondre aux besoins d'enseignement par l'emploi de titulaires en nombre suffisant. Les disciplines présentant des besoins en personnel titulaires seraient de moins en moins nombreuses. L'enseignement général, y compris dans les disciplines scientifiques qui ont longtemps connu des besoins, ne présenterait plus de déficit en personnels. Il en serait de même dans l'enseignement technique.

En revanche, malgré une amélioration évidente des recrutements liée notamment au maintien à un niveau élevé du nombre de postes proposés au CAPLP2, l'enseignement professionnel présente encore des besoins en personnels titulaires dans certaines disciplines, notamment dans celles où le nombre de candidats diplômés de l'enseignement supérieur reste faible (génie industriel, génie mécanique, hôtellerie). Il est prévu d'élargir, pour la session 2000, le recrutement de professeurs de lycée professionnel dans les disciplines pour lesquelles n'existe aucun diplôme de l'enseignement supérieur (coiffure, peinture, conducteur routier,...).

4. L'absence de tout assouplissement des contraintes disciplinaires

Prônant une utilisation plus souple des moyens existants, la commission d'enquête du Sénat suggérerait plusieurs propositions tendant notamment à redéfinir les périmètres disciplinaires afin de développer une certaine polyvalence dans les premières années de collège, à reconverter certains enseignants en surnombre structurel, à favoriser un regroupement pédagogique des options proposées entre lycées proches, à développer le recours aux professeurs associés en lycée professionnel...

Votre commission constate, en le regrettant, qu'aucune de ces orientations ne semble devoir pour l'instant être retenue par le gouvernement, alors que les propositions formulées sont toutes de nature à réduire les dysfonctionnements constatés désormais à chaque rentrée entre la demande et l'offre d'enseignements...

D. UN RECOURS ENCORE EXCESSIF AUX VARIABLES D'AJUSTEMENT

La commission d'enquête du Sénat a dénoncé, après l'avoir observé dans toutes les académies visitées, un recours trop important à diverses variables d'ajustement utilisées au-delà des nécessités du « bouclage » légitime de chaque rentrée scolaire (heures supplémentaires, maîtres auxiliaires, vacataires, MI-SE, aides éducateurs...).

Les causes de ce recours excessif sont connues : trop grande spécialisation disciplinaire, foisonnement des options au lycée, calibrage incertain des concours, rigidités statutaires diverses, défauts du système de remplacement...

Le projet de loi de finances pour 2000 ne semble pas traduire une volonté de réduire la trop grande utilisation de ces variables.

1. Les maîtres auxiliaires, une résorption régulière des effectifs par la voie des concours

Depuis plusieurs années, des mesures ont été prises pour faciliter l'accès des maîtres auxiliaires aux corps enseignants par la voie des concours.

Au mois de juin 1999, leurs effectifs s'élevaient à 22 597 et avaient été réduits de 3 360 par rapport à la rentrée de 1997 qui avait enregistré, pour des raisons essentiellement sociales, un réemploi massif de tous les maîtres auxiliaires.

En dépit des consignes données, les recteurs ont encore recruté 1690 maîtres auxiliaires entre septembre 1997 et juin 1999 afin notamment de remédier au déficit de titulaires constatés dans plusieurs disciplines..

Des concours spécifiques ont été organisés pour quatre sessions à compter de 1995, en plus des concours externes et internes déjà existants. Ces concours ont été spécialement conçus pour les maîtres auxiliaires, en raison tant des conditions d'inscription que de la nature des épreuves (deux épreuves orales d'admission). La session 1998 a été la dernière session de ces concours. Par cette voie, 4 295 maîtres auxiliaires ont pu accéder aux différents corps de personnels de l'enseignement du second degré.

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

Pour les sessions 1998 et 1999, 3 300 postes ont été offerts aux concours réservés, soit 600 de plus qu'en 1997, et 82 % de ces postes ont été pourvus lors de la dernière session. En trois ans, près de 7 700 maîtres auxiliaires ont ainsi réussi les concours réservés. Ce résultat est nettement supérieur à celui des sessions qui ont précédé la mise en place des concours réservés : 3 672 en 1993, 3 945 en 1994, 4 388 en 1995 et 4 286 en 1996. En d'autres termes, en 1999 comme en 1997 et en 1998, près d'un lauréat sur quatre était auparavant maître auxiliaire. Compte tenu de la baisse de 23 % des inscriptions de maîtres auxiliaires entre 1998 et 1999, 21 % des maîtres auxiliaires inscrits lors de la présente session ont été finalement admis, contre 19 % l'année dernière.

Les maîtres auxiliaires sont utilisés pour effectuer des remplacements susceptibles d'intervenir dans plusieurs établissements et sur l'ensemble du territoire académique. Ils ne doivent normalement pas être utilisés pour créer des structures pédagogiques, même conjoncturelles, et en particulier pour dédoubler des classes. Des fonctions de surveillance peuvent aussi leur être confiées.

L'affectation de ces maîtres auxiliaires se fait en fonction des priorités définies par les autorités rectores et, s'agissant du personnel excédentaire, au bénéfice des zones d'éducation prioritaires puisque entre deux remplacements, tout comme les titulaires, les maîtres auxiliaires peuvent se voir confier des tâches pédagogiques, et notamment de soutien.

Si elle ne peut que prendre acte de la résorption souhaitable des maîtres auxiliaires, votre commission, en s'appuyant encore une fois sur les conclusions de la commission d'enquête, exprime le vœu que l'interdiction de recruter de nouveaux maîtres auxiliaires soit scrupuleusement respectée, que les exigences des concours de titularisation mis en place en leur faveur soient renforcées, que l'intégration des maîtres auxiliaires dans le mouvement intervienne systématiquement dès leur titularisation et qu'une reconversion disciplinaire, effectuée en IUFM, soit dispensée à ceux qui sont en situation de surnombre.

2. Un recours de plus en plus important aux contractuels

Les contractuels enseignants étaient au nombre de 695 en 1996, 1 660 en 1997 et 4 150 en 1998. Le recours de plus en plus important à cette catégorie d'agents non

titulaires est lié à la difficulté de recruter des agents titulaires dans des disciplines professionnelles très spécialisées et à l'arrêt officiel du recrutement des maîtres auxiliaires depuis la rentrée de 1997.

S'agissant des contractuels non enseignants, au 31 décembre 1998, 14 903 agents non titulaires ont été recensés dans l'enseignement scolaire (-14,8 % par rapport au 31 décembre 1997, dont 10 198 rémunérés sur emplois et 4 705 rémunérés sur crédits).

De 1995 à 1998, 12 621 titularisations ont été réalisées dont 3 844 en 1998.

Votre commission tient à rappeler que les professeurs contractuels ont été institués par le décret du 12 mai 1981 afin de pourvoir les disciplines technologiques et professionnelles particulièrement pointues qui accueillent un faible nombre d'élèves, et qui ne donnent pas lieu à l'organisation de concours de recrutement.

Elle doit constater que cet objectif a été détourné depuis 1997 et que ces personnels sont désormais recrutés dans des disciplines générales, comme en témoigne le triplement des effectifs entre 1996 et 1998, celui-ci s'expliquant largement par l'interdiction faite aux recteurs de recruter de nouveaux maîtres auxiliaires.

3. Le recours inévitable aux heures supplémentaires

a) Les modalités de répartition des heures supplémentaires : une compétence rectorale

La gestion des heures supplémentaires est pour l'essentiel de la compétence des rectorats d'académie. La délégation des moyens en heures supplémentaires prend en compte à la fois les besoins de l'académie et les qualifications des professeurs qui y sont affectés afin de prévoir des crédits suffisants. Le recteur d'académie répartit les heures supplémentaires au sein des dotations globales allouées aux établissements.

Les chefs d'établissements attribuent ces heures aux enseignants en fonction de leurs obligations de service et des horaires prévus dans chaque discipline par les programmes nationaux.

Depuis la rentrée de 1998, la délégation académique est exprimée en équivalents HSE. Pour la rentrée de 1999, l'enveloppe globale notifiée aux académies comprend les heures supplémentaires d'enseignement proprement dites, les heures supplémentaires de suppléance, les heures d'interrogation en classe préparatoire et les heures consacrées aux études dirigées.

S'agissant du **premier degré**, les heures supplémentaires représentent 1 201 050 heures supplémentaires effectives (H.S.E.).

Le **second degré** bénéficie pour sa part de 25 677 615 heures supplémentaires HSE ainsi réparties :

catégorie d'heures supplémentaires	nombre d'heures supplémentaires
H.S.E. enseignement	18 921 414
H.S.E autres heures d'enseignement, suppléance	5 935 411
H.S.E. activités à caractère pédagogique	184 741
H.S.E. actions spécifiques annuelles	528 265
H.S.E. maison d'arrêt	97 128
H.S.E. autres	10 656
TOTAL	25 677 615

Pour la ligne « enseignement », il convient de préciser que dans le cadre de la réforme des collèges et des lycées, un effort supplémentaire a été entrepris avec l'attribution, dès la rentrée 1999, d'heures supplémentaires pour la remise à niveau et l'aide individualisée des élèves en difficulté : près de 1,5 million d'HSE ont été déléguées au titre de l'aide individualisée aux élèves de 6^e, 5^e et de classe de seconde.

La ligne « autres heures d'enseignement, suppléance » regroupe notamment, outre les heures destinées au remplacement, les heures pour les études dirigées, les heures d'interrogation (pour les classes préparatoires aux grandes écoles) mais aussi les heures accordées pour les actions spécifiques, comme la formation continue ou celles de la loi quinquennale.

La ligne « activités à caractère pédagogique » recouvre notamment les heures versées pour l'enseignement des langues régionales.

La ligne « actions spécifiques annuelles » concerne les heures supplémentaires destinées à rémunérer certaines actions ponctuelles, comme les innovations pédagogiques ou la sécurité routière.

b) Un recours de plus en plus important aux heures supplémentaires

Le volume des heures supplémentaires d'enseignement, autorisées sur le chapitre 31-95, depuis la rentrée scolaire de 1995, s'établit comme suit :

Rentrées scolaires	1995	1996	1997	1998	1999
Enseignement primaire	32 814	32 810	32 810	32 878	33 363
Enseignement secondaire	779 156	781 971	681 939	681 316	713 267
Total	811 970	814 781	714 749	714 794	746 630

Ces volumes sont exprimés en équivalents heures supplémentaires année. Les HSA constituent la plus grande partie de ces heures mais leur poids diminue compte tenu des mesures de transformation en emplois et des mesures d'économie ou de gel prises depuis plusieurs années : alors qu'elles représentaient 82 % de la dépenses en 1993, elles n'en constituent plus que 72 % en 1998. Sont également incluses dans ces volumes, les heures supplémentaires effectives (HSE), les heures d'interrogation dans les classes préparatoires aux grandes écoles, les heures à taux spécifiques (HTS) prévues pour rémunérer des actions particulières (projets d'établissements, études dirigées assurées par des personnels non enseignants) et les vacances.

Comme il a été vu, l'augmentation de la dotation pour 1999 résulte de la mise en place de l'aide personnalisée pour les élèves des classes de 6^e, 5^e et de l'aide individualisée pour les élèves de seconde qui se traduit par des moyens supplémentaires en HSA. Le recours aux heures supplémentaires est justifié par l'urgence de ces réformes

A la rentrée 2000, l'aide individualisée sera assurée, soit au moyen d'heures postes, soit au moyen d'heures supplémentaires. Le maintien des effectifs d'enseignants, dans un contexte de diminution des effectifs scolarisés, favorisera par ailleurs l'exécution de ces heures d'aide individualisée par des heures postes.

c) La ventilation des heures supplémentaires entre le second degré et les classes préparatoires

Chaque lycée se voit attribuer, par le recteur d'académie, une dotation horaire globale. Le chef d'établissement répartit ensuite les heures selon les besoins du service. Cette répartition concerne aussi bien les classes pré-bac (seconde, première, terminale) que les classes post-bac (classes préparatoires aux grandes écoles et sections de techniciens supérieur).

Sur les 25 677 615 H.S.E. attribuées à l'enseignement secondaire, environ 10 000 000 sont attribuées aux lycées.

d) Des modalités de rétribution contestées

Jusqu'à l'intervention du décret du 30 juillet 1998, qui a modifié le mode de calcul de la rémunération des personnels enseignants du second degré sous forme

d'heures supplémentaires, fixé par le décret du 6 octobre 1950, ce mode de calcul s'établissait comme suit :

- d'une part, les heures supplémentaires annuelles qui rémunèrent forfaitairement la part du service des enseignants excédant de manière permanente sur l'année scolaire leurs maxima hebdomadaires de service, étaient calculées en divisant le traitement moyen par le maximum de service réglementaire (généralement 15 ou 18 heures), le résultat de cette opération étant affecté du coefficient de 5/6, tenant compte de la durée des vacances d'été ;

- d'autre part, les heures supplémentaires effectives qui sont versées dès lors que le service supplémentaire ne s'inscrit pas dans un horaire régulier et revêt un caractère ponctuel (il s'agit notamment des heures effectuées pour assurer le remplacement d'un enseignant absent pour une courte durée), étaient rétribuées à raison d'1/40 d'HSA.

Le décret du 30 juillet 1998 a substitué à l'ancien coefficient de 5/6 qui affectait le mode de calcul du taux des HSA, un ratio de 36/52, soit 9/13, tenant compte de la durée réelle de l'année scolaire (36 semaines) et entraînant une réduction de 17 % de la rémunération de ces heures. En outre, il rétribue les HSE à raison d'1/36 d'HSA majoré de 15 %, formule se substituant à l'ancien coefficient d'1/40, pour tenir compte de la modification du mode de calcul des HSA, soit une revalorisation de 6 % de cette catégorie d'heures supplémentaires.

Ce nouveau mode de calcul a permis de réaliser une économie de 258 millions de francs à compter du 1^{er} septembre 1998 soit 774 millions de francs en année pleine.

Pour répondre aux protestations des intéressés, le décret du 17 septembre 1999 a revalorisé de 20 % le taux de rémunération de la première HSA que les personnels enseignants du second degré peuvent être tenus d'effectuer en sus de leur maximum de service. Par ailleurs, les décrets déterminant les obligations hebdomadaires de service sont en cours de modification pour limiter à une le nombre d'HSA que les intéressés peuvent être tenus d'accomplir en sus de leur maximum de service.

Le coût de cette mesure est évalué à 111 millions de francs pour l'année 1999, soit 334 millions de francs en année pleine.

Il convient d'ajouter que près de 1,4 million d'HSE sont notifiées au titre du remplacement des absences ponctuelles des personnels.

Votre commission appelle de ses vœux, une réduction du volant des heures supplémentaires et un véritable contrôle de leur utilisation afin de privilégier les remplacements de courte durée « en interne » au sein de l'établissement.

4. Une nouvelle vague d'aides éducateurs

En 1999, près de 60 000 contrats avaient été enregistrés au titre des emplois-jeunes dans l'éducation nationale, cette fonction étant féminisée à hauteur des trois quarts et concentrée à hauteur de 60 % dans les écoles primaires.

a) Des vagues successives de recrutement

Au cours de l'année 1997-1998, 35 000 contrats ont été signés, qui ont été suivis d'un contingent de 20 000 postes à la rentrée de 98 et d'une troisième vague de 5 000 aides éducateurs pour les lycées à la rentrée de janvier 1999.

Les académies les plus concernées ont été celles de l'Ile-de-France (11 000 aides éducateurs), de Lille (6 000), de Rhône-Alpes (4 800), de la région PACA (4 300), ainsi que de celles des Antilles et surtout de la Réunion.

Alors que le recrutement des emplois-jeunes devait être ralenti lors de la prochaine année scolaire, 5 000 nouveaux aides-éducateurs seront recrutés au cours de l'année 2000 dans le cadre de la lutte contre la violence.

b) L'affectation des aides éducateurs

Au total, plus de 23 000 établissements et écoles accueillent des aides éducateurs, soit un collège sur deux, 40 % des lycées professionnels et un tiers des lycées et écoles.

De plus, 25 % des aides éducateurs sont affectés en ZEP, ces zones n'accueillant pourtant que 10 % des effectifs scolarisés.

Dans les **écoles**, ils ont principalement affectés à des activités d'aide à la surveillance, à l'encadrement et aux sorties scolaires, à des activités d'animation culturelles et sportives et à l'utilisation des technologies nouvelles.

Dans les **collèges et lycées**, outre ces activités, ils sont utilisés pour les aides à l'étude, le travail personnel et la médiation, dans une perspective de prévention de la violence.

c) Un coût budgétaire important

Les dépenses relatives aux aides éducateurs sont imputées sur le chapitre 36-71, pour ceux qui sont affectés dans les établissements publics, et sur le chapitre 43-02 pour ce qui concerne les établissements privés.

En 1999, la dotation s'élevait à 1,06 milliard de francs et à 78 millions de francs pour chacun de ces chapitres ; elle était complétée par une dotation du ministère de l'emploi et de la solidarité.

Dans le projet de finances pour 2000, une mesure nouvelle de 43,45 millions de francs correspond au recrutement échelonné sur l'année de 50 000 emplois-jeunes.

d) La participation des aides éducateurs aux activités hors temps scolaire

Conformément aux circulaires du 16 décembre 1997 et du 17 juillet 1998, les aides éducateurs peuvent être mis à la disposition de collectivités locales et d'associations organisant des activités périscolaires figurant dans un projet d'école ou d'établissement, pour l'essentiel pendant le temps scolaire.

Dans le cadre des contrats éducatifs locaux, prévus par la circulaire du 9 juillet 1998, ils peuvent participer à des activités extra-scolaires organisées pendant les vacances, dans le prolongement de leurs missions éducatives, après passation d'une convention.

e) Le droit à une formation professionnalisante

Le droit à la formation a été renforcé pour faciliter l'insertion des aides éducateurs dans le secteur privé comme dans le secteur public.

Des accords-cadres ont été ainsi passés avec les ministères chargés de la jeunesse et des sports d'une part, de l'emploi et de la solidarité d'autre part.

Des partenariats peuvent, en outre, être recherchés par les services académiques avec les branches et les entreprises du secteur privé de la région.

Enfin, le temps affecté à cette formation s'impute sur le temps de travail des aides éducateurs.

f) Les modalités de sortie de la formule

Conformément à la loi du 16 octobre 1997, les contrats de travail des aides éducateurs, qui sont de droit privé, sont conclus pour une durée de 60 mois ; les intéressés n'ont pas vocation à être titularisés au terme de ce contrat et sont donc susceptibles d'être admis au bénéfice de l'indemnisation de chômage.

Au terme de deux années de fonctionnement du dispositif, on peut constater que le rythme de sortie s'établit entre 8 et 10 % par an, le quart des 5 200 ruptures constatées ayant eu lieu en septembre 1998, et plus de 40 % des sorties se faisant vers l'emploi.

Plus de la moitié des sortants ont plus de 25 ans et les départs les plus fréquents concernent les aides éducateurs ayant un niveau supérieur à bac +2.

Il convient enfin de remarquer que les taux de rupture de contrat sont plus élevés en ZEP et en zone urbaine sensible ; ils sont également plus élevés en collège que dans l'enseignement pré-élémentaire.

g) Les interrogations de la commission

Dans le droit fil des observations formulées par la commission d'enquête, votre commission tient à souligner l'utilité sociale et pédagogique des emplois-jeunes dans l'éducation nationale : cette formule constitue un remède temporaire au chômage des jeunes diplômés –c'est notamment le cas dans certains DOM– et cette fonction est désormais acceptée, après une période de méfiance, des enseignants.

Votre commission ne peut cependant que s'étonner du recrutement d'un nouveau contingent de 5 000 aides éducateurs annoncé pour 2000, alors que le ministre avait annoncé devant la commission d'enquête, le 24 mars 1999, la suspension de tout recrutement.

Elle exprime en outre ses plus vives inquiétudes concernant certaines revendications des intéressés, la difficulté de mettre en place de véritables formations complémentaires, les débouchés incertains de la formule, le coût de ces emplois et surtout la perspective de consolidation des aides éducateurs dans la fonction publique, en particulier dans l'éducation nationale, qui est de nature à alimenter une dérive budgétaire déjà préoccupante.

Devant votre commission, le ministre a indiqué, le 20 octobre dernier, que les 5 000 nouveaux aides éducateurs avaient été créés dans le cadre du plan de prévention de la violence.

S'agissant de la « sortie » du dispositif, il a précisé que son ministère avait conclu des accords aux termes desquels 30 000 emplois jeunes devraient prochainement être recrutés par de grandes entreprises.

Il a ajouté que sur les 14 000 aides éducateurs quittant chaque année l'éducation nationale, 3 000 étaient susceptibles de se diriger vers la fonction publique et 11 000 avaient vocation à être « absorbés » par le secteur privé.

Votre commission se demande cependant si les aides éducateurs d'aujourd'hui n'ont pas vocation à devenir les enseignants titulaires de demain...

II. DES RÉFORMES ANNONCÉES À LA PORTÉE INCERTAINE

Annoncées à grand bruit après une longue période d'expertise et de consultation, les réformes de l'école primaire, du collège et du lycée entrent aujourd'hui dans leur phase de mise en oeuvre.

Au-delà des discours officiels, il convient de s'interroger sur leur philosophie, leur portée et de se demander si ces réformes répondent aux principaux dysfonctionnements dont souffre notre enseignement scolaire.

A. LA RÉFORME DE L'ÉCOLE PRIMAIRE

Cette réforme est inspirée par la « Charte pour bâtir l'école du XXI^e siècle », par les orientations dégagées lors des Etats généraux de la lecture et des langages et doit enfin résulter de l'aménagement des rythmes scolaires, via notamment les contrats éducatifs locaux.

1. La Charte pour bâtir l'école du XXI^e siècle : un nouveau cadre pour l'école ?

a) *Une charte qui se veut ambitieuse*

Le premier objectif posé par la charte est de « combattre les formes précoces de l'exclusion par la maîtrise des apprentissages fondamentaux ».

L'école doit ensuite permettre de mettre en place une véritable démocratisation culturelle en dispensant à tous les élèves la pratique de toutes les disciplines des programmes.

L'école doit enfin se moderniser pour répondre aux enjeux culturels et techniques : les langues étrangères et les nouvelles technologies participent à l'évidence de ce dernier objectif.

b) *Les principes de l'école du XXI^e siècle*

Afin de tenir compte de la diversité des élèves, l'école doit développer une pédagogie fondée sur des modalités de travail plus motivantes pour les élèves, voire

ludiques, et mettre en place des activités de soutien ou des aides spécialisées qui passent notamment par le développement des études dirigées.

Les programmes nationaux devraient être recentrés autour de priorités plus lisibles : outre l'acquisition des « savoir-faire instrumentaux essentiels », l'école doit fournir des repères et des méthodes de travail autour d'orientations pédagogiques qui seront soumises aux enseignants.

Si le maître de la classe reste la référence privilégiée, il peut faire appel à des intervenants extérieurs et à des aides éducateurs dans le cadre du travail collectif de l'équipe pédagogique.

c) Une expérimentation à grande échelle sous l'égide de l'INRP

Sur la base du volontariat, et avec la participation des parents d'élèves, près de 2 600 écoles agréées par les inspecteurs d'académie se sont prêtées à cette expérimentation en juin 1999, sous l'égide, pour 1 800 d'entre elles, de l'Institut national de la recherche pédagogique.

Cette expérimentation se réalisera sous le contrôle de groupes de pilotage départementaux animés par l'inspecteur d'académie, et suscitera un colloque annuel au niveau académique où seront présentées les « avancées de la recherche de l'INRP ».

d) Une réforme à coût inchangé

La Charte ne nécessite pas de moyens budgétaires nouveaux mais le maintien des emplois d'enseignant du premier degré, malgré la diminution des effectifs d'élèves dans le projet de loi de finances pour 2000, devrait permettre d'améliorer l'encadrement des élèves.

2. Les orientations dégagées lors des « Etats généraux de la lecture et des langages »

Au terme de ces Etats généraux, qui ont été précédés de colloques départementaux et académiques, douze mesures ont été annoncées.

Ces mesures tendent à mieux assurer la prise en charge des élèves dans leur diversité pour leur faire acquérir la maîtrise des langages.

Les principales de ces mesures tendent à relancer les cycles pédagogiques en primaire en privilégiant l'aide individualisée, à perfectionner les évaluations des élèves, à renforcer la continuité des apprentissages, à valoriser les RASED, à utiliser les nouvelles technologies, à mettre en place un programme sur les pratiques d'apprentissage, à éduquer

à l'image, à mieux prendre en charge les jeunes illettrés, à développer les ateliers d'écriture, de lecture et de langage à l'école et au collège, à clarifier les objectifs de l'école maternelle...

3. L'aménagement des rythmes scolaires

Cet aménagement doit se concrétiser notamment dans le contrat éducatif local qui est défini par la circulaire interministérielle du 9 juillet 1998. Le CEL a vocation à fixer l'organisation des activités péri et extra-scolaires, en relation avec les projets des écoles et des collèges afin d'offrir à tous les jeunes le soutien, ainsi que les activités diverses nécessaires à leur réussite scolaire, et plus largement à l'épanouissement de leur personnalité et à leur éducation citoyenne.

a) *La mise en œuvre des CEL*

Cette mise en oeuvre s'effectue à partir d'un projet éducatif local associant, outre les services de l'Etat, les caisses d'allocations familiales, les communes et les associations.

Son champ d'application peut correspondre à plusieurs quartiers, à une commune, ou à plusieurs communes dans un cadre plus global de politique de la ville. L'Etat peut participer au projet retenu par le comité départemental de pilotage, en mettant à la disposition des collectivités et des associations ses aides éducateurs et des enseignants volontaires.

Au niveau national, un groupe de suivi interministériel a été mis en place le 10 mars 1999 ; au niveau local, le groupe de pilotage est animé par les maires.

b) *L'évaluation des dispositifs*

• S'agissant de **l'aménagement des rythmes scolaires** (ARS), mis en place depuis 1996 par le ministère de la jeunesse et des sports sur 230 sites pilotes, l'évaluation du dispositif a montré que « ces aménagements génèrent des effets positifs sur le bien-être des enfants » mais ne semblent pas avoir d'impact sur les performances scolaires et entraîner une réduction de l'échec scolaire.

Les crédits consacrés aux sites pilotes se sont élevés à 284 millions de francs pour l'année 1997-1998, soit un coût moyen de 2 426 francs par enfant, les coûts générés par l'ARS apparaissant très variables selon les expériences.

Ces dispositifs ne seront pas reconduits à l'expiration des contrats et seront intégrés dans les CEL.

- S'agissant **des contrats éducatifs locaux**, un premier bilan établi en 1999 fait apparaître que ces contrats se sont traduits dans 1 105 projets concernant 3 197 communes, que 8 239 écoles et établissements se sont associés à ces projets et que 900 000 élèves en ont été bénéficiaires.

4. Les interrogations de votre commission

A partir des réponses qui ont été communiquées à son rapporteur et que celui-ci s'est efforcé de traduire en termes intelligibles, votre commission ne peut qu'avouer sa perplexité face à de telles orientations.

Elle constate d'abord que le galimatias de certains pédagogues, où les cours deviennent des « activités » et le professeur « l'adulte de référence », a envahi non seulement les IUFM mais aussi la prose du ministère de l'éducation nationale.

Elle ne peut donc que s'inquiéter que l'expérimentation de la réforme de l'école primaire se fasse sous l'égide de l'INRP, qui a tout récemment défrayé la chronique, et qui peut difficilement apparaître comme un modèle de rigueur.

Elle exprime notamment la crainte que l'instituteur traditionnel, dont la vocation était d'« instituer », de mettre debout, de faire grandir dans ses élèves ce que ceux-ci ne trouveraient pas dans la société, et dont la spécificité avait déjà été gommée en devenant professeur des écoles, soit aujourd'hui encore un peu plus dépossédé de son identité.

Compte tenu des évolutions annoncées, le maître n'est-il pas condamné, du fait de l'irruption de la société dans l'école, des demandes parentales, de la profusion d'intervenants extérieurs et d'animateurs de toute nature, de l'intervention des aides éducatrices, de la multiplication des activités péri et extra-scolaires ... à devenir une sorte de « chef d'orchestre » ou d'animateur socio-culturel, alors que son rôle traditionnel était de dispenser un savoir et des connaissances, selon *« un rapport rigoureux et austère avec sa discipline qui avait valeur d'exemple pour ses élèves »* ?

Votre commission exprime également la crainte que la Charte de l'école du XXI^e siècle porte en germe, au travers de l'aménagement des rythmes scolaires, et du développement des activités extra-scolaires correspondantes, une certaine « municipalisation » de l'école républicaine pouvant porter atteinte au principe de l'égalité entre les élèves, conduise les maîtres à faire allégeance aux pressions de l'extérieur et annonce, en fait, la fin d'une certaine école républicaine.

Outre ces observations générales, votre commission considère que l'expérimentation des rythmes scolaires concerne trop d'écoles et d'élèves pour être considérée comme un dispositif expérimental, et que celui-ci introduit une inégalité préoccupante entre les élèves qui en bénéficient et les autres.

Elle tient également à rappeler que l'organisation de la récente journée de la défense a confirmé que 10 % des jeunes sortaient de l'enseignement scolaire sans maîtriser les fondamentaux, et notamment la lecture, ce bilan désastreux faisant le lit de l'exclusion sociale : **il n'est que temps de mettre en place une politique de salut public, notamment de la lecture, et tirer un trait sur cette ère délétère des colloques et états généraux en tout genres qui font les délices des spécialistes des sciences de l'éducation mais qui ne font pas avancer les solutions.**

Son rapporteur tient à rappeler ce que lui disait, sur un autre banc, et à une autre époque, un vieil inspecteur : *« en quittant l'école primaire, un élève doit posséder la pratique et le sens des quatre opérations, et aussi pouvoir écrire de lui-même un paragraphe de dix lignes sans faute d'orthographe ! ».*

Il serait urgent que les enseignants du premier degré soient enfin convenablement formés dans les IUFM pour que leurs futurs élèves sortent à tout le moins du système scolaire en sachant lire, écrire et compter !

Enfin, sur un point plus particulier, mais tout aussi préoccupant, la commission souhaiterait attirer l'attention du ministre délégué sur le problème des sorties scolaires.

La publication de la circulaire du 23 septembre dernier n'a en effet pas rassuré les enseignants qui ont considérablement réduit, au détriment des élèves, ce type d'activité qui engage désormais au delà du raisonnable leur responsabilité.

Votre commission souhaiterait ainsi que le groupe de travail qui a été constitué sur la responsabilité pénale des enseignants rende rapidement ses conclusions et que des mesures soient prises pour clarifier leur situation.

B. LE COLLÈGE POUR TOUS ?

1. Les questions préalables : la consultation Dubet

Le ministère a décidé en 1999 de faire un état des lieux du collège, et notamment de la réforme pédagogique mise en place par le précédent gouvernement.

Le sociologue François Dubet a ainsi été chargé d'organiser un débat national sur le collège qui s'est déroulé dans les établissements entre février et mai 1999.

Cette consultation a permis de dégager les grands axes d'un aménagement en collège qui peuvent être ainsi résumés :

- remise à niveau des élèves abordant la classe de 6^e en grande difficulté ;

- motivation des élèves par des exercices pluridisciplinaires privilégiant notamment les cultures technologiques et professionnelles et les pratiques de l'oral ;

- introduction d'une plus grande cohérence entre les enseignements et les équipes pédagogiques, en renforçant notamment le rôle du professeur principal et en développant la formation continue des enseignants ;

- diversification des parcours des élèves notamment par l'amélioration des dispositifs d'aide et de soutien en classe de 4^e et de 3^e d'insertion et dans les SEGPA ;

- renforcement de la fonction de socialisation et d'éducation du collège ;

- amélioration du mode de pilotage des collèges.

En fonction de ces grands axes, trois objectifs ont été définis.

2. Les objectifs de la réforme

a) Un collège pour tous

Le renforcement de la liaison CM2-6^e, pour une meilleure continuité pédagogique et éducative, doit être une priorité.

Pour les élèves qui rencontrent de grandes difficultés dans la maîtrise des langages et en mathématiques, des heures d'aide personnalisée en 6^e et en 5^e devaient être mises en place dès la rentrée scolaire de 1999 : jusqu'à six heures en 6^e et trois heures en 5^e par semaine, dans le cadre de petits groupes ne dépassant pas huit élèves.

Depuis la rentrée 1999, un nouveau livret d'accueil est distribué à chaque élève de 6^e. Par ailleurs, on s'efforcera d'attribuer à chaque classe de 6^e une salle spécifique.

A tous les niveaux, chaque collégien devrait trouver dans son établissement un tuteur adulte.

Enfin, à la rentrée 2000, les groupes « nouvelles technologies appliquées », créés en 1998, et centrés sur la réalisation d'un projet concret, seront étendus à tous les collèges en fonction de leurs besoins.

b) Un enseignement diversifié

Pour l'année scolaire en cours, les établissements seront invités à mettre en place des travaux croisés pluridisciplinaires, en classe de 4^e. Ces travaux seront obligatoires à la rentrée 2000 et s'inscriront dans la suite des parcours diversifiés de 5^e.

L'usage des technologies d'information et de communication sera développé.

Des ateliers de lecture pris en charge par tous les enseignants de la classe, seront mis en place en 6^e et en 5^e.

L'apprentissage de l'oral, les études dirigées en 6^e et en 5^e, l'éducation à l'image et la politique de prévention dans le domaine de la santé seront renforcés.

Dans les réseaux d'éducation prioritaires et les zones d'éducation prioritaires, les activités culturelles et éducatives seront développées : sections sportives, classes musicales, ateliers de pratiques artistiques, jumelages avec des structures culturelles, sportives, universitaires, scientifiques...

c) Des conditions de vie améliorées

Sur la base du volontariat des équipes, un professeur coordonnateur par niveau assurera, avec le chef d'établissement, l'animation pédagogique du collège.

Une heure de « vie de classe » sera mise en place pour permettre une prise de parole des élèves et un dialogue avec un ou plusieurs adultes.

La formation des délégués des élèves sera renforcée afin de faciliter l'exercice de leur mission.

Des lieux d'écoute seront créés et le règlement intérieur sera aménagé.

Parmi ces mesures, seule l'aide personnalisée en 6^e et 5^e, mise en place depuis la rentrée 1999, nécessite des moyens budgétaires supplémentaires. A ce titre, une mesure nouvelle de création d'heures supplémentaires d'enseignement a été inscrite au projet de loi de finances pour 2000, pour un montant de 240 millions de francs. Ce dispositif d'aide personnalisée aux élèves est appelé à s'étendre en 4^e et 3^e, selon des modalités qui restent à déterminer.

3. Les observations de la commission

Si certaines des mesures et orientations présentées par le gouvernement pour faire évoluer le collège vont effectivement dans le bon sens –c'est notamment le cas de la meilleure liaison recherchée entre l'école et le collège et de l'aide personnalisée qui sera mise en place en classe de 6^e et de 5^e pour les élèves en difficulté– votre commission estime ces aménagements trop timides, eu égard à la crise profonde qui affecte le collège, « maillon faible de notre système éducatif ».

L'importance de l'échec scolaire, la relégation sans issue des élèves les plus en difficulté dans les SEGPA, le développement de la violence, le défaut d'orientation des

élèves égarés dans un enseignement général et théorique, le fonctionnement clandestin des classes de niveau... constituent autant de facteurs qui appelaient une réflexion ambitieuse sur le collège unique : l'usage des redoublements, les formules de remédiation qui dépassent de loin la seule aide personnalisée proposée en classe de 6^e et de 5^e, l'accompagnement du professeur dans les classes les plus difficiles, le traitement pédagogique de la diversité des élèves, une formation appropriée des enseignants au sein des IUFM sont autant de questions qui sont restées sans réponse.

Votre commission regrette tout particulièrement qu'aucune réflexion n'ait été engagée sur une redéfinition des périmètres disciplinaires, qui permettrait de développer une certaine polyvalence dans les premières années de collège, redéfinition qui entraînerait nécessairement une autre formation initiale et continue des enseignants et une modification des programmes du collège.

C. LA MISE EN ŒUVRE DU « LYCÉE POUR LE XXI^e SIÈCLE »

Les diverses mesures proposées en ce domaine sont contenues dans la réforme des lycées et dans le plan lycéen annoncé à l'automne 1998.

1. La réforme des lycées

a) Les principes de la réforme

Cette réforme s'applique depuis la dernière rentrée en classe de seconde ; elle résulte d'une consultation engagée pendant plus d'un an auprès de l'ensemble des partenaires du système éducatif.

Les principes de cette réforme ont été exposés par le ministre devant votre commission au début de l'été 1998 :

- le lycée doit préparer, soit l'entrée dans l'enseignement supérieur, soit l'accès à la vie professionnelle et permettre une orientation progressive et des réorientations éventuelles ;

- la diversité des voies de formation est maintenue et celles-ci doivent permettre aux lycéens d'acquérir des éléments communs de culture générale et pratique (éducation à la citoyenneté, expression artistique, apprentissage des nouvelles technologies) ;

- les heures de cours magistral sont réduites pour laisser plus de place à l'enseignement en petits groupes ;

- les programmes doivent privilégier les connaissances de base, les apprentissages fondamentaux et la maîtrise des savoirs dans une perspective multidisciplinaire.

b) La mise en œuvre de la réforme

Deux arrêtés du 18 mars 1999 concernent l'organisation et les horaires des trois classes du lycée et prévoient une application progressive de la réforme entre les rentrées 1999 et 2001.

La classe de seconde reste définie comme une **classe de détermination** avec un tronc commun d'enseignements et deux enseignements de détermination au choix des élèves.

La fourchette des horaires est réduite (de 29,5 - 32,5 heures à 26,5 - 29,5 heures) selon le choix des options, la moyenne horaire se situant autour de 27 heures.

Un **dispositif d'accompagnement** est mis en place : il emprunte la forme d'un enseignement en modules (3,5 heures par semaine) pour tous les élèves dans certaines disciplines et d'une aide individualisée (2 heures par semaine) pour les élèves les plus en difficulté.

De nouveaux enseignements sont proposés depuis la rentrée 1999 :

- une demi-heure par semaine d'éducation civique ;
- 72 heures par an d'atelier d'expression artistique ;
- 18 heures par an de mise à niveau informatique ;
- un enseignement de détermination « danse » dans le cadre des enseignements artistiques ;
- un enseignement de détermination d'EPS.

c) les incidences budgétaires de la réforme

La réforme des lycées s'effectuera à moyens constants, à l'exception de trois mesures nouvelles prévues par le projet de loi de finances pour 2000 :

- une dotation d'heures supplémentaires de 52,78 millions de francs permettra de mettre en place l'aide individualisée de 2 heures par semaine pour les élèves les plus en difficulté ;

- une mesure nouvelle de 32,58 millions de francs permettra de recruter 1 500 assistants de langues étrangères et d'assurer une heure hebdomadaire d'enseignement de langue ;

- la mise en place progressive de deux ateliers artistiques par lycée coûtera 20 millions de francs à l'éducation nationale pour financer la moitié de la rémunération des intervenants extérieurs, l'autre moitié étant prise en charge par le ministère de la culture.

d) L'aménagement progressif des programmes

Depuis la dernière rentrée, et outre les nouvelles orientations déjà citées, ont été mis en place :

- un nouveau programme pour l'enseignement des sciences économiques et sociales, davantage centré sur l'environnement et l'actualité ;

- un allègement en seconde des programmes d'histoire et de géographie, de sciences et techniques médico-sociales, de sciences et techniques biologiques et paramédicales, de techniques des sciences physiques ;

- un allègement des programmes d'histoire et de géographie en terminale pour les séries générales et la série STT.

Pour la seule année scolaire en cours interviendra un allègement des programmes de mathématiques, physique et chimie et SVT.

Les nouveaux programmes de français, mathématiques, physique et chimie, SVT s'appliqueront à la rentrée 2000 après avoir été expérimentés dans quelques lycées dès la rentrée 1999.

2. La mise en œuvre du plan lycéen

Annoncé il y a juste un an, le plan lycéen prévoyait un renforcement de l'encadrement des élèves qui devait être effectif au 1^{er} janvier 1999 :

- 3 000 maîtres d'internat et surveillants d'externat à temps partiel ;

- 1 000 assistants de langue ;

- 5 000 emplois jeunes ;

- 1 000 appelés du contingent.

Ce plan prévoyait également la mise en place d'un fonds exceptionnel d'aménagement des lycées destinés à permettre la réalisation, par les régions, de travaux d'aménagement ou de constructions destinés à améliorer la vie quotidienne des lycéens.

Ce fonds consiste en une enveloppe de prêts de 5 milliards de francs qui seront souscrits par les régions avec l'aide de l'Etat selon les modalités fixées par la circulaire du 4 juin 1999, l'enveloppe de prêts allouée à chaque région ayant été notifiée aux préfets de région.

3. Les observations de la commission

Votre commission remarque d'abord que la réforme du lycée, progressivement mise en œuvre, apparaît comme très en retrait par rapport aux mesures proposées par le rapport Meirieu, et même en deçà de sa présentation de l'été 1998.

A titre liminaire, elle observe que ces mesures ponctuelles n'ont en rien empêché la nouvelle montée du mouvement lycéen qui s'est manifesté partout sur le territoire pendant plusieurs semaines.

Elle estime à cet égard que les postes de professeurs non pourvus plus d'un mois après la rentrée, dans des disciplines qui sont déficitaires depuis plusieurs années, sont davantage à l'origine de cette agitation légitime qu'une prétendue inertie des collectivités régionales qui ont été invitées par le gouvernement à financer des salles polyvalentes, des « lieux de rencontres » et autres foyers et cafétérias...

Nos lycéens réclament davantage des professeurs que des lieux de rencontres, sauf à privilégier une conception du lycée qui deviendrait un lieu de vie « light » au sein duquel la transmission des savoirs n'apparaîtrait que secondaire.

Plus ponctuellement, votre commission regrette que le système des options au lycée n'ait pas été examiné à l'occasion de cette réforme : le détournement de ce système par les familles averties, avec la complicité des proviseurs pour tourner la sectorisation, aboutit à une véritable ségrégation entre les élèves ; les quelque 130 combinaisons autorisées par le jeu des options se révèlent par ailleurs particulièrement coûteuses en termes budgétaires.

On peut ainsi regretter que la réforme des lycées n'ait pas proposé un système de mutualisation des options entre lycées géographiquement proches afin de favoriser des regroupements pédagogiques.

III. DES CHANTIERS QUI RESTENT EN SUSPENS

La revalorisation de la fonction de chef d'établissement, les conditions de travail et l'évaluation des enseignants constituent des thèmes sensibles qui ont fait l'objet de rapports récents ainsi que d'une analyse approfondie de la commission d'enquête du Sénat.

Votre commission portera en conséquence une attention toute particulière aux mesures qui seront prises par le gouvernement sur ces trois dossiers importants pour l'avenir de l'enseignement scolaire.

A. LA NÉCESSAIRE REVALORISATION DE LA FONCTION DES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT

1. La mission Blanchet

Une mission de concertation et de réflexion a été confiée au recteur Blanchet afin de proposer des mesures tendant à redonner au chef d'établissement les moyens, la considération, les conditions de travail, les procédures de recrutement et les perspectives de carrière adaptées à la situation difficile du moment.

Cette mission a été complétée par un groupe de suivi, une table ronde et un dispositif académique de concertation.

2. Le constat

Les travaux effectués dans le cadre de la mission Blanchet ont permis de révéler trois types de difficultés attachées à la fonction :

- un accroissement et une diversification des tâches confiées aux chefs d'établissement résultant de l'évolution sociale et de la multiplicité des demandes émanant de la hiérarchie administrative ;
- des obligations statutaires et des missions qui appellent une clarification, notamment avec le personnel d'encadrement ;

- des relations à préciser avec la hiérarchie administrative et les corps d'inspection, des inquiétudes concernant la mise en jeu de la responsabilité pénale et les conditions de rémunération, notamment en début de carrière.

3. Les propositions de réforme

Les pistes de réforme avancées par le rapport Blanchet portent aussi bien sur l'organisation des établissements, et leur « pilotage », que sur la situation des personnels de direction, en termes de recrutement, de formation et de carrière.

Les 39 propositions formulées peuvent être regroupées en cinq thèmes principaux qui font actuellement l'objet d'une concertation avec les représentants des intéressés :

a) Faciliter l'exécution des tâches

Cet objectif suppose une contractualisation des missions et des moyens dévolus aux établissements, une plus grande autonomie de ces derniers dans l'utilisation d'une partie de la DHG, la mise en place d'un « conseiller juridique » dans les inspections académiques et d'une personne-relais dans les rectorats affectée à la bonne circulation des informations, une délégation des crédits de maintenance par les collectivités locales.

b) Moderniser le « pilotage » des établissements

L'académie doit être l'intermédiaire unique entre le ministère et l'établissement ; des bassins de formation regrouperont les établissements homogènes ; les petits collèges et lycées ont vocation à être regroupés ; les instances de « pilotage » sont le conseil d'administration, le bureau, le conseil de la vie scolaire et le conseil pédagogique.

c) Renforcer le rôle des chefs d'établissement et de leurs équipes

Le contenu des fonctions du chef d'établissement devraient faire l'objet d'une directive ; une lettre de mission devrait préciser pour chaque collège ou lycée des objectifs en tenant compte du contexte local.

L'équipe de direction doit être entendue comme recouvrant le ou les directeurs adjoints, le gestionnaire, le conseiller principal d'éducation et le personnel social et de santé, les personnels de l'administration et d'intendance constituant le pôle unique de gestion administrative et financière.

d) Favoriser l'accès à la fonction

Les propositions formulées à partir de cet objectif sont particulièrement importantes puisqu'elles permettraient d'ouvrir la fonction de chef d'établissement : sont visés sous des conditions particulières, les personnels de la fonction publique d'Etat, hospitalière ou territoriale.

En outre, sont prévus des détachements d'un autre corps d'origine, dont la durée est limitée à cinq ans.

Enfin, les personnels « faisant fonction » auraient la possibilité d'être titularisés comme adjoints.

e) Accompagner les carrières des personnels de direction

Les personnels de direction devraient bénéficier d'une formation initiale d'une durée d'un an, celle-ci devant être incluse dans les plans de formation continue. Par ailleurs, ces personnels feront l'objet d'une évaluation.

Enfin, et afin de valoriser les carrières, ces personnels devraient avoir la possibilité de devenir inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN), inspecteur pédagogique régional, inspecteur d'académie (IPR-IA) et inspecteur d'académie « correspondant de proximité », ou pouvoir accéder à l'autres corps de la fonction publique.

4. Les observations de la commission

Votre commission tient à souligner l'intérêt des propositions avancées par le rapport Blanchet dont certaines recourent les mesures suggérées par la commission d'enquête du Sénat.

Celle-ci proposait en effet une redéfinition des modalités de recrutement des chefs d'établissement, une revalorisation de leur fonction, un développement de leurs prérogatives à l'égard de leur équipe éducative et un élargissement de leur recrutement en dehors du monde enseignant, dans une perspective de professionnalisation.

Votre commission estime cependant que le rapport Blanchet reste muet sur un certain nombre de questions qu'elle estime importantes pour l'avenir de la fonction.

Elle considère d'abord que l'évaluation des enseignants par le chef d'établissement, qui résulte d'une note administrative censée permettre de se prononcer sur l'autorité et le « rayonnement » de l'enseignant, sans empiéter sur le terrain pédagogique qui relève des corps d'inspection, n'est pas suffisamment prise en compte et

qu'il conviendrait sans doute d'instituer en ce domaine une collaboration plus étroite entre les personnels de direction et les inspections.

Sur un plan plus général, la commission constate que la crise de la fonction s'explique certes par des problèmes de recrutement, et la qualité des personnels, mais aussi, et surtout, par une évolution considérable du rôle des chefs d'établissement dont les prérogatives n'ont pas été renforcées.

Elle considère notamment que la règle du concours, telle qu'elle est posée par le décret du 11 avril 1988, ne constitue pas le meilleur moyen de sélection et de recrutement de personnels ayant les qualités requises pour animer une équipe pédagogique et piloter le fonctionnement de l'établissement.

Elle estime enfin que l'absence d'autorité pédagogique des chefs d'établissement sur les professeurs est d'autant plus paradoxale qu'ils sont eux-mêmes issus du corps enseignant, et que leur fonction prend une dimension pédagogique de plus en plus importante : constitution des classes, détermination des emplois du temps, choix du professeur principal, organisation du travail scolaire et des enseignements, animation de la vie scolaire, supervision de l'évaluation et de l'orientation des élèves, élaboration du projet d'établissement...

Lors de son audition devant votre commission, le 20 octobre dernier, le ministre a estimé anormal que les chefs d'établissement ne soient pas davantage associés à la notation des enseignants et a indiqué que le nombre de postes vacants avait été réduit de 1 100 à 350 entre 1998 et 1999.

Votre commission attend donc avec un intérêt tout particulier les mesures qui seront prises à partir des conclusions du rapport Blanchet et souhaiterait que ces mesures s'inspirent de ses propres observations et propositions.

B. UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'ÉVALUATION DES ENSEIGNANTS

Le recteur Jean-Marc Monteil a été chargé d'une réflexion sur l'évaluation des enseignants qui doit dépasser leur seule notation en s'inscrivant dans une « *démarche de valorisation institutionnelle de ses contenus et de ses produits* », cette nouvelle procédure permettant ainsi de constituer « *un patrimoine d'expertises didactiques et pédagogiques, effectivement partagé* ».

En termes plus clairs, il semblerait donc que l'évaluation ait pour nouvelle mission de contribuer à la diffusion et à l'enrichissement des pratiques pédagogiques. Le rapport Monteil formule ainsi trois propositions :

- une prise en compte dans l'évaluation d'un rapport d'activité produit par l'enseignant ;
- une entrée progressive et accompagnée dans le métier d'enseignant ;
- une association fonctionnelle plus étroite entre les corps d'inspection et les personnels de direction.

1. Un rapport d'activité rédigé tous les trois ans

Ce rapport devrait être rédigé par l'enseignant lui-même et contenir ses observations sur les programmes, le contenu des savoirs, les difficultés d'apprentissage des élèves et mentionner les responsabilités particulières assumées par l'enseignant (soutien des élèves, responsabilités administratives...)

Il convient de noter que cette proposition a suscité certaines réserves de la part des syndicats représentant les corps d'inspection qui craignent que la rédaction de ce rapport « ne soit fortement influencée par le désir de se mettre en valeur, plutôt que par un authentique souci de réfléchir sur ses pratiques ».

2. Une association plus étroite entre les corps d'inspection et les personnels de direction

Le rapport d'activité serait utilisé lors d'un entretien avec le chef d'établissement et les inspecteurs pédagogiques (dont l'un d'une discipline différente de celle de l'enseignant) et constituerait le fondement de la note administrative.

Il alimenterait la réflexion d'un conseil des études intervenant dans la rédaction du volet pédagogique du projet d'établissement, l'observation d'une séquence en classe restant le fondement de la note pédagogique.

Cette proposition a appelé aussi des réserves des corps d'inspection qui l'ont estimée « chronophage » et qui voient mal l'utilité d'une évaluation croisée, par exemple d'un inspecteur de mathématiques sur un cours de langue vivante.

3. Une entrée progressive dans le métier d'enseignant

Les professeurs débutants bénéficieraient lors de leurs deux premières années d'exercice de l'aide d'un tuteur choisi par les collègues les plus expérimentés de leur discipline, ces tuteurs étant placés sous la responsabilité pédagogique de deux inspecteurs (dont l'un n'appartiendrait pas à la discipline) et d'un formateur d'IUFM.

Au terme de ces deux années, les professeurs débutants seraient soumis à la même procédure que les plus anciens et, deux ans plus tard, à une seconde évaluation conduite avec deux inspecteurs différents.

4. Les observations de la commission

Le rapport de la commission d'enquête avait souligné le caractère peu satisfaisant de l'évaluation des enseignants et déploré que la notation-évaluation soit sans incidence véritable sur la gestion des carrières, l'éducation nationale à la différence d'autres administrations n'utilisant pas à cet égard toutes les ressources du statut de la fonction publique.

Comme il a été dit, la commission d'enquête appelait de ses vœux une meilleure prise en compte de l'évaluation administrative effectuée par les chefs d'établissement et une collaboration plus étroite entre ces derniers et les corps d'inspection.

Les mesures prônées par le rapport Monteil répondent en partie à cet objectif mais votre commission tient à souligner les moyens insuffisants dont dispose aujourd'hui l'inspection.

Les inspections des enseignants sont en effet rares ou trop espacées et l'on sait qu'un système de péréquation des notes a même été institué pour que les professeurs non inspectés ne soient pas pénalisés dans le déroulement de leur carrière.

Votre commission estime donc qu'une association plus étroite entre les corps d'inspection et les personnels de direction n'est susceptible d'être mise en place que si les corps d'inspection sont renforcés.

Le ministre indiquait en 1998 qu'il fallait augmenter de moitié le nombre d'inspecteurs d'académie, qui n'est actuellement que de 1.500 : force est de constater que son dernier budget ne prévoit que 40 postes supplémentaires...

C. UNE NOUVELLE ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL ET DE MEILLEURES CONDITIONS MATÉRIELLES DE TRAVAIL DES ENSEIGNANTS

1. Les grandes lignes du rapport Bancel

A l'automne 1998, le recteur Bancel a été chargé d'une mission relative à l'étude des conditions de travail et de vie des enseignants.

Son rapport, publié en mai 1999, souligne une nécessité -tenir compte de l'évolution importante intervenue dans le métier d'enseignant-, énonce deux principes -conforter l'enseignant dans son rôle d'expert, élargir son cadre de référence professionnel- et formule enfin 23 propositions qui peuvent être regroupées autour de quatre orientations : tenir compte dans la fixation des services des enseignants des évolutions du métier, professionnaliser le recrutement et la formation, organiser le travail dans l'établissement, améliorer le parcours professionnel et les conditions de vie.

2. Les principales mesures proposées par le rapport

a) La révision des obligations de service

Le rapport préconise d'abord une révision des décrets du 25 mai 1950 fixant l'obligation de service des enseignants : si la référence hebdomadaire est maintenue, la charge de travail des enseignants ne devra pas être alourdie.

b) Un projet pédagogique

La dotation horaire de base serait conservée mais complétée par l'attribution de moyens spécifiques définis par le chef d'établissement et l'équipe enseignante dans un projet pédagogique contractuel : cette mesure permettrait d'abaisser ponctuellement le nombre d'élèves par classe pour effectuer des travaux pratiques et dirigés, et d'encadrer des travaux personnels.

Des mesures incitatives consistant notamment en décharges d'heures devraient permettre de mettre en œuvre une « véritable approche interdisciplinaire » et de coordonner le travail donné aux élèves dans le cadre d'un travail en équipe.

c) La création d'un conseil pédagogique et scientifique

Ce conseil, créé dans chaque collège et lycée, serait constitué d'enseignants et du chef d'établissement.

Il devrait proposer au conseil d'administration une répartition des moyens d'enseignement.

Sur un plan plus général, les enseignants seraient associés aux « réseaux de réflexion sur les savoirs, la didactique et la pédagogie » organisés par disciplines, ces réseaux comprenant en outre des universitaires.

d) La professionnalisation des recrutements et de la formation

Les concours de recrutement devraient prendre en compte la dimension professionnelle et inclure une composante de préprofessionnalisation dans la formation universitaire ; l'adéquation des épreuves théoriques aux objectifs de l'enseignement devrait être vérifiée préalablement à l'organisation de ces concours.

e) Les autres mesures

Les enseignants débutants devraient pouvoir bénéficier d'un accompagnement par une « personne ressource » pendant leurs premières années de vie professionnelle.

Des plans de formation continue individualisée seront proposés aux enseignants.

La mobilité professionnelle, entre disciplines, et vers le secteur privé, devrait être encouragée notamment pour les enseignants en difficulté.

Enfin, une enquête épidémiologique devrait être engagée sur les maladies professionnelles chez les enseignants, ce qui implique un renforcement des services de médecine préventive.

3. Les observations de la commission

Votre commission ne peut que saluer l'intérêt de certaines de ces propositions qui répondent en effet aux problèmes soulevés par l'évolution rapide du métier des enseignants, notamment s'agissant du nécessaire accompagnement des plus jeunes d'entre eux.

Dans le droit fil des observations formulées par la commission d'enquête qui avait dénoncé l'imbroglio des obligations de service et stigmatisé les aberrations résultant d'une définition hebdomadaire des temps de service, notamment pour l'enseignement professionnel, elle remarque que le rapport Bancel, s'il préconise une révision des décrets de 1950, conserve la référence hebdomadaire et s'interdit d'alourdir la charge de travail des enseignements.

Si le travail en équipe de ces derniers doit en effet être privilégié, votre commission estime qu'un aménagement et une annualisation du service des enseignants titulaires, permettant de faire une part plus importante à l'aide individualisée aux élèves en difficulté, sont particulièrement nécessaires, afin notamment de réduire un recours aujourd'hui excessif aux variables d'ajustement, qui rend encore plus complexe la gestion du système éducatif et dont les incidences budgétaires ont été à maintes reprises dénoncées.

Elle forme le vœu que le ministre, passant outre les résistances qui sont susceptibles de s'exprimer, et après une concertation nécessaire, mettra en place les aménagements qui s'imposent.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le 23 novembre 1999, la commission a examiné **le rapport pour avis de M. Jean Bernadaux sur les crédits de l'enseignement scolaire pour 2000.**

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

M. Jean-Louis Carrère a souligné le caractère quelque peu « comptable » de la présentation faite par le rapporteur pour avis. Il a rappelé que certains budgets antérieurs, qui étaient pourtant moins satisfaisants, avaient été votés par la majorité du Sénat et que l'évolution du budget de l'enseignement scolaire était pour l'essentiel commandée par celle des rémunérations.

Il s'est par ailleurs demandé si une réduction du nombre des enseignants constituerait la meilleure solution pour relancer une politique efficace en faveur de l'apprentissage de la lecture.

Mme Hélène Luc a souligné les efforts engagés depuis l'an dernier pour réduire les effectifs par classe dans les lycées, et notamment en classe terminale, cette réduction devant faire l'objet d'une programmation sur plusieurs années.

Elle s'est félicitée de certaines mesures prises pour le collège, notamment en matière d'aide individualisée aux élèves, et a souhaité que cette action prioritaire soit confortée par des moyens plus importants.

S'agissant de l'avenir des emplois-jeunes, elle a rappelé que des conventions avaient été signées avec de grandes entreprises publiques, et aussi privées, pour accueillir ces aides-éducateurs en cours ou en fin de contrat ; elle a estimé qu'il convenait de proposer à ces jeunes une véritable formation et de valoriser leur période d'activité à l'éducation nationale, lors de leur passage en IUFM, pour ceux qui se destineraient à l'enseignement.

Elle a par ailleurs estimé que la relance actuelle de l'économie devrait permettre de porter de 3,5 à 5 % la part du PIB consacrée à l'éducation nationale.

Elle a enfin indiqué qu'elle ne pourrait suivre les propositions du rapport et qu'elle voterait le projet de budget de l'enseignement scolaire.

M. Jean-Pierre Fourcade a d'abord fait observer que le budget de l'Etat ne constituait qu'une part de la dépense intérieure d'éducation.

Il a par ailleurs souligné l'imprécision des chiffres concernant l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles. Il a enfin estimé que le défaut de maîtrise des apprentissages fondamentaux par les élèves arrivant au collège, s'agissant notamment de la lecture, relevait davantage d'un problème de méthodes que de crédits.

Citant les résultats obtenus par « l'école de la deuxième chance » notamment à Marseille, il a souhaité que diverses méthodes soient expérimentées précocement au plan local, afin de prévenir des rattrapages de plus en plus difficiles au cours de la scolarité au collège, la non-acquisition de ces fondamentaux alimentant, selon lui, certaines formes de délinquance et l'exclusion sociale.

M. Philippe Richert a évoqué le problème de la pérennisation des fonctions assurées par les emplois-jeunes dans les établissements difficiles, qui répondent incontestablement à des besoins d'encadrement traditionnellement remplis par les surveillants.

Il a par ailleurs exprimé ses réserves sur l'extension des bourses de mérite au collège, qui seraient selon lui susceptibles d'introduire une discrimination trop élitiste entre les bons élèves ; il a estimé que cette formule était d'une autre nature que l'ancien système des écoles normales d'instituteurs, où les élèves s'engageaient à servir l'éducation nationale pendant dix ans.

Il a également souhaité que les bourses de collège soient attribuées aux familles selon des critères objectifs, à l'inverse des divers fonds à vocation sociale.

Il a enfin considéré que la revalorisation de la fonction de chef d'établissement devrait faire l'objet de mesures d'urgence, sauf à perpétuer la vacance de nombreux postes.

Jugeant excessive la sévérité du rapporteur, **M. Gérard Collomb** a estimé qu'il ne fallait pas charger l'éducation nationale de toutes les difficultés de la société ; il a rappelé que l'école restait souvent le dernier service public présent dans les quartiers difficiles et qu'il ne fallait pas demander l'impossible aux enseignants.

Il a fait observer que le taux moyen d'encadrement des élèves par classe recouvrait des écarts très importants et qu'il était difficile de transférer des enseignants des zones rurales aux zones urbaines.

Il a souligné la mobilité importante des aides éducateurs qui devraient, en outre, bénéficier d'une aide plus importante pour préparer des concours.

Il a enfin considéré que la revalorisation de la fonction de chef d'établissement passait d'abord par une revalorisation indemnitaire.

S'appuyant sur son expérience personnelle, **M. Jean-Louis Carrère** a souligné les efforts entrepris en matière d'apprentissage de la lecture, au travers des groupes psychopédagogiques qui permettent notamment d'évaluer les pré-requis, d'individualiser les durées d'apprentissage pour chaque élève et de changer éventuellement de méthode de lecture au cours de l'année scolaire.

M. Jean Bernard a rappelé que les postes des établissements difficiles, notamment en ZEP, étaient souvent pourvus par de jeunes enseignants et qu'il y avait peu de candidats expérimentés pour occuper de tels postes.

M. Adrien Gouteyron, président, rappelant une visite effectuée par la commission dans un collège difficile de ZEP, a indiqué que la jeunesse des enseignants pouvait aussi être un atout et que le chef d'établissement jouait un rôle essentiel dans la cohérence et la mobilisation de l'équipe éducative.

Estimant que les méthodes d'enseignement ne valaient que par le maître qui les applique, **M. Pierre Martin** a dénoncé le manque de courage de l'éducation nationale qui se refuse à écarter certains professeurs ne méritant pas de conserver la responsabilité d'une classe et qui hypothèquent la réussite scolaire de trop nombreux élèves.

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

- l'apprentissage de la lecture est en effet plus une question de méthode que de moyens, l'utilisation de certaines méthodes ayant dans le passé « cassé » des générations d'élèves ;

- les aides-éducateurs devraient bénéficier d'une aide adaptée pour préparer les concours ou acquérir une véritable formation complémentaire ;

- les taux moyens d'encadrement des élèves dans l'enseignement primaire, et dans le second degré, recouvrent en effet des réalités très différentes selon les établissements ;

- le travail individuel doit être distingué du travail individualisé qui permet d'évaluer la situation personnelle de chaque élève ;

- entre 1990 et 1998, 121.000 enseignants du premier degré ont bénéficié de mesures catégorielles, statutaires et indiciaires ; à cette dernière date, le Gouvernement a

décidé d'accélérer l'unification des corps enseignants du premier degré et d'en rapprocher le terme à 2007, soit 20.735 transformations d'emplois par an ;

- il pourrait être envisagé de moduler le montant des bourses de mérite selon les résultats scolaires afin de ne pas introduire une discrimination entre les bons élèves ;

- les chefs d'établissement sont soumis aux multiples pressions de leur hiérarchie, de l'administration, des parents d'élèves, des enseignants, des élèves ; compte tenu de la difficulté de la fonction, certains d'entre eux sont tentés de revenir à l'enseignement quelques années avant leur départ en retraite ;

- les efforts déployés par les enseignants dans les établissements difficiles doivent être salués, notamment dans certains quartiers qui sont désertés par les autres services publics ;

- en dépit de la réforme du mouvement, trop de jeunes enseignants sont encore affectés dans des établissements difficiles, alors qu'il conviendrait de confier ces classes aux professeurs les plus expérimentés ;

- il importe de veiller tout particulièrement à la qualité du recrutement des personnels de direction qui jouent un rôle décisif dans le bon fonctionnement des établissements.

Suivant les propositions de son rapporteur pour avis, **la commission a décidé de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits pour 2000 de l'enseignement scolaire.**