

N° 104

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

**AVIS**

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME V

**ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**

Par M. Jean-Claude CARLE, Mmes Françoise FÉRAT  
et Brigitte GONTHIER-MAURIN,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Legendre, président ; MM. Ambroise Dupont, Michel Thiollière, Serge Lagauche, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, M. Jean-Pierre Plancade, vice-présidents ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, secrétaires ; MM. Jean-Paul Amoudry, Claude Bérit-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360**

**Sénat : 100 et 101 (annexe n° 13) (2009-2010)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE - LA MODERNISATION EN MARCHÉ DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE</b> .....	9
<b>I. L'OPTIMISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AU SERVICE D'UNE RÉNOVATION PÉDAGOGIQUE AMBITIEUSE</b> .....	13
<b>A. DES RESSOURCES HUMAINES EN VOIE DE MODERNISATION</b> .....	13
1. <i>La réforme du recrutement et de la formation des enseignants</i> .....	13
a) Les principes de la maîtrise .....	13
b) L'impératif de développement de la formation continue .....	15
2. <i>Des efforts d'ajustement à poursuivre</i> .....	16
a) La réduction des surnombres .....	16
b) Un système de remplacement encore imparfait .....	17
c) Un déficit récurrent de médecins et d'infirmiers scolaires .....	20
<b>B. UN ENGAGEMENT EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES</b> .....	22
1. <i>Le programme personnalisé de réussite éducative</i> .....	22
2. <i>L'accompagnement éducatif</i> .....	25
3. <i>Les réseaux ambitions réussite</i> .....	27
4. <i>La scolarisation des élèves handicapés</i> .....	30
<b>II. UN SYSTÈME SCOLAIRE EN MUTATION DONT PEUVENT ENCORE ÊTRE RENFORCÉES LA GOUVERNANCE ET L'ÉVALUATION</b> .....	33
<b>A. UNE ÉCOLE PRIMAIRE EN MUTATION</b> .....	33
1. <i>Le premier bilan de la réforme engagée à la rentrée 2008</i> .....	33
a) Une réforme rendue nécessaire par la dégradation des performances des élèves .....	33
b) La généralisation de la semaine de quatre jours .....	34
c) Les nouveaux programmes .....	35
d) L'aide personnalisée .....	36
e) Les évaluations en CE1 et en CM2 .....	37
2. <i>Un pilotage à renforcer</i> .....	39
a) La clarification des responsabilités financières des communes .....	39
b) Le projet d'établissement public d'enseignement primaire .....	40
c) Le statut du directeur d'école .....	41
<b>B. UNE RÉFORME DU LYCÉE ENGAGÉE SUR DES BASES SAINES</b> .....	44
1. <i>Lutter contre la hiérarchisation des voies et des filières et flexibiliser les parcours</i> .....	44
2. <i>Améliorer l'apprentissage des langues</i> .....	46
3. <i>Les enseignements à tirer des comparaisons internationales</i> .....	48

<b>DEUXIÈME PARTIE - UN ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL DÉSTABILISÉ</b> .....	53
<b>I. L'ONDE DE CHOC DE LA RÉFORME DE LA VOIE PROFESSIONNELLE</b> .....	55
A. DES CONDITIONS PEU SATISFAISANTES DE MISE EN ŒUVRE.....	55
1. <i>Une généralisation discutable</i> .....	55
2. <i>Une mise en place dans la précipitation</i> .....	56
3. <i>Une image ambiguë</i> .....	57
B. DES PARCOURS PÉDAGOGIQUES ENCORE FLOUS .....	57
1. <i>L'enjeu de la carte des formations</i> .....	57
2. <i>Le positionnement de la certification intermédiaire</i> .....	59
3. <i>Des passerelles incertaines</i> .....	60
C. À LA RECHERCHE D'UNE DOCTRINE PÉDAGOGIQUE .....	62
1. <i>Recadrer l'accompagnement personnalisé</i> .....	62
2. <i>Préserver le recrutement des professeurs de lycées professionnels</i> .....	63
<b>II. BRISER LA FATALITÉ DE L'ORIENTATION PAR DÉFAUT</b> .....	67
A. REDÉCOUVRIR LE SENS DE L'ORIENTATION .....	67
1. <i>Les poids des déterminants sociaux</i> .....	67
2. <i>Les pièges de l'utilitarisme</i> .....	70
B. REPENSER LES PARCOURS D'ORIENTATION .....	71
1. <i>La nécessaire évaluation des dispositifs existants</i> .....	71
a) <i>Le parcours de découverte des métiers et des formations</i> .....	71
b) <i>La séquence d'observation en milieu professionnel</i> .....	73
c) <i>L'option de découverte professionnelle 3 heures (DP3)</i> .....	74
d) <i>Le préapprentissage au collège</i> .....	75
e) <i>Créer les conditions d'une éducation à l'orientation pour tous</i> .....	76
2. <i>Renforcer et coordonner les acteurs de l'orientation</i> .....	78
a) <i>La multiplication récente des rapports sur l'organisation du service public de l'orientation</i> .....	78
b) <i>Les dispositions de la loi sur l'orientation et la formation professionnelle</i> .....	80
c) <i>Conforter les conseillers d'orientation-psychologues</i> .....	81
<b>TROISIÈME PARTIE - LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE POUR 2010 : LES DÉCEPTIONS DE LA RIGUEUR</b> .....	85
<b>I. UNE MISE EN TENSION BUDGÉTAIRE SANS JUSTIFICATION</b> .....	87
A. UNE PRISE EN COMPTE PARTIELLE DES DÉBATS SUR LA LOI DE FINANCES POUR 2009 DANS LA CONSTRUCTION DU NOUVEAU BUDGET .....	87
1. <i>L'exécution budgétaire sur l'année 2009</i> .....	87
a) <i>L'apport décisif du Sénat sur le budget 2009</i> .....	87
b) <i>L'assainissement des reports de charges</i> .....	88
c) <i>La signature de nouveaux protocoles avec l'enseignement privé</i> .....	89
2. <i>La construction du projet de loi de finances pour 2010</i> .....	91
a) <i>Une diminution globale des crédits</i> .....	91
b) <i>La persistance des reports de charges</i> .....	92
c) <i>La nécessité de revoir les principes mêmes de la construction et de la gestion du budget</i> .....	93

B. UN SCHÉMA D'EMPLOIS ENTREtenant UNE PÉNURIE PRÉJUDICIABLE.....	94
1. <i>La poursuite de la baisse du plafond d'emplois</i> .....	94
2. <i>L'évolution des effectifs scolarisés et l'accélération des fermetures de classes</i> .....	95
<b>II. DES PERFORMANCES MAINTENUES À UN HAUT NIVEAU</b> .....	99
A. UNE VOIE D'EXCELLENCE ASSURANT L'INSERTION DES JEUNES .....	99
1. <i>Un enseignement en phase avec les territoires et le monde économique</i> .....	99
2. <i>La mise en place de la rénovation de la voie professionnelle</i> .....	100
B. REPENSER LES RELATIONS AVEC L'ÉDUCATION NATIONALE.....	101
1. <i>Une source d'inspiration pour les réformes du système scolaire</i> .....	101
a) Le suivi personnalisé des élèves .....	101
b) La gouvernance des établissements.....	102
2. <i>Des coopérations à renforcer</i> .....	103
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	105
<b>ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	109



Mesdames, Messieurs,

La mission interministérielle « Enseignement scolaire » constitue, en volume de crédits et en effectifs, la plus importante du budget général de l'État. S'établissant à **60,82 milliards d'euros**, elle représente en effet 21,3 % des crédits de paiement ouverts pour 2010.

Ce budget marque une **progression de l'ordre de 1,56 %** par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2009.

La mission se compose de six programmes. Les cinq premiers relèvent du ministère de l'éducation nationale, le dernier du ministère de l'agriculture.

Il s'agit :

- du programme 140 « Enseignement scolaire public du second degré », décliné en sept actions ;

- du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », qui comprend treize actions ;

- du programme 230 « Vie de l'élève », qui se compose de cinq actions ;

- du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés », décliné en douze actions ;

- du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », qui comprend dix actions ;

- du programme 143 « Enseignement technique agricole », composé de cinq actions.

Votre commission aborde l'analyse transversale du budget de la mission « enseignement scolaire » pour 2010 selon trois thématiques complémentaires :

- **l'avis de M. Jean-Claude Carle (première partie)** sur le budget de l'enseignement scolaire *stricto sensu*, retrace les grandes évolutions budgétaires et les priorités des politiques éducatives qui ressortent de l'analyse des programmes relevant de l'éducation nationale ;

- **l'avis de Mme Brigitte Gonthier-Maurin (deuxième partie)** est consacré à l'enseignement professionnel relevant de l'éducation nationale,

ainsi qu'à l'analyse des actions consacrées à l'information et l'orientation, à l'aide à l'insertion, à l'apprentissage, à la formation continue des adultes et la validation des acquis de l'expérience ;

- **l'avis de Mme Françoise Férat (troisième partie)** porte sur l'analyse du programme « enseignement technique agricole ».

L'Assemblée nationale a adopté, le 17 novembre dernier, le budget de la mission « Enseignement scolaire ». Un **amendement** adopté à l'initiative de la commission des affaires culturelles prévoit la remise, avant le 30 juin 2010, d'un **rapport au Parlement sur les moyens financiers et en personnels consacrés à la scolarisation en milieu ordinaire des élèves handicapés**.

En seconde délibération, le 14 novembre dernier, l'Assemblée nationale a également adopté un **amendement du Gouvernement** majorant de 53 000 euros les crédits du programme « Enseignement technique agricole » et **minorant les crédits** des autres programmes de la façon suivante :

- 297 294 euros sur le programme « Enseignement scolaire public du premier degré » ;

- 884 924 euros sur le programme « Enseignement scolaire public du premier degré » ;

- 11,64 millions d'euros sur le programme « Vie de l'élève » ;

- 4,29 millions d'euros sur le programme « Enseignement scolaire privé du premier et du second degrés » ;

- 4,42 millions d'euros sur le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale ».

**PREMIÈRE PARTIE**

-

**LA MODERNISATION EN MARCHE  
DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**

**BUDGET DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » 2009-2010**

<b>Programmes</b>	<b>Crédits de paiements ouverts LFI 2009 (en millions d'euros)</b>	<b>Crédits de paiements demandés PLF 2010 (en millions d'euros)</b>	<b>Évolution 2009/2010</b>	<b>Part dans la mission</b>	<b>Plafond d'emplois demandé pour 2010 (en ETPT)</b>
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	17 231, 854	17 610,494	+ 2,20 %	28,9 %	326 269
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>17 171,437</i>	<i>17 557,934</i>	<i>+ 2,25 %</i>		
141 - Enseignement scolaire public du second degré	28 623,376	29 044,613	+ 1,47 %	47,7 %	450 892
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>28 455,865</i>	<i>28 888,163</i>	<i>+ 1,52 %</i>		
230 - Vie de l'élève	3 767,050	3 768,280	+ 0,03 %	6,2 %	33 947
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>1 694,056</i>	<i>1 709,609</i>	<i>+ 0,91 %</i>		
139 - Enseignement privé du premier et du second degrés	6 941,951	7 045,577	+ 1,49 %	11,6 %	127 944
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>6 206,162</i>	<i>6 286,946</i>	<i>+ 1,30 %</i>		
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 061,489	2 109,852	+ 2,35 %	3,5 %	24 614
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>1 315,648</i>	<i>1 327,215</i>	<i>+ 0,88 %</i>		
143 - Enseignement technique agricole	1 284,924	1 269,363	- 1,21 %	2,1 %	15 384
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>809,529</i>	<i>812,852</i>	<i>+ 0,41 %</i>		
<b>TOTAL MISSION</b>	<b>59 910,644</b>	<b>60 848,178</b>	<b>+ 1,56 %</b>	<b>100 %</b>	<b>980 050</b>
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>55 625,696</i>	<i>56 582,718</i>	<i>+ 1,72 %</i>	<i>92,9 %</i>	

Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication à partir du projet annuel de performances de la mission enseignement scolaire

Le budget de l'enseignement scolaire, hors enseignement technique agricole, s'établit pour 2010 à **59,58 milliards d'euros**, soit une **progression de 1,6 %** comparable à celle enregistrée déjà l'an dernier.

Plus globalement, en 2008, la dépense intérieure d'éducation, qui mesure non pas le coût du système éducatif mais l'investissement de la Nation entière dans l'avenir de ses jeunes, représentait 129,4 milliards d'euros, ce qui correspond à 6,6 % du produit intérieur brut (PIB). Pour l'éducation, la collectivité nationale, tous financeurs confondus, réalise un effort financier à hauteur de **2 018 € par habitant ou 7 780 € par élève ou étudiant**.

#### ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE D'ÉDUCATION (\*)

	1980	1990	2000	2007	2008
<b>Dépense Intérieure d'Éducation (DIE)</b>					
- aux prix courants (en milliards d'euros)	28,5	68,0	104,9	126,2	129,4
- aux prix 2008 (en milliards d'euros)	71,2	92,9	124,4	129,4	129,4
<b>DIE / PIB en %</b>	6,4%	6,6%	7,3%	6,7%	6,6%
<b>DIE / habitant</b> aux prix 2008 (en euros)	1 322	1 598	2 049	2 029	2 018
<b>Dépense moyenne par élève :</b>					
- aux prix courants (en €)	1 760	4 030	6 200	7 570	7 780
- aux prix 2008 (en €)	4 404	5 500	7 346	7 758	7 780

(\*) y compris formation professionnelle continue. Source : DEPP –MEN

**L'État reste le principal financeur, sa participation représentant 60 % de la dépense intérieure d'éducation.** La part des collectivités territoriales demeure élevée : elles assurent 23,8 % des dépenses contre 6,6 % pour les entreprises et 7,9 % pour les ménages.

En utilisant non plus les statistiques du ministère de l'éducation nationale, qui tiennent compte des fonds destinés à la formation professionnelle continue mais celles de l'OCDE qui portent sur l'année 2006, on trouve une dépense d'éducation publique et privée égale à 5,9 % du PIB en France. La moyenne des pays de l'OCDE s'établit à 5,7 % du PIB. Ce pourcentage varie de 4,3 % pour la Slovaquie à 8 % pour l'Islande. La France, située au-dessus de la moyenne, précède l'Australie (5,7 %), l'Allemagne (4,8 %) mais se situe notamment derrière les États-Unis (7,4 %), la Suède (6,3 %) et la Corée (7,3 %).

Le présent projet de loi de finances s'inscrit dans un contexte économique et budgétaire difficile. **L'objectif de maîtrise des dépenses publiques n'a cependant pas conduit le ministère de l'éducation nationale à renoncer aux réformes ambitieuses dont a besoin le système scolaire tant dans le premier degré que dans le second.** La rénovation du recrutement et de la formation des enseignants, le développement d'une offre éducative plus personnalisée, la réforme générale du primaire et celle à venir du lycée

participent toutes du même effort de modernisation. **Ces réformes contribueront ainsi à donner toutes leurs chances aux élèves les plus fragiles.**

## **I. L'OPTIMISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AU SERVICE D'UNE RÉNOVATION PÉDAGOGIQUE AMBITIEUSE**

### ***A. DES RESSOURCES HUMAINES EN VOIE DE MODERNISATION***

#### **1. La réforme du recrutement et de la formation des enseignants**

##### *a) Les principes de la mastérisation*

Le schéma d'emplois de la mission « enseignement scolaire » est très largement issu de la réforme dite de la « mastérisation ». Celle-ci prévoit en effet l'affectation des lauréats des concours rénovés directement devant les classes et permet ainsi la suppression d'emplois d'enseignants stagiaires correspondant autrefois à l'année de stage en IUFM. **18 202 emplois au total sont, à ce titre, supprimés** au sein du projet de loi de finances pour 2010 sur la mission : 9 182 dans le premier degré public, 7 144 dans le secondaire public, dont 411 conseillers principaux d'éducation stagiaires, et 1 876 dans l'enseignement privé.

Convaincu du rôle crucial que peut jouer la formation des enseignants dans l'amélioration des performances du système éducatif, **votre rapporteur soutient sans réserve la réforme de leur recrutement**, engagée à partir de 2010, qui concerne également les conseillers principaux d'éducation. Si le principe de concours nationaux différenciés selon les corps d'enseignants est maintenu, il sera désormais exigé un niveau master pour pouvoir s'y inscrire.

Cette mastérisation du recrutement permettra d'élever le niveau de qualifications des enseignants français pour le rapprocher du niveau européen. Elle tient compte également du fait que le taux d'échec aux concours actuels avoisine régulièrement les 85 % et que l'insertion professionnelle des étudiants n'ayant pas réussi est très difficile à un simple niveau de licence. De fait, la plupart des candidats reçus sont au moins titulaires d'une maîtrise.

**Votre rapporteur estime que la réforme a précisément le mérite de favoriser aussi l'accès à l'emploi de ceux qui ne parviendront pas à devenir enseignants en leur permettant d'obtenir un diplôme de master nettement plus valorisé sur le marché du travail.** Il sera très important de ce point de vue que les masters labellisés « préparation à l'enseignement » s'écartent des actuelles formations exclusivement disciplinaires à vocation de recherche pour devenir des formations plus professionnalisantes susceptibles d'intéresser les employeurs, notamment en lettres et en sciences humaines.

Cependant, c'est principalement sur l'impact qu'elle aura dans les classes sur les apprentissages des élèves que la mastérisation devra être jugée. Il n'est pas certain que l'élévation du niveau de connaissances s'accompagne nécessairement d'un développement parallèle des qualités pédagogiques. Or,

la transmission des savoirs, en particulier auprès des plus jeunes et pour les savoirs les plus fondamentaux comme la lecture et le calcul, nécessite de déployer des stratégies d'enseignement qui ne s'apprennent pas à l'université mais sur le terrain devant la classe au fil des années.

C'est pourquoi **votre rapporteur souhaite que la plus grande attention soit portée à la définition des maquettes des cursus de master afin de ne pas donner trop de poids aux enseignements purement disciplinaires ou aux cours de pédagogie théorique.** Pour ne pas reproduire certains travers des formations dispensées aujourd'hui en IUFM, les cours devraient au contraire être systématiquement orientés vers l'application et les modalités pratiques de transmission des connaissances acquises. L'organisation de stages d'observation non rémunérés en M1, puis l'obligation de stages en responsabilité en année de M2, prévue dans le cadre de la réforme, vont dans le bon sens. Il conviendra néanmoins de veiller aux modalités d'encadrement et d'évaluation des stages afin que les étudiants en retirent un bénéfice maximal.

L'accompagnement financier de la réforme permettra d'accroître l'attractivité du métier d'enseignant auprès des meilleurs étudiants de l'université. Les stages en responsabilité de M2 d'une durée annuelle maximale de 108 heures seront rémunérés à hauteur de 3 000 euros. A cet effet, 35 millions d'euros sont inscrits au titre 2 pour la rémunération des stages en responsabilité des étudiants se destinant aux métiers de l'enseignement du second degré public, 48 millions d'euros pour le premier degré public et 16,5 millions d'euros pour l'enseignement privé.

En outre, 25 millions d'euros en année pleine seront dégagés pour l'octroi de 12 000 bourses au mérite d'un montant moyen de 1 780 euros et pour le versement d'un complément aux étudiants de M2 éligibles bourses sur critères sociaux échelon 0. **Il convient en effet de rappeler que l'allongement de la durée des études nécessaires pour présenter le concours peut avoir des répercussions financières sérieuses sur les étudiants, en particulier lorsqu'ils sont issus de milieux modestes. Votre rapporteur se félicite de ces mesures d'accompagnement qui contribuent à renforcer l'égalité des chances entre les étudiants.**

Par ailleurs votre rapporteur souhaiterait que l'ensemble des masters nouvellement conçus permettent aux étudiants d'acquérir une certaine connaissance de l'organisation du système éducatif, des filières de formation et des diplômes, ainsi que du fonctionnement du marché du travail, des branches professionnelles et des métiers. Cette initiation aux formations et aux métiers serait du plus grand intérêt pour permettre aux futurs enseignants d'aider leurs élèves à élaborer un projet professionnel et à choisir l'orientation qui leur convient. **L'implication des enseignants est en effet capitale pour transformer notre système d'orientation par l'échec qui pénalise lourdement les élèves les moins favorisés qui n'ont pas d'accès à l'information. C'est pourquoi il faut assurer une formation à**

**l'accompagnement de l'orientation auprès des étudiants se destinant à devenir professeur.**

Enfin, **votre rapporteur sera très attentif à l'impact territorial de la réforme.** La résorption des IUFM et l'organisation des masters au sein des universités ne doivent pas conduire à un bouleversement de la carte des formations et à une réduction du nombre des sites, qui pourraient pénaliser certaines collectivités territoriales.

*b) L'impératif de développement de la formation continue*

La réforme du recrutement des enseignants contient aussi l'ébauche d'une formation continuée des jeunes enseignants sous la forme d'un accompagnement des néotitulaires. Une fois lauréats du concours, les enseignants stagiaires seront affectés directement en classe pendant les deux tiers de leur temps, tandis que pendant le tiers restant, ils recevront un complément de formation.

**Votre rapporteur estime que c'est là une initiative heureuse mais qui devrait s'inscrire dans une stratégie beaucoup plus ambitieuse de formation des enseignants tout au long de leur carrière, sans s'adresser uniquement aux jeunes titulaires.**

Cette formation continue poursuivrait plusieurs buts : la mise à jour des connaissances techniques des enseignants, la sensibilisation aux questions d'orientation, la découverte du monde professionnel, l'acquisition de nouvelles méthodes pédagogiques sont autant de thèmes qui mériteraient d'être développés. En outre, la formation continue pourrait stimuler la bivalence ou favoriser les reconversions professionnelles.

Les formations seraient également un bon moyen pour des professeurs de rencontrer des collègues d'autres établissements et d'échanger avec eux. Ces rencontres informelles auraient sans doute plus d'efficacité qu'une circulaire ministérielle pour la résolution de problèmes pratiques de gestion d'une classe ou de mise en œuvre d'un nouveau dispositif pédagogique. En somme, elles faciliteraient la diffusion de bonnes pratiques et accroîtraient la réactivité d'un système éducatif prompt, malgré la succession des réformes, à s'enliser dans les routines et les habitudes.

Bien qu'il soit conscient des contraintes qui pèsent sur le budget 2010 et de la nécessaire hiérarchisation des priorités du ministère de l'éducation nationale qui met en œuvre plusieurs réformes ambitieuses en parallèle, **votre rapporteur regrette la réduction même faible des crédits ouverts au titre de la formation continue des personnels**, en particulier dans le second degré.

Dépenses de fonctionnement au titre de la formation continue des enseignants	LFI 2009	PLF 2010
Premier degré (CP en millions d'euros)	14,88	14,75
Second degré (CP en millions d'euros)	23,31	22,73

Source : Projets annuels de performances – PLF 2009 et PLF 2010

## 2. Des efforts d'ajustement à poursuivre

### a) La réduction des surnombres

L'action volontariste menée depuis plusieurs années a permis de réduire très substantiellement le nombre de professeurs en surnombre, c'est-à-dire de professeurs disponibles au-delà des besoins d'enseignement et de remplacement. La répartition disciplinaire en plus de 327 spécialités différentes et le décalage de deux ans entre le recrutement des enseignants et la rentrée concernée constituaient des obstacles majeurs, que le ministère est parvenu à surmonter, ce qui doit l'encourager à poursuivre des réformes d'ampleur de ses ressources humaines.

### ÉVOLUTION DES SURNOMBRES DISCIPLINAIRES (EN ETP)

2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
2 450	2 250	3 800	3 418	2 662	1 789

Source : ministère de l'éducation nationale

Pour l'année scolaire 2008-2009, le nombre de sureffectifs disciplinaires est stable avec des évolutions légèrement différentes entre disciplines. Sont concernées par une progression des surnombres, l'espagnol (+109 ETP), les lettres (+29 ETP) et la philosophie (+24 ETP). En revanche, les surnombres des disciplines professionnelles continuent de baisser ainsi que ceux de certaines disciplines de l'enseignement général et technique : l'éducation physique et sportive (-82 ETP), l'allemand (-41 ETP) et l'électrotechnique (-14 ETP). La réduction des surnombres en EPS et en allemand est particulièrement significative depuis deux ans. Avec la philosophie, les lettres et d'autres langues étrangères, ces disciplines concentraient depuis plusieurs années les surnombres en lycée d'enseignement général et technologique.

**Votre rapporteur ne peut que souhaiter la poursuite de cet effort tout en étant conscient de la difficulté de tomber sous un taux de surnombre qu'on pourrait qualifier de structurel et qui dépend des choix des élèves, des décisions d'orientation et des réformes des cursus.** À cet égard, les réformes du lycée professionnel et général devront être prises en compte dans l'évaluation des besoins de recrutement dans les années à venir. En particulier, la refonte de la filière L devrait se traduire par un afflux d'élèves et un accroissement du besoin d'enseignants en langues étrangères.

En revanche, la mastérisation devrait avoir un impact positif sur la réduction des surnombres. En effet, elle permet de réduire de deux ans à un an l'écart entre le recrutement et la prise en charge de classe proprement dite. Sans cet écart, source d'importants désajustements, le calibrage des concours devrait être facilité et les besoins réels mieux pris en compte.

Enfin, il conviendra sans doute de poursuivre la réduction du nombre des spécialités ouvertes aux concours. Parmi les 327 spécialités ouvertes aux concours, 155 d'entre elles n'ont pas été régulièrement au cours des dernières sessions. Pour les sessions 2008 et 2009, ont même été fermées respectivement 190 et 208 sections. **Le ministère de l'éducation nationale conduit un effort important de resserrement disciplinaire que votre rapporteur approuve et l'encourage à approfondir. Le foisonnement des options et des disciplines nuit en effet à la lisibilité des parcours de formation et peut aboutir à des spécialisations trop étroites, sans réelles perspectives.**

*b) Un système de remplacement encore imparfait*

Votre rapporteur avait accueilli très favorablement l'année passée l'annonce de la création pour la rentrée 2009 d'une Agence nationale de remplacement afin d'améliorer le rendement et rationaliser les coûts du remplacement tant dans le premier degré que dans le second degré. Ce projet paraît abandonné par le ministre de l'éducation nationale, qui a préféré charger M. Michel Dellacasagrande, directeur des affaires financières du ministère, d'une mission d'étude. Il aurait été souhaitable que cette étude soit confiée à une personnalité extérieure au ministère qui aurait pu apporter un regard neuf et plus détaché de l'institution, tout en collaborant étroitement avec ses services.

**Sans préjuger des résultats de cette étude, votre rapporteur souhaite qu'elle débouche sur des solutions opérationnelles accroissant la souplesse et la réactivité du système.** Ainsi, la mise en place académique du remplacement empêche les échanges d'enseignants entre académies, ce qui aboutit, dans la région parisienne où coexistent les académies de Paris, de Versailles et de Créteil, à des situations de pénuries totalement artificielles.

En outre, la mutualisation des moyens que devrait assurer le nouveau système de remplacement doit permettre de réduire les coûts du remplacement qui dans le budget 2010 représentent environ **2,7 milliards d'euros** soit plus du double des crédits consacrés à l'ensemble de l'enseignement technique agricole au titre du programme 143, alors même que cet enseignement spécifique connaît des difficultés budgétaires grandissantes.

**Votre rapporteur note avec satisfaction la diminution du coût du remplacement entre 2009 et 2010 dans l'enseignement public. Ces coûts demeurent toutefois très importants, sans commune mesure avec les sommes qui lui sont consacrées dans l'enseignement privé.**

Crédits consacrés au remplacement (en millions d'euros)	LFI 2009	PLF 2010
Premier degré public	1 472,809	1 455,954
Second degré public	1 445,969	1 322,703
Privé	296,650	303,469

Source : *Projet annuel de performances – PLF 2010 – mission enseignement scolaire*

Les différences de coût entre le premier degré et le second degré sont frappantes, alors qu'*a priori* la diversité des matières enseignées en collège et en lycée devrait y rendre le remplacement plus difficile. Interrogés par votre rapporteur, les services du ministère ont fourni quelques raisons justifiant cet écart surprenant : le maillage fin du réseau des écoles, la féminisation et la jeunesse du corps des professeurs des écoles qui se traduisent par des congés de maternité plus nombreux et, enfin, la rapidité du remplacement des maîtres absents grâce au volant de titulaires affectés exclusivement au remplacement.

Plus généralement, votre rapporteur estime qu'au niveau national, l'évaluation des besoins de remplacement et de suppléance n'est pas satisfaisante et conduit à renchérir les coûts du remplacement, alors même que son efficacité ne progresse pas. **Le projet d'agence nationale faisait d'autant plus sens aux yeux de votre rapporteur que les taux de rendement du remplacement et de la suppléance<sup>1</sup> sont extrêmement disparates selon les académies.**

Le tableau ci-après établit clairement les difficultés d'organisation du remplacement en outre-mer qui appelle sans doute des mesures particulières tenant compte des spécificités de ces territoires. En métropole, les académies de Poitiers, de Bordeaux et de Corse présentent un taux de rendement du remplacement en 2009 inférieur à 70 %, très en dessous de la moyenne nationale autour de 84 %. Seules les académies de Lille, de Créteil et de Versailles affichent un taux supérieur à 90 %.

En outre, votre rapporteur note au sein d'une même académie la volatilité des taux de rendement qui fluctue très fortement d'une année à l'autre, sans que les raisons en paraissent évidentes.

Ces disparités témoignent des difficultés pour certaines académies d'évaluer avec suffisamment de précisions leurs besoins de suppléance à venir. **Votre rapporteur souhaite qu'une coordination nationale soit assurée, ce qui ne passe pas nécessairement par la création d'un organisme *ad hoc* apportant de la complexité administrative supplémentaire.**

---

<sup>1</sup> Le taux de rendement du remplacement et de la suppléance correspond au nombre de journées de remplacement et de suppléance assurées par les titulaires de zone de remplacement (TZR) et le nombre d'agents non titulaires en CDI, rapporté au nombre de journées de travail dues par ces personnels.

Académie	Taux de rendement du remplacement et de la suppléance			
	juin-06	juin-07	juin-08	juin-09
AIX-MARSEILLE	82,78%	80,50%	86,87%	88,63%
AMIENS	75,29%	71,12%	79,82%	77,10%
BESANCON	85,56%	82,12%	76,97%	83,10%
BORDEAUX	69,01%	73,41%	73,68%	69,20%
CAEN	92,48%	84,26%	82,67%	84,18%
CLERMONT-FD	79,87%	79,92%	78,84%	82,00%
CORSE	91,60%	82,98%	55,44%	68,78%
CRETEIL	81,85%	84,96%	94,50%	92,02%
DIJON	67,42%	70,24%	78,11%	80,67%
GRENOBLE	79,08%	72,10%	78,68%	77,38%
GUADELOUPE	72,92%	88,93%	73,86%	76,35%
GUYANE	ND	15,51%	51,09%	40,85%
LILLE	92,17%	85,66%	87,81%	90,66%
LIMOGES	85,30%	92,17%	81,17%	82,84%
LYON	91,20%	86,90%	90,10%	87,86%
MARTINIQUE	45,41%	44,29%	48,30%	51,64%
MONTPELLIER	85,15%	85,11%	84,47%	78,51%
NANCY-METZ	80,54%	81,46%	79,45%	81,59%
NANTES	82,79%	80,02%	82,04%	83,57%
NICE	79,07%	87,09%	93,74%	87,91%
ORLEANS-TOURS	91,43%	84,55%	92,71%	89,18%
PARIS	95,82%	90,29%	87,44%	84,37%
POITIERS	68,76%	66,32%	73,90%	66,82%
REIMS	81,58%	77,09%	85,68%	84,02%
RENNES	89,40%	83,66%	81,41%	88,61%
REUNION	62,02%	72,60%	75,35%	71,48%
ROUEN	81,51%	76,38%	78,45%	78,84%
STRASBOURG	72,04%	72,78%	75,54%	75,10%
TOULOUSE	92,71%	86,30%	88,30%	83,77%
VERSAILLES	100,00%	93,49%	93,35%	92,91%
<b>Total</b>	<b>84,92%</b>	<b>82,15%</b>	<b>84,94%</b>	<b>83,85%</b>

Les représentants des parents d'élèves entendus par votre rapporteur se sont tous plaints de l'inefficacité des remplacements tant de courte durée que de plus de quinze jours, qui laissent de nombreux enfants sans professeurs pendant plusieurs jours.

**Le remplacement des absences de courte durée semble particulièrement déficient, alors que généralisées et récurrentes, ces absences peuvent avoir des conséquences tout à fait néfastes sur les apprentissages des enfants.** L'article L. 912-1 du code de l'éducation, issu de la loi du 23 avril 2005 pour l'avenir de l'école, fait pourtant obligation aux enseignants de contribuer à la continuité de l'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement en assurant des enseignements complémentaires. Le décret n° 2005-1035 du 26 août 2005 prévoit, dans le cadre d'un protocole défini dans chaque établissement, de mobiliser les enseignants pour un remplacement d'une durée inférieure ou égale à deux semaines, conformément à leurs qualifications, dans la limite de cinq heures supplémentaires par semaine et de soixante heures par année scolaire.

Le chef d'établissement doit rechercher en priorité l'accord des enseignants pour participer à ce dispositif même s'il a la possibilité de recourir à la désignation en l'absence d'enseignants volontaires. En pratique, les chefs d'établissement paraissent user très limitativement de leurs pouvoirs de désignation.

Les titulaires et contractuels participant au dispositif de remplacement de courte durée bénéficient d'heures supplémentaires effectives (HSE). Malgré la progression depuis 2005 du nombre d'heures supplémentaires attribuées pour le remplacement de courte durée, qui témoigne des efforts des équipes éducatives dans les établissements, les besoins sur le terrain ne semblent pas satisfaits convenablement.

**Votre rapporteur souhaite que la question du remplacement de courte durée bénéficie d'un traitement spécifique et ne soit pas oubliée dans le cadre de la réflexion qu'a engagée le ministère de l'éducation nationale.**

*c) Un déficit récurrent de médecins et d'infirmiers scolaires*

Parmi les personnels de l'éducation nationale, les médecins et les infirmiers scolaires assument une responsabilité tout à fait particulière. Leur contribution à la fois au succès des politiques de santé publique et à l'accompagnement des élèves est indispensable. On néglige trop souvent leur importance pour détecter les comportements à risque chez les jeunes et assurer leur suivi physique et psychologique. Les élèves en échec scolaire cumulent souvent les difficultés cognitives, sociales et sanitaires. Leur prise en charge ne peut être dès lors que globale et associer pleinement les personnels de santé.

C'est pourquoi votre rapporteur s'est étonné de la diminution des crédits consacrés à la santé scolaire au sein du projet de loi de finances.

L'action n° 2 du programme « Vie de l'élève » perd environ 14,5 millions d'euros entre 2009 et 2010, soit une baisse de 3,9 %.

Interrogé par votre rapporteur, le ministère de l'éducation nationale a pu apaiser partiellement ses inquiétudes en lui indiquant que la baisse affichée entre la loi de finances initiale pour 2009 et le projet de loi de finances pour 2010 constituait un ajustement des crédits à la consommation effective des emplois et des vacations mis en place dans les académies. En effet, les difficultés de recrutement des infirmiers et des médecins scolaires sont telles que de nombreux postes ne peuvent être pourvus, non pas faute de crédits mais faute de candidats.

#### RECRUTEMENT PAR CONCOURS DES INFIRMIERS

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre postes offerts	554	433	698	671	708	700
Nombre postes pourvus	345	276	498	492	513	-
% couverture	62 %	64 %	71 %	73 %	72 %	-

#### RECRUTEMENT PAR CONCOURS DES MÉDECINS

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre postes offerts	28	42	105	100	100	49
Nombre postes pourvus	28	34	105	68	54	28
% couverture	100 %	80.9 %	100 %	68 %	54 %	57 %

Source : ministère de l'éducation nationale

Entre les rentrées 2007 et 2008, les vacances de postes de médecins scolaires sont passées de 132 ETP à 159 ETP pour un effectif total de 1 294 ETP à cette date, soit un taux de vacance de 12,3 %. La réforme du recrutement lancée en 2006 ne parvient manifestement pas à assurer la couverture de l'ensemble des besoins de la médecine scolaire. L'exercice libéral ou en hôpital paraît en effet souvent plus attractif que ne l'est une carrière au sein de l'éducation nationale. De ce point de vue, la création de 300 ETPT d'infirmiers scolaires annoncée pour 2010 risque de rester lettre morte si une action décisive n'est pas menée pour améliorer l'attractivité de cette profession.

## **LES MODALITÉS DE RECRUTEMENT DES MÉDECINS SCOLAIRES**

Depuis 2006, les recrutements dans le corps de médecins de l'éducation nationale se sont opérés selon les nouvelles modalités introduites par le décret n° 2006-743 du 27 juin 2006.

Le service de médecine scolaire étant assuré pour un tiers par des médecins agents non titulaires, le décret prévoit que les recrutements organisés au titre des années 2006 à 2008 donnent lieu, à titre transitoire, à deux concours distincts :

- l'un ouvert pour au plus un tiers des postes à pourvoir aux médecins « externes »,

- l'autre pour au moins deux tiers aux médecins titulaires ou non titulaires justifiant, à la date de clôture des inscriptions, d'une durée de services publics effectifs au moins égale à trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit années précédentes.

À compter de la session 2009, un concours unique de recrutement sur titres et travaux est instauré, complété par une épreuve orale. Ce concours est ouvert aux médecins titulaires d'un des titres requis pour pouvoir exercer la médecine en France.

Ces difficultés sont accrues dans les zones rurales ou les zones urbaines sensibles qui connaissent plus généralement une désertification médicale prononcée, y compris en médecine de ville. C'est pourquoi votre rapporteur souhaite que soit menée une réflexion en collaboration avec le ministère de la santé pour que la lutte contre la création de déserts médicaux prenne en compte la question spécifique de la médecine scolaire.

Des partenariats pourraient être noués localement entre des maisons de santé ou des centres hospitaliers et des établissements d'enseignement afin d'assurer une permanence de soins et de prévention au sein des écoles, des collèges et des lycées. De nouvelles articulations avec l'exercice libéral pourraient également être expérimentées auprès de jeunes médecins volontaires au cours de leurs premières années d'installation.

### ***B. UN ENGAGEMENT EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES***

#### **1. Le programme personnalisé de réussite éducative**

L'article 16 de la loi du 23 avril 2005 pour l'avenir de l'école a prévu la possibilité de mettre en place, à tout moment de la scolarité obligatoire, des programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) visant à pallier des difficultés qui risquent d'entraver la poursuite des acquisitions ou pour remédier à l'aggravation de problèmes avérés. Les PPRE concernent des élèves rencontrant des difficultés assez importantes pour compromettre, à court ou à moyen terme, la poursuite de leurs apprentissages. Ils permettent en particulier de limiter les redoublements dont la faible efficacité est démontrée notamment au collège.

Cocontracté par l'établissement et la famille de l'élève, le PPRE ne se substitue pas en tant que tel à l'aide personnalisée, à l'intervention d'enseignants spécialisés en remédiation ou aux stages de remise à niveau. **Il a vocation à coordonner toute forme d'aide mise en œuvre pour remédier aux faiblesses diagnostiquées et surmonter les difficultés rencontrées par l'élève.**

### LES STAGES DE REMISE À NIVEAU

Ces stages constituent une réponse supplémentaire au traitement de la difficulté scolaire rencontrée dans la maîtrise de la lecture, de l'écriture et des mathématiques par des élèves de CM1 et de CM2. Ces stages, d'une durée de 15 heures, peuvent être mis en place sur trois périodes de l'année :

- l'une des semaines des vacances de printemps ;
- la première semaine des vacances d'été ;
- la dernière semaine des vacances d'été.

Ce dispositif est pris en charge par des enseignants rémunérés en heures supplémentaires «défiscalisées» dans l'enseignement public et privé sous contrat. En 2008, dans l'enseignement public, les stages de remise à niveau ont concerné 194 228 élèves soit 12,18 % des élèves scolarisés en CM1 et CM2. Le nombre total d'élèves concernés, en 2009, dans l'enseignement public s'élève à 214 289, soit 13,43 % des élèves scolarisés en CM1 et CM2.

Source : ministère de l'éducation nationale

La généralisation des PPRE selon les orientations fixées par la circulaire du 25 août 2006 s'est achevée en 2008-2009. L'objectif est de cibler l'amélioration des compétences de base à partir d'un diagnostic des difficultés de l'élève.

La part des élèves du premier degré bénéficiant d'un PPRE est supérieure à 6 % sur l'ensemble du territoire et supérieure à 10 % en éducation prioritaire. Ces taux sont sensiblement les mêmes au collège. C'est en classe de 6<sup>e</sup> que l'effectif est le plus élevé soit 12,62 % sur l'ensemble des classes et 19,31 % en éducation prioritaire.

### ÉLÈVES AYANT BÉNÉFICIÉ D'UN PPRE DANS LE PREMIER DEGRÉ

	Hors éducation prioritaire	En éducation prioritaire	Total
2006-2007	4,07 % (dont 30,38 % de redoublants)	7,54 % (dont 50,62 % de redoublants)	4,59 %
2007-2008	5,94 % (dont 43,84 % de redoublants)	10,22 % (dont 50,24 % de redoublants)	6,61 %

Source : ministère de l'éducation nationale

### ÉLÈVES AYANT BÉNÉFICIÉ D'UN PPRE AU COLLÈGE

	Hors éducation prioritaire	En éducation prioritaire	Total
2006-2007	4,50 %	9,05 %	5,36 %
2007-2008	6,50 %	10,7 %	7,3 %

Source : ministère de l'éducation nationale

**Au regard des statistiques de l'échec scolaire, du nombre de sorties sans qualifications et des évaluations internationales du niveau des élèves en fin de primaire et au collège, votre rapporteur estime que ces effectifs sont encore trop modestes.** Le PPRE est manifestement un outil sous-employé. Pourtant, il constitue un des éléments qui doit permettre d'assurer la maîtrise par les élèves du socle commun de connaissances et de compétences. En outre, sa vocation de coordination de l'ensemble des aides et des soutiens apportés aux élèves les plus en difficulté appelle sa généralisation plutôt que sa marginalisation.

#### LA MISE EN PLACE DES PPRE DANS LES COLLÈGES

En 2007-2008, une enquête réalisée par la direction générale de l'enseignement scolaire donne un volume global de 480 000 heures consacrées aux PPRE en collège. Il est à noter que, étant donné le caractère global du PPRE, ce volume ne prend pas en compte les temps habituels de classe au cours desquels les élèves bénéficient d'un accompagnement personnalisé.

65 % des moyens en heures sont consacrés aux élèves de 6<sup>e</sup>, 25 % aux élèves de 5<sup>e</sup> et 10 % aux élèves de 4<sup>e</sup>.

30 000 enseignants de toutes les disciplines ont été mobilisés en 2007-2008. Il s'agit majoritairement de professeurs de français (33 %), de professeurs de mathématiques (26 %), ainsi que de professeurs de langues vivantes (11 %), ce qui est cohérent avec les orientations données (acquisition des compétences en maîtrise de la langue, en mathématiques et en langue vivante).

Source : ministère de l'éducation nationale

Sans doute, une des difficultés rencontrées par la mise en œuvre des PPRE réside précisément dans le fait que sa mission d'orchestration n'est pas suffisamment prise en compte. Ainsi que le souligne l'inspection générale de l'éducation nationale<sup>1</sup>, le PPRE paraît bien plus souvent interprété par les équipes éducatives comme un dispositif supplémentaire et parallèle, dont l'articulation avec l'aide personnalisée, l'intervention des RASED ou les stages de remise à niveau est problématique.

<sup>1</sup> P. Claus & O. Roze, Troisième note de synthèse sur la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement primaire, *Igen-Igaenr*, n° 2009-072, juillet 2009, p. 17.

En outre, la Cour des comptes a mis en évidence le fait qu'à peine créés, les PPRE étaient déjà concurrencés par deux autres dispositifs : l'accompagnement éducatif qui relève également de l'éducation nationale et le tutorat renforcé dans le cadre de la politique de la ville.

**Votre rapporteur souhaite que soit renforcée la cohérence pédagogique et administrative de l'ensemble des dispositifs de soutien qui devraient tous s'inscrire dans un PPRE élargi et redéfini. Cet instrument-cadre qui fixerait des objectifs précis faciliterait aussi l'évaluation globale de l'ensemble des actions de lutte contre l'échec scolaire dans les écoles et aux collèges.**

## **2. L'accompagnement éducatif**

Depuis la rentrée 2007, le ministère de l'éducation nationale a mis en place un dispositif d'accompagnement éducatif des élèves hors temps scolaire. Il est proposé aux élèves volontaires, tout au long de l'année scolaire, quatre jours par semaine, pendant deux heures. **Initialement destiné aux collèges relevant de l'éducation prioritaire, ce dispositif a été étendu à l'ensemble des collèges, ainsi qu'aux écoles élémentaires de l'éducation prioritaire à la rentrée 2008. Son extension progressive à l'ensemble des écoles et aux lycées est prévue d'ici la rentrée 2011.** C'est dans cette perspective qu'un accompagnement éducatif est déjà proposé à titre expérimental dans 200 lycées accueillant des élèves faisant face à des difficultés particulières.

Gratuit pour les familles, l'accompagnement éducatif est décliné par les équipes éducatives en fonction des besoins des élèves et peut couvrir quatre domaines : l'aide aux devoirs et aux leçons, la pratique sportive, la pratique artistique et culturelle, et la pratique orale des langues.

L'aide aux devoirs et aux leçons est assurée par des enseignants volontaires, des assistants pédagogiques et des assistants d'éducation. L'animation des activités sportives, artistiques et culturelles est, selon les situations, assurée par des enseignants volontaires ou des intervenants extérieurs, ainsi que par des assistants d'éducation si elles se déroulent dans l'établissement. La rémunération des encadrants prend la forme d'heures supplémentaires effectives ou de vacances.

Le ministère de l'éducation nationale a dressé un bilan horaire et financier provisoire pour l'année scolaire 2008-2009. Les heures supplémentaires des enseignants représentent à elles seules 62 % des heures effectuées et 77 % de la dépense. L'accompagnement éducatif représente 4 079 000 heures pour un coût de 110,2 millions d'euros. Sur cette somme, 38 millions d'euros représentant 1 527 000 heures sont consacrés aux élèves relevant de l'éducation prioritaire.

**BILAN DE L'ACCOMPAGNEMENT ÉDUCATIF  
DANS L'ÉDUCATION PRIORITAIRE EN 2008-2009**

	<b>Année scolaire 2008-2009</b>	<b>En nombre d'heures</b>	<b>%</b>	<b>En crédits</b>	<b>%</b>
<b>Titre 2</b>	Heures supplémentaires effectives des enseignants (HSE)	948 000	62,1	29 522 000 €	77,2 %
	Vacations des autres catégories de personnels de l'éducation nationale (CPE, personnels de documentation...)	60 000	3,9 %	1 000 000 €	2,6 %
	<b>Sous-total titre 2</b>	<b>1 008 000</b>	<b>66,0 %</b>	<b>30 522 000 €</b>	<b>79,8 %</b>
<b>Titre 6</b>	Heures effectuées par les assistants d'éducation et assistants pédagogiques	304 000	19,9 %	5 978 000 €	15,6 %
	Interventions des associations et autres prestataires extérieurs	215 000	14,0 %	1 751 000 €	4,6 %
	<b>Sous-total titre 6</b>	<b>519 000</b>	<b>34,0 %</b>	<b>7 729 000 €</b>	<b>20,2 %</b>
	<b>Total</b>	<b>1 527 000</b>	<b>100,0 %</b>	<b>38 251 000 €</b>	<b>100,0 %</b>

Source : ministère de l'éducation nationale

Une dotation totale de 277,8 millions d'euros au titre de l'accompagnement éducatif est inscrite au projet de loi de finances pour 2010. Les heures supplémentaires des enseignants dans le public et le privé représentent 116 millions d'euros. En outre, sur l'action 1 du programme « Vie de l'élève », sont inscrits comme dépenses d'intervention 135,8 millions d'euros au titre de la rémunération de 6 000 assistants pédagogiques, ainsi que 16 millions d'euros pour financer les subventions aux associations chargées de contribuer au développement des pratiques sportives, artistiques et culturelles.

**Votre rapporteur salue l'esprit d'expérimentation qui prévaut dans la mise en œuvre du dispositif. Fondé sur le volontariat et l'engagement tant des élèves que des enseignants, l'accompagnement éducatif a la souplesse requise pour s'adapter finement aux besoins des publics cibles.** À l'inverse, un soutien hors temps scolaire d'application uniforme et imposé par le recteur n'aurait conduit qu'à stigmatiser les élèves en difficulté, surcharger les emplois du temps des enseignants et des enfants pour un coût exorbitant et des résultats décevants.

Les difficultés liées au volontariat ne doivent pas être sous-estimées pour autant. La Cour des comptes relève<sup>1</sup> que « *ce dispositif peut être mis en œuvre de façon comparativement moins importante dans les établissements où le besoin est apparemment le plus manifeste.* » En effet, les enseignants ne parviennent pas toujours à convaincre les élèves ou leurs familles du bien

<sup>1</sup> Cour des comptes, L'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire dans les quartiers sensibles, *Enquête réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat, septembre 2009, pp. 66-67.*

fondé du programme. Un responsable d'établissement dans l'académie d'Aix-Marseille interrogé par la Cour souligne que « *le public présent n'est pas celui qui serait le plus concerné* » par l'accompagnement et que « *l'implication des familles défavorisées est souvent plus difficile que celui des CSP favorisées* ».

**Votre rapporteur, conscient de ces limites et de ce biais social, a confiance dans la pédagogie de l'exemple :** si l'accompagnement éducatif permet d'améliorer substantiellement les résultats des élèves, la confiance des enfants, des enseignants et des parents dans son efficacité grandira, ce qui devrait inciter de nouveaux élèves à solliciter une prise en charge.

La montée en puissance progressive de l'accompagnement éducatif doit permettre d'effectuer des évaluations à chaque étape afin de **cibler au mieux les besoins, d'affecter en conséquence les moyens humains et financiers idoines** et d'en assurer la **coordination avec les autres mesures prévues par l'éducation nationale, par les collectivités territoriales ou dans le cadre de la politique de la ville.**

Son organisation doit impérativement prendre en compte dans les écoles élémentaires les heures d'aide personnalisée et de tutorat proposées aux élèves en difficulté pour ne pas surcharger l'emploi du temps des élèves.

L'évaluation des résultats permettra également de **pallier les disparités territoriales** qui peuvent accompagner la mise en place de l'accompagnement éducatif, en particulier dans les zones rurales où l'organisation des transports peut constituer un obstacle.

#### L'ACCOMPAGNEMENT ÉDUCATIF EN 2008-2009

710 227 collégiens de l'enseignement public, soit 30 % des effectifs, bénéficient du dispositif dans 5 157 collèges ; 74 878 intervenants, dont 60,8 % d'enseignants, soit un taux d'encadrement d'un intervenant pour 9 collégiens.

L'aide aux devoirs représente 64,4 % des activités, la culture 21,1 %, le sport 11,3 % et les langues vivantes 3,2 %.

1 470 669 élèves des écoles élémentaires publiques relevant de l'éducation prioritaire bénéficient du dispositif dans 3 072 écoles ; 14 554 intervenants, dont 74,8 % d'enseignants, soit un taux d'encadrement d'un intervenant pour 12 écoliers

L'aide aux devoirs représente 64,6 % des activités, la culture 20,3 %, et le sport 15,1 %.

Source : ministère de l'éducation nationale – Cour des comptes

### 3. Les réseaux ambitions réussite

La relance de l'éducation prioritaire formalisée dans la circulaire n° 2006-058 du 30 mars 2006 a conduit à abandonner la politique de zonage au profit de la constitution de réseaux d'établissements fédérés autour d'un projet commun. Les réseaux « ambition réussite » (RAR), qui concentrent les

plus grandes difficultés, sont arrêtés annuellement au niveau national, tandis que les réseaux de réussite scolaire relèvent de la compétence académique.

À la rentrée 2008, les RAR sont articulés autour de 254 collèges têtes de réseau autour desquels s'agrègent des écoles élémentaires partenaires, afin de suivre les élèves tout au long du parcours scolaire pour les accompagner jusqu'à la maîtrise du socle commun à la fin de la 3<sup>e</sup>. Près d'un collégien sur vingt, soit 118 000 collégiens, est scolarisé dans un collège RAR et 393 500 fréquentent un collège RRS.

### **CARACTÉRISTIQUES DES ÉLÈVES DES RÉSEAUX AMBITION RÉUSSITE ET DES RÉSEAUX DE RÉUSSITE SCOLAIRE**

Ces élèves sont très massivement d'origine sociale défavorisée : 75 % des élèves des collèges RAR de la métropole et des DOM et 57,4 % des collégiens des réseaux de réussite scolaire ont des parents ouvriers ou inactifs, contre 35,2 % dans les établissements hors éducation prioritaire.

Beaucoup d'entre eux ont un fort retard scolaire : 29,8 % des élèves issus des écoles RAR et 23,8 % de ceux issus des écoles RRS sont en retard à l'entrée en sixième contre 14,1 % ailleurs.

En fin de CM2, les élèves de RAR ont de moins bonnes performances que les élèves du secteur public hors éducation prioritaire mais ne se différencient pas des élèves de RRS, si l'on tient compte des erreurs liées à l'échantillonnage.

En revanche, en fin de 3<sup>e</sup>, en français comme en mathématiques, les élèves des RAR maîtrisent nettement moins bien les compétences de base que les autres. Par exemple, si 50,6 % des élèves de 3<sup>e</sup> des collèges RAR maîtrisent les compétences de base en français en 2009, ils sont 68 % dans les écoles RRS et 81,6 % ailleurs dans le secteur public.

Le diplôme national du brevet (DNB) comprend un examen écrit de trois épreuves (français, mathématiques et histoire – géographie - éducation civique). A la session 2008, 42,9 % des élèves des collèges RAR et 58,4 % des élèves des RRS ont obtenu plus de 10 sur 20 aux épreuves écrites, contre 69,9 % ailleurs. Cependant, en prenant en compte le contrôle en cours de formation, les écarts diminuent : 67,1 % des élèves des RAR et 73,6 % des élèves des RRS ont obtenu leur DNB contre 82,5 % ailleurs.

À l'issue de la 3<sup>e</sup>, un élève a 86 chances sur 100 d'arriver au second cycle, qu'il soit scolarisé dans un collège ambition réussite ou non. Cependant, les élèves des collèges RAR sont plus souvent orientés vers la voie professionnelle : c'est le cas de 44 % des élèves scolarisés dans un collège RAR contre 24 % hors éducation prioritaire.

À l'issue de leur Seconde générale et technologique, 25 % des élèves qui ont effectué leur 3<sup>e</sup> dans un collège RAR redoublent contre 16 % de ceux qui ont effectué leur 3<sup>e</sup> dans un collège situé hors éducation prioritaire. Le taux de redoublement est aussi plus élevé à l'issue de la Seconde professionnelle (7 % contre 4,5 %).

De plus, ils sont plus souvent orientés en filière technologique : 37 % des élèves de Seconde générale et technologique qui ont effectué leur 3<sup>e</sup> dans un collège situé en RAR poursuivent dans une Première générale et 26 % dans une Première technologique. Ces pourcentages s'élèvent respectivement à 58 % et 18 % pour les lycéens qui ont effectué leur 3<sup>e</sup> dans un collège situé hors éducation prioritaire.

Dès leur création, à la rentrée 2006, les collèges RAR se sont vu attribuer 23 % d'heures d'enseignement par élève en plus par rapport aux autres collèges. Cet effort se traduit notamment par un taux d'encadrement plus favorable que dans les autres établissements publics. Par rapport aux établissements situés hors éducation prioritaire, les enseignants des collèges RAR sont plus jeunes et ont pris leur poste dans l'établissement depuis moins longtemps. Ces différences n'apparaissent pas pour les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de santé (ATOS), qui sont nettement moins jeunes que les enseignants, que le collège soit RAR ou non.

Précédemment alerté des **conséquences de l'assouplissement de la carte scolaire sur les effectifs des collèges RAR** par notre collègue Alain Dufaut, sénateur de Vaucluse, qui posait le 17 décembre 2008 une question orale à ce sujet, votre rapporteur a accueilli avec une certaine inquiétude les conclusions de l'enquête menée par la Cour des comptes sur la saisine de la commission des finances du Sénat.

Redoutant l'apparition de « ghettos scolaires » nés de l'augmentation de 28 % des dérogations en 2008, la Cour a souligné que : *« les effectifs des collèges ont évolué de façon fortement différenciée selon les établissements : certains ont pu enregistrer des pertes d'effectifs allant jusqu'à 10 % alors que d'autres connaissent des progressions allant jusqu'à 23 %. Particulièrement, sur les 254 collèges « ambition réussite », 186 établissements ont perdu des élèves, ce qui s'est traduit par une plus grande concentration dans ces collèges des facteurs d'inégalités contre lesquels doit lutter la politique d'éducation prioritaire. »*<sup>1</sup>

Interrogés par votre rapporteur sur la situation à la rentrée 2009, les services du ministère de l'éducation nationale lui ont transmis les éléments d'information suivants. L'ensemble des collèges RAR ont fait l'objet en 2009 de 6 258 demandes pour éviter le collège du secteur à l'entrée en 6<sup>e</sup> et de 2 203 pour y entrer par dérogation. 63 % des demandes pour éviter un collège RAR et 79 % des demandes visant à y être affecté ont été satisfaites. **L'ensemble des collèges RAR perd ainsi 2 113 élèves, soit 8,2 % de l'effectif prévisionnel de 6<sup>e</sup> pour l'année 2009-2010.** La moitié des collèges RAR perd plus de 6,1 % de leurs effectifs de 6<sup>e</sup> du seul fait des mesures d'assouplissement de la carte scolaire, en dehors de toute autre cause, en particulier démographique. **32 collèges en RAR perdent plus de 25 % de leurs effectifs en 6<sup>e</sup>.** Cette hémorragie conduit parfois dans certains cas à la fermeture de l'établissement.

**Il est d'autant plus important de préserver les effectifs des RAR qu'après trois ans d'existence, les résultats sont plutôt encourageants.** La proportion d'élèves entrant en 6<sup>e</sup> en 2008 avec au moins une année de retard de retard a diminué. Surtout, l'écart entre le taux de réussite au brevet en RAR

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, L'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire dans les quartiers sensibles, *Enquête réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat, septembre 2009, p. 21.*

et hors éducation prioritaire s'est réduit de 2,8 points. En outre, il convient de noter qu'à rebours de la tendance générale, 54 collèges, soit 20 % d'entre eux, gagnent des élèves à l'entrée en 6<sup>e</sup>.

**Votre rapporteur souhaite donc que soit conduite une réflexion approfondie sur les facteurs d'attractivité des établissements appartenant à un même bassin de population. Sur cette base, une diversification adéquate de l'offre de formation entre les collèges devrait permettre d'enrayer la ségrégation territoriale et sociale en cours.** En effet, la mixité sociale peut être reconquise en proposant plus d'enseignements innovants et valorisés dans les RAR, que ce soient des langues rares, des sections de sport-études ou des ateliers artistiques par exemple.

Cette enquête devrait constituer un volet complémentaire de l'évaluation générale des effets de la scolarisation en RAR sur les performances des élèves, évaluation sans laquelle ni le législateur, ni l'administration ne seront en mesure d'adapter le système aux besoins.

#### **4. La scolarisation des élèves handicapés**

**Votre rapporteur se félicite que le projet de loi de finances pour 2010 consolide les efforts engagés depuis la loi du 23 avril 2005 pour l'avenir de l'école en faveur de la scolarisation des élèves handicapés. 13 millions d'euros supplémentaires ont été dégagés à cet effet sur le programme « Vie de l'élève » par rapport au budget 2009, soit une augmentation de 5,1 % des crédits.**

Le ministère de l'éducation nationale prévoit l'accueil de 10 000 élèves supplémentaires sur l'année 2009-2010 portant ainsi l'effectif autour de **185 000 enfants handicapés scolarisés**. A la rentrée 2008, 174 700 élèves handicapés étaient scolarisés dont 114 500 dans le premier degré et 60 200 dans le second degré. 120 000 élèves étaient scolarisés dans une classe ordinaire et 54 700 au sein d'un établissement classique dans le cadre d'un dispositif adapté. Pour mémoire, ils n'étaient encore que 151 500 scolarisés à la rentrée 2005.

Les unités pédagogiques d'intégration (UPI) permettent d'accueillir collectivement dans un collège ou un lycée ordinaire des groupes de 10 élèves handicapés qui ne peuvent s'accommoder d'une intégration individuelle. L'objectif fixé par le gouvernement est d'atteindre les 2 000 UPI à l'horizon 2010.

1 548 UPI existaient à la rentrée 2008 et accueillait 14 494 élèves, soit 2 500 élèves handicapés supplémentaires par rapport à 2007. Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit la **création de 200 UPI supplémentaires à la rentrée 2009, dont 166 dans l'enseignement public et 34 dans l'enseignement privé**. Parallèlement sont créés 166 postes d'auxiliaires de vie scolaire-collectifs inscrits sur les dépenses d'intervention de l'action n° 3 du programme « Vie de l'élève ».

## LES AUXILIAIRES DE VIE SCOLAIRE

Les auxiliaires de vie scolaire (AVS) exercent des missions d'accueil et d'accompagnement des enfants et adolescents présentant un handicap. Ils permettent leur scolarisation individualisée en classe ordinaire ou au sein d'un dispositif collectif implanté dans un établissement comme les classes pour l'inclusion scolaire (CLIS) et les unités pédagogiques d'intégration (UPI).

Les AVS peuvent être des assistants d'éducation (auxiliaires de vies scolaires individuels ou collectifs – AVSI ou AVSCO) ou des personnels recrutés sous contrat aidé ou contrat « emplois vie scolaire » (EVS).

Les AVSI sont recrutés par les inspecteurs d'académie et comptabilisés dans le plafond d'emplois du programme. Leur rémunération est imputée sur le titre 2 (dépenses de personnel).

Le AVSCO sont recrutés par les établissements et ne sont pas intégrés au plafond d'emplois. Leur rémunération est imputée sur le titre 6 (dépenses d'intervention).

Les EVS sont rémunérés par les établissements au moyen de crédits versés par l'Agence de services et de paiements en application d'une convention passée avec le ministère de l'éducation nationale dont la contribution est inscrite au programme « vie de l'élève ».

Au 30 juin 2009, on dénombrait 9 830 postes d'AVSI et 2 103 postes d'AVSCO. En comptabilisant les contrats aidés, on obtient un potentiel global mobilisé pour la mobilisation des élèves handicapés de 19 700 ETP. 44 879 élèves handicapés scolarisés en milieu ordinaire bénéficiaient à cette date d'un accompagnement individuel.

**Votre rapporteur souhaite néanmoins attirer l'attention sur la scolarisation des élèves handicapés au sein des établissements de l'enseignement privé sous contrat.** L'immense majorité des auxiliaires qui y sont employés sont des EVS. Or, ceux-ci sont rémunérés par les établissements, la charge en retombe par ricochet sur les familles. En outre, les contrats aidés s'adressent à des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès au marché du travail et devant recevoir une formation de leur employeur, alors que les emplois d'assistants d'éducation (AVSI-AVSCO) sont destinés en priorité à des étudiants boursiers. La gestion des personnes socialement fragiles qui bénéficient d'un EVS est donc nettement plus difficile.

**C'est pourquoi votre rapporteur souhaite que l'État facilite le rééquilibrage du recrutement d'auxiliaires de vie au sein des établissements privés sous contrat en leur permettant de bénéficier d'un plus grand nombre de postes d'assistants d'éducation.** Il est en effet nécessaire qu'une forme de parité entre le public et le privé soit respectée dans le domaine si important et si sensible de la scolarisation des enfants handicapés.



## II. UN SYSTÈME SCOLAIRE EN MUTATION DONT PEUVENT ENCORE ÊTRE RENFORCÉES LA GOUVERNANCE ET L'ÉVALUATION

### A. UNE ÉCOLE PRIMAIRE EN MUTATION

#### 1. Le premier bilan de la réforme engagée à la rentrée 2008

##### a) *Une réforme rendue nécessaire par la dégradation des performances des élèves*

La réforme de l'enseignement primaire engagée depuis un an a touché simultanément l'organisation du temps scolaire, les programmes, les méthodes pédagogiques, la définition du service et des règles de mobilité des enseignants. **Votre rapporteur salue l'ampleur de la rénovation engagée** qui prend à bras-le-corps les carences que le Haut Conseil de l'éducation relevait en 2007 en ces termes : « *L'école primaire peine à prendre en compte les différences de rythme individuel et les difficultés d'apprentissage. Elle semble adaptée aux quelque 60 % des élèves qu'elle prépare correctement à la poursuite des études. Elle paraît en revanche s'être résignée à l'échec des élèves qui accumulent les insuffisances et elle se révèle globalement incapable de mettre en place un soutien et un rattrapage efficace.* »<sup>1</sup>

C'est dans le premier degré que se fait essentiellement l'acquisition des savoirs fondamentaux, inscrits dans le socle commun de connaissances et de compétences créé par la loi du 23 avril 2005 pour l'avenir de l'école. C'est là aussi que se cristallisent des retards cognitifs que le collège et le lycée ne feront qu'amplifier.

Une récente enquête<sup>2</sup> de la Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale sur l'évolution des compétences des élèves de CM2 entre 1987 et 2007 jette une lumière crue sur la baisse du niveau des élèves à l'entrée en 6<sup>e</sup>.

En lecture, les résultats aux questions de compréhension de l'écrit sont stables de 1987 à 1997. En revanche, on observe une baisse significative du score moyen entre 1997 et 2007, accompagnée d'une augmentation de la dispersion des résultats. Cette baisse de performance est particulièrement prononcée pour les élèves les plus faibles. Ainsi, 20 % des élèves de 2007 se situent au niveau de performances correspondant aux 10 % d'élèves les plus faibles de 1987.

En calcul, entre 1987 et 1999, la baisse des résultats est importante et touche l'ensemble des catégories. De 1999 à 2007, on assiste à un tassement

---

<sup>1</sup> Haut conseil de l'éducation, *L'école primaire, Bilan des résultats de l'Ecole, 2007*, p. 8.

<sup>2</sup> Thierry Rocher, « Lire, écrire, compter : les performances des élèves de CM2 à vingt ans d'intervalle 1987-2007 », Note d'information 08-38, décembre 2008.

des résultats. Concernant l'orthographe, le nombre d'erreurs constatées à la dictée a augmenté de 40 % en moyenne de 1987 à 2007.

Cette dégradation des résultats n'est pas uniforme. **Les inégalités sociales se sont creusées**, les enfants dont les parents sont cadres, enseignants ou exercent une profession libérale parvenant à résister à la baisse du niveau de performance, surtout en lecture, moins en calcul et en orthographe.

L'amélioration des taux d'encadrement et la hausse des moyens consacrés à l'école primaire, qui représentent près de 30 % des crédits de la mission « enseignement scolaire » dans le projet de loi de finances pour 2010 n'ont pas permis d'enrayer la dégradation des résultats des élèves en lecture et en mathématiques. Une refonte globale était donc nécessaire.

#### *b) La généralisation de la semaine de quatre jours*

La nouvelle organisation du temps scolaire, définie par le décret n° 2008-463 du 15 mai 2008, s'appuie sur la **suppression des cours du samedi matin** et le **strict respect des dates de vacances scolaires** fixées par le calendrier scolaire national sans possibilité de décalage. Le texte laisse aux instances locales le choix de travailler quatre jours ou neuf demi-journées du lundi au vendredi.

Pendant ces deux options ne sont pas placées sur un pied d'égalité : **la semaine de quatre jours est clairement définie comme l'organisation de droit commun, tout autre choix doit faire l'objet d'une demande de dérogation formulée par le conseil d'école auprès de l'inspecteur d'académie**, directeur des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN).

**Dans les faits, c'est la semaine de quatre jours avec suppression des cours du mercredi qui s'est généralisée.** Il convient de remarquer que ce choix conduit à un resserrement important du temps scolaire : 144 jours sont consacrés par an à l'école contre 185 jours en moyenne dans l'Union européenne.<sup>1</sup> Chaque semaine comprend 24 heures d'enseignement, soit 6 heures par jour sur une semaine de quatre jours. Le temps d'instruction obligatoire en primaire représente désormais environ 860 heures par an en France, soit environ 80 heures de plus que la moyenne européenne.<sup>2</sup>

Les semaines scolaires sont donc très chargées pour les élèves français : les inspections générales indiquent même que la fatigue des enfants et aussi des enseignants a parfois conduit à suspendre les heures d'aide personnalisée dans les semaines précédant les vacances scolaires.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> P. Claus & O. Roze, Troisième note de synthèse sur la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement primaire, *Igen-Igaenr*, n° 2009-072, juillet 2009, p. 4.

<sup>2</sup> OCDE, *Regards sur l'éducation 2009*, p. 390, en considérant le temps d'instruction obligatoire pour les enfants de 7 à 8 ans.

<sup>3</sup> P. Claus & O. Roze, *Ibid.*

Les représentants des parents d'élèves rencontrés par votre rapporteur ont également insisté sur la **fatigue des enfants** et sur les **difficultés d'organisation horaire de l'aide personnalisée sur quatre jours**. En particulier, il a été fait le choix dans certains établissements de répartir les deux heures d'aide personnalisée en une demi-heure par jour, à l'heure du déjeuner, sur quatre jours. Il est douteux que ce type d'organisation horaire tronçonnée permette d'apporter un soutien efficace aux enfants, sans compter qu'il intervient à un moment où les enfants sont distraits et affamés.

Tout en soutenant la suppression du samedi matin qui étalait trop le temps d'instruction, **votre rapporteur souhaite que l'organisation du temps scolaire, tant sur la semaine que sur l'année respecte les rythmes biologiques de l'enfant**. En outre, le calendrier scolaire devrait tenir compte plus étroitement du rythme écologique des saisons et du rythme de l'activité économique afin d'optimiser le potentiel de développement des zones touristiques.

La semaine de quatre jours semble surcharger les emplois du temps et perturber la rénovation pédagogique axée sur l'individualisation qui est en cours dans l'enseignement primaire. Les établissements qui ont obtenu l'ouverture du mercredi matin ont sans doute un fonctionnement plus fluide.

**Votre rapporteur fait confiance aux communautés éducatives locales pour trouver progressivement la formule la mieux adaptée à leurs besoins. C'est pourquoi il lui apparaîtrait judicieux que la réglementation ne favorise pas unilatéralement la semaine de quatre jours au détriment des neuf demi-journées.**

*c) Les nouveaux programmes*

La définition des nouveaux programmes pour le premier degré par un arrêté du 9 juin 2008 repose sur la **mise en œuvre du socle commun de connaissances et de compétences** que votre rapporteur considère comme un levier majeur de transformation du système scolaire et d'endigement de l'échec scolaire. La traduction opérationnelle du socle commun s'était fait attendre et votre rapporteur ne peut que se réjouir de l'adaptation du contenu et de la structure des enseignements afin de garantir la maîtrise par tout élève des grands fondamentaux.

Dans sa rédaction issue de la loi du 23 avril 2005, l'article L. 122-1-1 du code de l'éducation définit un socle commun de connaissances et de compétences que doit avoir acquis tout élève au cours de sa scolarité obligatoire et qui comprend :

- la maîtrise de la langue française ;
- les mathématiques élémentaires ;
- les bases d'une culture humaniste et scientifique ;
- la pratique d'une langue étrangère ;

- la maîtrise des technologies les plus courantes de l'information et de la communication.

L'annexe à l'article D. 122-1 du code de l'éducation issu du décret n° 2006-830 du 11 juillet 2006 décline précisément les exigences du socle commun et y ajoute deux volets, l'un sur les compétences sociales et civiques et l'autre sur le développement de l'autonomie et de l'initiative des élèves.

Les nouveaux programmes placent **l'apprentissage structuré de la lecture et de l'écriture au premier rang des priorités** mais les sept grands domaines de compétences du socle commun y apparaissent explicitement. Des progressions sont définies en français et en mathématiques afin de fixer des objectifs précis que doivent avoir atteints les élèves à la fin de chaque année.

La parution tardive des textes par rapport à l'organisation de la rentrée a sans doute freiné l'assimilation et l'appropriation des programmes par les enseignants, comme elle a empêché les éditeurs scolaires de mettre à jour les manuels en temps et en heure. Ces difficultés sont déjà estompées à la rentrée 2009 et devraient progressivement disparaître.

**Un accompagnement accru des enseignants, sous l'égide des corps d'inspection, sera toutefois nécessaire pour favoriser la montée en puissance du socle commun, favoriser la constitution de groupes de travail pédagogiques entre les enseignants d'un même établissement et diffuser rapidement les bonnes pratiques.**

*d) L'aide personnalisée*

Le constat de l'insuffisance du cadre formel de la classe pour accompagner l'ensemble des élèves vers la réussite scolaire est à l'origine du dispositif d'aide personnalisée. Les deux heures par semaine libérées par la réforme du temps scolaire hebdomadaire sont mobilisées au bénéfice des élèves rencontrant des difficultés. Soixante heures par an d'aide personnalisée sont désormais consacrées par chaque enseignant du premier degré à des actions directes auprès des élèves concernés.

Les élèves sont repérés dans leur classe par les maîtres. L'aide individualisée est apportée immédiatement, en petits groupes, par un enseignant de l'école selon les modalités définies au niveau local, la contribution des enseignants spécialisés restant un élément complémentaire important. Le dispositif n'est en rien obligatoire : il est proposé aux familles et sa mise en œuvre est subordonnée à l'accord des parents.

**Votre rapporteur se félicite de cette démarche qui, sans remettre en cause l'uniformité des programmes et des objectifs sur le territoire national, contribue à adapter la pédagogie à la diversité des élèves et à renforcer l'égalité des chances en accordant plus d'attention à ceux qui en ont le plus besoin.**

Cependant, certaines difficultés d'organisation ont pu être constatées. Les modalités diffèrent en effet selon les horaires des cours et du déjeuner, des

contraintes personnelles des enseignants, des autres activités extrascolaires des enfants et des transports scolaires. Cependant, l'adhésion globale des enseignants, des parents et des enfants semblent assurée, ce qui prouve que le dispositif répond à un besoin longtemps ignoré ou uniquement pris en charge par des opérateurs privés pour les familles les plus aisées.

La relation particulière qui s'instaure entre l'élève et le maître au cours des heures d'aide personnalisée permet aux enfants de reprendre confiance en eux et goût à l'école. Le regard porté par les enseignants sur ces élèves en difficulté change également au fur et à mesure que se révèle leur envie d'apprendre.

**Votre rapporteur insiste toutefois sur la nécessité de réfléchir parallèlement à une rénovation des méthodes pédagogiques pour que les heures d'aide personnalisée ne décalquent pas simplement la classe mais participent véritablement d'une façon d'apprendre différente.** Les enseignants doivent conserver une large autonomie pédagogique dans le choix des méthodes et des supports mais ils ne doivent pas être laissés à eux-mêmes, sous peine de voir la réforme s'enliser dans les routines et les habitudes anciennes. C'est pourquoi votre rapporteur souligne à nouveau la nécessité d'assurer une formation continue des enseignants tout au long de la mise en place de la réforme.

Les inspections générales relèvent à l'issue de leurs visites et de leurs auditions que « *l'aide personnalisée permet de renforcer ce qui a été engagé en classe et n'est pas totalement compris* », qu'elle « *permet des ajustements rapides et sur des durées courtes pour des difficultés ponctuelles* », mais qu'elle ne suffit pas pour « *compenser les difficultés lourdes [et] infléchir l'organisation du cursus scolaire des élèves.* »<sup>1</sup>

Il est encore trop tôt pour connaître tous les effets de l'aide personnalisée sur l'apprentissage et l'acquisition du socle commun, d'autant plus que dans les évaluations prévues en CE1 et en CM2, il sera très difficile d'isoler ces effets de l'ensemble de l'enseignement prodigué. Aucun des indicateurs du programme 140 ne porte d'ailleurs spécifiquement sur l'aide personnalisée. **Votre rapporteur regrette que ne puissent être menées des évaluations ciblées des différents dispositifs de soutien aux élèves, sans lesquelles les inflexions de la politique scolaire ne sauraient être convenablement justifiées.**

*e) Les évaluations en CE1 et en CM2*

**La remise à plat des modalités d'évaluation des acquis des élèves constitue un levier capital pour la rénovation du système scolaire sur la base d'éléments chiffrés, objectifs et précis. Votre rapporteur se réjouit que soit ainsi fait le choix de sortir des guerres idéologiques qui ont trop souvent nui au débat sur l'école.**

---

<sup>1</sup> P. Claus & O. Roze, Troisième note de synthèse sur la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement primaire, *Igen-Igaenr*, n° 2009-072, juillet 2009, p. 7.

Le nouveau dispositif d'évaluation tend à suivre les progrès des élèves en référence aux programmes de CE1 et de CM2 d'une part, aux paliers 1 et 2 du socle commun de connaissances et de compétences d'autre part. Il permettra également de créer par agrégation des données locales un outil statistique de référence pour une évaluation régulière du système éducatif.

Plus précisément, la synthèse des résultats prend deux formes :

- l'une, à vocation pédagogique, mise à la disposition des enseignants : une application informatique autonome propre à l'école permet un traitement individuel des résultats des élèves. Les parents sont destinataires des résultats de leur enfant et des résultats agrégés de l'école ;

- l'autre, à fonction statistique, assure la remontée des résultats anonymes sous la forme d'une application Web et permet une consultation, après consolidation, aux niveaux du département, de l'académie ou de l'ensemble du territoire.

En 2009, les épreuves ont été passées en janvier pour les CM2 et en mai pour les CE1. 85 % des résultats en CE1 et 70 % des résultats en CM2 ont fait l'objet d'une remontée au niveau national. Quoique ces taux de remontée soient suffisants pour permettre une exploitation utile des données, votre rapporteur souhaite que ces taux s'améliorent afin d'assurer l'exhaustivité de l'enquête.

**Globalement, le nombre d'élèves qui n'ont pas atteint le niveau attendu à la fin du CM2 est proche du quart de la cohorte ; parmi ces élèves, un peu moins de 10 % éprouvent de très lourdes difficultés.**

En outre, **les inégalités territoriales demeurent** : le ministère de l'éducation constate des écarts de performance très importants entre les académies comme entre les départements.

**Les outils ne suffiront pas : les enseignants, les inspecteurs, les recteurs et l'administration centrale doivent analyser chacun à leur niveau les résultats de ces évaluations pour agir sur la pratique pédagogique, le pilotage des établissements, la définition des programmes et l'organisation générale du système scolaire.** Les résultats de l'évaluation retraités ne doivent pas servir simplement à conforter les différents acteurs dans leur appréciation des élèves mais doivent guider activement les choix pédagogiques.

En particulier, la mise en œuvre de l'aide personnalisée, des PPRE ou des stages de remise à niveau devrait s'appuyer sur les résultats aux évaluations. Pour que cette interaction entre les évaluations et les pratiques pédagogiques se déploie, il conviendra de prévoir des évaluations en cours d'année et non à la fin de l'année pour que les élèves bénéficient immédiatement des inflexions décidées au regard de leurs résultats.

## 2. Un pilotage à renforcer

### *a) La clarification des responsabilités financières des communes*

Aux termes de l'article L. 212-4 du code de l'éducation, la commune a la charge des écoles publiques. Propriétaire des locaux, elle en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. Font également partie des dépenses obligatoires l'entretien ou la location des bâtiments et de leurs dépendances, l'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire, le chauffage et l'éclairage des classes. L'État prend en charge les rémunérations de personnel et les droits de reproduction à usage pédagogique d'œuvres protégées.

La Cour des comptes a néanmoins pointé certaines ambiguïtés dans la définition des dépenses obligatoires à la charge des communes en matière de fournitures, de matériels scolaires et d'équipements informatiques.<sup>1</sup>

Si la commune supporte la charge des fournitures à usage collectif au nom du principe de gratuité de l'enseignement primaire, elle n'est pas tenue de financer l'achat de fournitures à usage individuel qui restent la propriété de l'élève (crayons, gomme, règle, ciseaux, etc.). Pour ne pas alourdir les frais pesant sur les familles, les communes prennent fréquemment en charge une partie des fournitures individuelles.

De même, si aucun texte ne vient formellement confier l'achat des livres aux communes, il est courant qu'elles en assurent la fourniture. Mais, il arrive également souvent que les enseignants recourent à des photocopies plutôt qu'à des livres, les droits de reproduction étant alors acquittés par l'État. Enfin, la Cour des comptes relève des prises en charge croisées des équipements informatiques par l'État et les communes sans règle uniforme sur l'ensemble du territoire.

**Une clarification par voie réglementaire de la répartition précise entre l'État et les communes des dépenses de fonctionnement, notamment en termes de prise en charge du matériel pédagogique, serait bienvenue aux yeux de votre rapporteur.**

C'est dans ce même esprit de clarification qu'il a lui-même abordé la difficile question du financement des écoles privées par les communes, source depuis quelques années de nombreux débats juridiques et politiques. La récente loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009, dont votre rapporteur a eu l'honneur d'être à l'origine, tend en effet à garantir la parité de financement entre les écoles publiques et privées sous contrat d'association. Elle a permis de préciser les obligations qu'imposait aux communes l'article L. 442-5 du code de l'éducation, en matière de prise en charge des dépenses de fonctionnement des écoles sous contrat d'association avec l'État.

---

<sup>1</sup> *Cour des comptes, Les communes et l'école de la République, décembre 2008, pp. 12-14.*

Concrètement, la commune verse une contribution appelée « forfait communal » aux établissements privés situés sur son territoire. Le montant en est fixé par référence au coût moyen d'un élève scolarisé dans les écoles publiques de la commune.

De plus, l'article L. 212-8 règle, pour le secteur public, la procédure de répartition entre la commune d'accueil et la commune de résidence de la prise en charge d'enfants scolarisés sur le territoire de l'une mais résidant dans l'autre. L'obligation de prise en charge au moins partielle par la commune de résidence ne s'impose pas lorsqu'elle dispose de capacités d'accueil suffisantes, sauf lorsque l'inscription des élèves hors de la commune de résidence est justifiée par des contraintes liées aux obligations professionnelles des parents, à l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement de la même commune ou à des raisons médicales.

Quant au secteur privé, l'article L. 442-9 du code de l'éducation reprenait partiellement les dispositions de l'article L. 212-8 pour préciser les conditions de prise en charge par une commune d'élèves résidant sur son territoire mais scolarisés dans une école privée d'une autre commune. Un accord était nécessaire entre la commune d'accueil et la commune de résidence, mais à la différence du secteur public, aucune intervention du préfet ne permettait de débloquer la situation en cas de désaccord.

Une difficulté avait alors surgi du vote de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, qui pouvait être interprété comme rendant rigoureusement obligatoire la prise en charge financière par la commune de résidence des élèves scolarisés au sein d'un établissement privé d'une autre commune.

**La proposition de loi déposée par votre rapporteur, désormais adoptée et promulguée, avait pour objet de démêler cet imbroglio juridique en respectant un principe simple : la parité entre le public et le privé.** Dès lors, la commune de résidence ne sera tenue de financer un élève scolarisé dans une école privée hors de son territoire que dans les seuls cas où cette dépense est obligatoire pour un enfant scolarisé dans une école publique hors de son territoire. **Élaboré en étroite concertation avec tous les acteurs concernés, ce texte de précision et de clarification permet aux écoles privées de connaître enfin le montant précis des financements sur lesquels elles peuvent compter.**

*b) Le projet d'établissement public d'enseignement primaire*

Les écoles n'ont pas le statut d'établissement public, contrairement aux collèges et aux lycées. Dépourvues de personnalité juridique, elles ne disposent ni de l'autonomie administrative, ni de l'autonomie financière. Le budget et la sectorisation relèvent du conseil municipal, tandis que les inspecteurs d'académie et les recteurs gèrent les affectations d'enseignants et les questions pédagogiques. L'autorité hiérarchique sur les enseignants est

exercée au plus près par les inspecteurs de l'éducation nationale, ce qui les rapproche des chefs d'établissement du second degré.

Dans le but de renforcer l'autonomie des écoles, d'améliorer leur fonctionnement notamment en milieu rural et d'instituer un véritable pilotage pédagogique local, susceptible d'accroître la réactivité du système éducatif, **l'article 86 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales prévoyait la création à titre expérimental d'établissements publics d'enseignement primaire (EPEP)**. Les établissements publics de coopération intercommunale ou plusieurs communes d'un commun accord, ou une commune, pouvaient, après avis des conseils des écoles concernées et accord de l'autorité académique, mener, pour une durée maximum de cinq ans, un regroupement d'écoles au sein d'une structure institutionnelle commune.

Il s'agissait ainsi d'**accroître les synergies entre les écoles et de mutualiser leurs moyens sans avoir à faire disparaître les sites physiques** où se déroulaient les cours. Le conseil d'administration de l'EPEP devait comporter des représentants des collectivités territoriales, des enseignants et des parents d'élèves sur le modèle des établissements du second degré. L'ensemble des parties prenantes auraient été ainsi associées au fonctionnement du nouvel établissement public, ce qui aurait notamment permis de resserrer la coopération entre les communes et l'éducation nationale et de progresser vers l'exercice concerté des compétences de chacun.

**Cette expérimentation était cependant soumise à la publication d'un décret en Conseil d'État précisant les règles d'organisation et de fonctionnement des EPEP, qui n'a toujours pas été publié. Votre rapporteur déplore vivement l'inaction du ministère de l'éducation nationale qui freine la mise en œuvre d'initiatives novatrices voulues par le législateur.**

Une proposition de loi relançant la création d'EPEP a été déposée à l'Assemblée nationale en octobre 2008, mais elle n'a toujours pas été inscrite à l'ordre du jour. Votre rapporteur considère pourtant que l'expérimentation des EPEP puis la généralisation éventuelle en fonction des résultats obtenus sont plus que jamais nécessaires, alors que l'ampleur de la réforme entreprise dans le primaire appelle une redéfinition parallèle de la gouvernance.

#### *c) Le statut du directeur d'école*

La direction des écoles maternelles et élémentaires est assurée par un directeur d'école appartenant au corps des instituteurs ou au corps des professeurs des écoles. Les directeurs d'école sont régis par les dispositions du décret n° 89-122 du 24 février 1989 modifié relatif aux directeurs d'école. *Primus inter pares*, le directeur est un professeur comme les autres qui n'exerce pas de pouvoir hiérarchique. L'un des maîtres de l'école est nommé dans l'emploi de directeur par l'inspecteur d'académie, en principe après son inscription sur une liste d'aptitude.

**Votre rapporteur regrette que n'ait toujours pas été pris le décret en Conseil d'État, prévu par l'article L. 411-1 du code de l'éducation modifié par la loi du 23 avril 2005, qui doit fixer de nouvelles conditions de recrutement et de formation des directeurs d'école, ainsi que les modalités d'exercice de leurs fonctions spécifiques.**

Le directeur d'école exerce des missions très diverses : il doit non seulement veiller à la bonne marche de l'école et au respect de la réglementation, assurer la coordination entre les enseignants et animer l'équipe pédagogique, mais il est aussi l'interlocuteur des autorités locales, des parents d'élèves, du monde économique et des associations périscolaires.

**L'extension importante des responsabilités qui leur sont confiées avec la mise en œuvre de la réforme vient aggraver une situation déjà difficile qui se traduisait notamment par une pénurie de candidats.** Selon les statistiques fournies par le ministère de l'éducation nationale à la Cour des comptes, 4 196 directions d'école étaient vacantes à la rentrée 2005, la continuité du service étant assuré par un enseignant chargé de l'intérim. Pour la section des écoles de deux à quatre classes souvent situées en zones rurales, les vacances représentaient 70 % des postes.<sup>1</sup>

Il convient de noter qu'à partir de 2006, le régime indemnitaire et le système des décharges ont été revus pour pallier cette carence. Les directeurs d'école bénéficient d'un quart de décharge entre quatre et neuf classes et d'une demi-décharge pour dix à treize classes. Au-delà, ils sont totalement déchargés de leur enseignement. Le problème demeure cependant et la désaffectation persiste. 42 % des directeurs ne bénéficient d'aucune décharge spécifique, que ne compense pas la décharge de rentrée scolaire de deux jours fractionnables à prendre dans les quinze jours qui suivent la rentrée des élèves. Les inspections générales relèvent que *« le système de décharges devient obsolète et sans doute inéquitable du point de vue de l'adaptation de la décharge à la réalité des fonctions exercées. »*<sup>2</sup>

#### **LE RÉGIME INDEMNITAIRE DES DIRECTEURS D'ÉCOLE**

L'indemnité de sujétions spéciales (ISS), instituée par le décret n° 83-644 du 8 juillet 1983, a fait l'objet de revalorisations successives.

Ainsi, une première revalorisation de 20 % (soit 185,09 €) de cette indemnité a été mise en œuvre au 1<sup>er</sup> septembre 2006. Le montant de l'ISS des directeurs d'école a été de nouveau revalorisé de 185,09 € pour atteindre un montant annuel de 1 295,62 € hors ZEP et de 1 554,74 € en ZEP, soit une augmentation de 40 %.

<sup>1</sup> Cour des comptes, Les communes et l'école de la République, décembre 2008, p. 65.

<sup>2</sup> P. Claus & O. Roze, Troisième note de synthèse sur la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement primaire, Igen-Igaenr, n° 2009-072, juillet 2009, p. 18.

Une nouvelle revalorisation de l'ISS est intervenue à la rentrée 2008 permettant de mieux reconnaître l'engagement des directeurs d'école dans la réussite de l'école primaire qui connaît en 2008/2009 des transformations organisationnelles importantes. Les montants de référence de l'indemnité sont portés, au moyen d'une part complémentaire variable, à 1 495,62 € pour les directeurs d'écoles comportant de 1 à 4 classes, 1 695,62 € pour les directeurs d'écoles comportant de 5 à 9 classes et 1 895,62 € pour les directeurs d'école de dix classes et plus.

Le régime indemnitaire des directeurs comprend, outre l'ISS revalorisée, une nouvelle bonification indiciaire uniforme de 8 points et une bonification indiciaire d'un montant de 3, 16, 30 ou 40 points, selon le nombre de classes dans l'école.

À l'heure actuelle, le régime indemnitaire total annuel des directeurs d'école s'échelonne donc de 2 100 € environ pour les directeurs d'école d'une classe à environ 4 540 € pour ceux qui dirigent une école de 10 classes et plus.

La question du pilotage local de la politique éducative est cruciale tant pour la réussite de la réforme entreprise que pour l'avenir à plus long terme de l'accroissement des performances, de l'équité et de l'efficience financière du système éducatif. L'OCDE indique ainsi en s'appuyant sur de récents travaux<sup>1</sup> que :

*« la direction d'établissement joue un rôle clé dans la qualité de l'enseignement scolaire, en créant les conditions organisationnelles et éducatives propices à l'efficacité et à l'amélioration. [...] Ce rôle est néanmoins complexe dans la mesure où les chefs d'établissement agissent surtout en dehors de la classe, où se déroulent les activités d'enseignement et d'apprentissage. C'est pourquoi, au lieu d'avoir une influence directe sur la qualité, les chefs d'établissement agissent en créant les conditions appropriées pour bien enseigner et bien apprendre, en influant sur des facteurs tels que les motivations professionnelles, les compétences et l'environnement de travail. Leur influence est particulièrement importante dans quatre domaines principaux : l'amélioration de la qualité des enseignants ; la fixation des objectifs, l'évaluation et l'obligation de rendre compte ; la gestion stratégique des ressources ; la collaboration avec les partenaires extérieurs. »<sup>2</sup>*

C'est pourquoi la rénovation du statut des directeurs d'école devrait être très rapidement entreprise. **Votre rapporteur propose que leur soit attribué un plein statut de chef d'établissement en adéquation avec leurs nouvelles responsabilités.** Cette transformation parachèverait la création des EPEP que votre rapporteur appelle de ses vœux.

---

<sup>1</sup> B. Pont, D. Nusche, H. Moorman, Améliorer la direction des établissements scolaires, vol. 1 : politiques et pratiques, OCDE, mars 2009.

<sup>2</sup> OCDE, L'éducation aujourd'hui, 2009, pp. 24-25.

## **B. UNE RÉFORME DU LYCÉE ENGAGÉE SUR DES BASES SAINES**

### **1. Lutter contre la hiérarchisation des voies et des filières et flexibiliser les parcours**

La réforme du lycée, dont les grandes orientations ont été présentées par le Président de la République le 3 octobre 2009, tend à réduire les sorties sans qualification du système éducatif, qui concernent 130 000 élèves environ chaque année, et à améliorer la transition vers les études supérieures, où 80 000 bacheliers échouent dans les premières années.

**Votre rapporteur estime que le lycée a déjà su se moderniser avec la création des voies technologiques et professionnelles dont le succès explique largement l'élévation du niveau des qualifications depuis vingt-cinq ans.** En effet, en 1980, 26 % d'une classe d'âge parvenait au baccalauréat contre 66 % aujourd'hui. Les succès du lycée ne doivent donc pas être occultés.

Cependant, une relance est nécessaire afin de lutter contre des maux bien connus : une orientation subie et par l'échec, une hiérarchisation des voies et des filières, des parcours rigides en tuyaux d'orgue, une articulation déficiente avec l'enseignement supérieur.

**Votre rapporteur s'est depuis longtemps engagé en faveur de la reconnaissance de l'égalité de dignité des filières professionnelles, technologiques et générales parce qu'il était convaincu de l'égalité de dignité des jeunes.** Les nouveaux lycées issus de la réforme doivent donner à chaque jeune l'opportunité de développer pleinement ses facultés sans l'obliger à se conformer à un modèle d'excellence unique. Tout enfant porte en lui des qualités et des potentialités qui doivent être encouragées.

Les propositions avancées par le ministre de l'éducation nationale rejoignent sur ce point les préoccupations de votre rapporteur. **L'assouplissement des orientations en ouvrant la possibilité de corrections de trajectoires entre les séries du lycée général et technologique va dans le bon sens.** Les stages passerelles en cours d'année ou en fin d'année devront permettre d'offrir des compléments de programme suffisants pour donner à l'élève toutes les chances de réussir dans sa filière d'arrivée.

**Les deux heures d'accompagnement personnalisé permettront non seulement de sécuriser les parcours de jeunes engagés dans une filière mais aussi de faciliter la transition d'élèves changeant de filières.** Votre rapporteur souhaite toutefois que les leçons de l'aide personnalisée instituée dans le primaire et de l'accompagnement personnalisé en lycée professionnel soient prises en compte dans le calibrage de ce dispositif introduit au lycée général et technologique. **Les enseignants devront impérativement recevoir une formation pour les aider à dégager des pédagogies appropriées.**

Plus généralement, il faudra se donner les moyens humains et financiers de proposer des passerelles efficaces entre les trois voies professionnelle, technologique et générale aux jeunes qui le souhaitent. C'est pourquoi une information préalable des élèves dès les classes de 3<sup>e</sup> et de Seconde devrait être assurée pour s'assurer que les familles connaissent l'existence de ces passerelles, les modalités d'inscription et de déroulement, ainsi que les exigences scolaires supplémentaires qu'elles imposent.

Au sein du lycée général, la filière scientifique a pris un poids considérable. À la rentrée 2008, 131 344 élèves étaient inscrits en Première S, contre 74 893 en Première ES et 42 157 en Première L. Ces statistiques ne reflètent pas un engouement des lycéens pour les sciences ; la faiblesse des inscriptions dans les disciplines scientifiques à l'université prouve plutôt l'inverse. C'est bien plutôt le signe que la filière S est conçue comme la filière générale au sein du lycée général, c'est-à-dire la seule filière qui n'enferme pas l'élève dans un parcours balisé mais lui laisse ouvertes au contraire toutes les portes, y compris le droit, les écoles de commerce ou les études littéraires. La flexibilisation des parcours que rendront possible les stages de remise à niveau ou de compléments de programme et les passerelles ne peut dès lors qu'être bien reçue par les élèves et les familles.

Demeure la **question de la désaffectation de la filière L**, dont les effectifs diminuent et dont les débouchés se rétrécissent proportionnellement au succès de la filière S. Plusieurs possibilités sont évoquées pour rehausser le statut de la filière L : y introduire ou y renforcer la place des mathématiques et de la culture scientifique, insister sur les langues étrangères et lui donner une vocation internationale, renforcer la dimension artistique comme prolongement de l'introduction de l'histoire des arts au primaire et au collège. Toutes ces pistes sont intéressantes mais doivent être conciliées les unes avec les autres sans augmenter la charge de travail déjà lourde des élèves.

Il pourrait être envisagé de recomposer la filière L autour de deux pôles, qui donnera lieu à un choix **d'options à la carte** pour les élèves, en fonction du parcours qu'ils souhaitent construire.

Le **premier pôle à dominante historique** incorporerait des enseignements spécifiques d'histoire des sciences et d'histoire des arts. En effet, l'histoire des sciences, dont la pratique ne nécessite pas nécessairement l'utilisation d'un formalisme mathématique rebutant, serait un excellent moyen de développer la culture scientifique des élèves de la section littéraire et de briser le mythe de l'élève rêveur, réfractaire à la conceptualisation. Cet enseignement pourrait être enrichi en Terminale par une ouverture vers la sociologie et la philosophie des sciences et ponctué de stages d'observation dans des laboratoires, dans des entreprises de technologie de pointe, chez des éditeurs scientifiques ou d'institutions de financement de la recherche. Par ailleurs, l'enseignement d'histoire des arts, similairement élargi à l'esthétique et à la sociologie du marché de l'art en Terminale, pourrait comprendre des journées de découverte de ce milieu professionnel ou des interventions en classe de conservateurs, d'éditeurs, de commissaires-priseurs, d'experts.

**L'autre pôle** autour duquel graviterait la filière L rénovée pourrait être consacré **aux langues étrangères**, notamment aux langues vivantes. Une troisième langue vivante serait introduite en première avec un horaire renforcé pour assurer une maîtrise complète des bases en fin de Terminale. Ce pôle aurait une vocation internationale affirmée : il doit permettre aux élèves de suivre des cours dans leurs LV1 et LV2 et de poursuivre éventuellement leurs études à l'étranger dès après le baccalauréat, s'ils le souhaitent.

## **2. Améliorer l'apprentissage des langues**

**Votre rapporteur est convaincu que l'ouverture internationale croissante de notre pays et le développement croissant des échanges rendent plus que jamais nécessaire une parfaite maîtrise des langues étrangères, et notamment de l'anglais, moyen de communication incontournable dont la méconnaissance constitue un lourd handicap. C'est pourquoi** quelles que soient les voies et les filières, l'apprentissage des langues doit devenir une priorité. On ne peut que se féliciter que le projet de réforme du lycée ait pris la pleine mesure de cette exigence.

**Plus que la grammaire et l'analyse des textes, qui sont sans doute indispensables mais par trop valorisées, c'est la compréhension auditive et l'expression orale qui doivent être privilégiées.** Le succès des élèves hollandais, flamands et scandinaves dans l'apprentissage des langues vient d'une pédagogie active axée sur la maîtrise de l'oral et engagée dès le primaire. Il serait erroné de penser que leur excellente maîtrise de l'anglais et souvent de l'allemand vient uniquement de la proximité génétique et typologique de leur idiome maternel avec ces deux langues. L'exemple des élèves finlandais, dont la langue appartient à la famille finno-ougrienne, à cent lieues de toute langue germanique, mais qui parlent très bien l'anglais et le suédois dont l'apprentissage est obligatoire, suffit pour démontrer le contraire.

**Un des défauts majeurs de l'enseignement des langues en France réside sans doute dans un trait plus général de tout notre système éducatif : la peur de se tromper.** Les enquêtes PISA de l'OCDE établissent que les élèves français préfèrent ne pas répondre à une question plutôt que se tromper. Ce trait inculqué à nos enfants très tôt est particulièrement nuisible pour l'apprentissage d'une langue étrangère, puisque dans ce domaine plus qu'ailleurs la perfection immédiate est hors de portée et les erreurs particulièrement fécondes. **Votre rapporteur estime qu'il faut à proprement parler délier les langues de nos enfants, trop souvent paralysés dans leur expression même s'ils connaissent par cœur leurs verbes irréguliers, leurs déclinaisons et leurs listes de vocabulaire.**

La répartition des élèves en groupes de compétences en alignant le niveau des groupes sur la nomenclature européenne paraît un bon moyen pour adopter des pédagogies différenciées. Les meilleurs seront poussés plus loin et

les plus faibles, soutenus. **Votre rapporteur souhaite que cette mesure soit rapidement expérimentée.**

Il est évident que l'amélioration du niveau de langue des lycéens ne peut venir que des seuls enseignements prodigués au lycée : le primaire et le collège sont déterminants et la généralisation de l'apprentissage des langues dans les écoles élémentaires désormais bien engagée était absolument nécessaire. Cependant, la période du lycée est très importante pour transformer les compétences linguistiques acquises à l'école et au collège en véritable outil de travail en prévision des études supérieures et de l'insertion professionnelle.

**L'idée de proposer aux lycéens d'étudier certaines matières, comme les sciences ou l'histoire en langue, paraît excellente à votre rapporteur à plus d'un titre.** Premièrement, les langues ne sont plus alors considérées comme des disciplines où il faut réussir des exercices et des examens, mais comme un outil de communication au service de l'acquisition de connaissances et de l'échange de points de vue. Ensuite, les élèves apprendront à structurer un raisonnement dans une langue étrangère en employant un vocabulaire technique, ce qui compensera la pente trop littéraire et narrative des cours de langue. De plus, ils anticiperont ainsi sur leurs études supérieures, où ils s'apercevront bien vite que la maîtrise de l'anglais en particulier est souvent indispensable pour se tenir au fait de l'actualité de la discipline. Enfin, il a été démontré que passé un certain niveau de langue, c'est l'utilisation intensive de l'idiome dans des contextes variés qui importe pour progresser et non des cours de grammaire ou d'analyse de textes.

Cependant, votre rapporteur attire l'attention sur certains obstacles qui doivent freiner l'enthousiasme légitime que peut susciter l'introduction de l'enseignement de certaines matières en anglais ou dans une autre langue étrangère. Il faudra s'assurer que l'éducation nationale dispose **des ressources humaines adéquates pour réaliser** ce projet : il paraît difficile de proposer à un professeur d'histoire d'assurer dès l'année prochaine son cours en anglais, en allemand ou en espagnol. La majorité d'entre eux n'a sans doute pas les compétences requises. À nouveau, revient la question de la formation des enseignants que votre rapporteur a déjà évoquée plusieurs fois.

Ensuite, il conviendra de s'assurer que le **matériel pédagogique adéquat** soit fourni aux élèves. Il n'est pas si évident de préparer un manuel de physique en anglais ou de construire et de résoudre des exercices en allemand. Les manuels étrangers paraissent inutilisables tels quels puisque les programmes ne se recoupent pas, les habitudes pédagogiques diffèrent, les interprétations de certains concepts divergent et les modalités d'évaluation des acquis ne sont pas les mêmes. La traduction en langue étrangère des manuels français existants ne sera pas nécessairement simple : le traducteur devra avoir une maîtrise à la fois du champ disciplinaire et de la pédagogie. Les éditeurs ne s'engageront dans ce travail qu'à la condition d'être assurés qu'un nombre suffisant de cours sera effectué en langue étrangère.

**Le développement des partenariats entre lycées français et établissements étrangers devrait également être encouragé**, tant il est vrai que les échanges internationaux et l'immersion intégrale sont encore les méthodes les plus efficaces de développement des compétences en langues.

### **3. Les enseignements à tirer des comparaisons internationales**

La France participe depuis l'année 2000 au **programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) piloté par l'OCDE** qui porte sur la compréhension de l'écrit, la culture mathématique et la culture scientifique des élèves de quinze ans. En France, ces élèves sont principalement scolarisés au collège en classe de 3<sup>e</sup> ou au lycée en classe de Seconde.

L'analyse des résultats des enquêtes PISA permet en première approche de juger essentiellement de l'efficacité du collège. Cependant, **votre rapporteur estime que, plus largement, ils peuvent constituer une base de travail utile pour repenser l'architecture de l'ensemble du second degré, lycée y compris.**

Du point de vue de l'organisation du système éducatif, collèges et lycées sont dotés du même statut, celui d'établissements publics locaux d'enseignement (EPL), comprennent les mêmes organes internes et fonctionnent de façon analogue. De même, les enseignants de collège et de lycée sont soumis très largement aux mêmes dispositions, à l'exception des professeurs de lycées professionnels dont le statut est particulier quoique proche. De ce fait, toute recommandation sur l'organisation des établissements, sur le rôle des chefs d'établissement ou encore sur la formation des enseignants doit pouvoir valoir tant pour les collèges que pour les lycées, même si les enseignements diffèrent.

En décembre 2007 ont été publiés les résultats de l'enquête 2006. Cette évaluation portait essentiellement sur la culture scientifique de ces élèves arrivant en fin de scolarité obligatoire, et dans une moindre mesure sur leur culture mathématique et leur compréhension de l'écrit.

Contrairement à d'autres évaluations internationales comme TIMSS (Trends in Mathematics and Science Study) ou PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study), qui concernent des enfants nettement plus jeunes, l'enquête PISA n'est pas directement liée aux programmes scolaires. Abstraction faite des programmes officiels, elle tend à mesurer la capacité des élèves à mobiliser et utiliser des connaissances et compétences utiles pour leur vie adulte.

Comme lors des enquêtes précédentes en 2000 et en 2003, la France se situe dans un groupe de pays gravitant autour de la moyenne des pays de l'OCDE avec des résultats proches de ceux du Royaume-Uni, de la Pologne et du Danemark. Les résultats en compréhension de l'écrit et en culture mathématique se sont cependant dégradés, les élèves français glissant vers le

bas du groupe des pays moyens. Le nombre d'élèves de très bas niveau passe de 15,2 % en 2000 à 21,8 % en 2006. Cette détérioration du niveau des élèves de quinze ans confirme donc les enquêtes menées par le ministère de l'éducation nationale pour les enfants entrant en 6<sup>e</sup> que votre rapporteur évoquait précédemment.

#### **L'ANALYSE PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE DES RÉSULTATS DES ÉLÈVES FRANÇAIS À L'ENQUÊTE PISA EN MATIÈRE DE CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES**

*« Deux catégories de connaissances sont évaluées à travers PISA qui, dans sa conception, attend d'une éducation scientifique qu'elle apporte en priorité des connaissances scientifiques regroupant à la fois les **connaissances en sciences**, qui font référence à la connaissance du monde naturel tel qu'il se définit à travers les disciplines scientifiques, et les **connaissances à propos de la science**, qui font référence aux moyens utilisés par la science (démarche scientifique) et à ses objectifs (explications scientifiques).*

*Globalement, les **élèves français** sont significativement moins performants pour exploiter des connaissances en sciences que la moyenne des élèves de l'OCDE.*

*En revanche, dans la catégorie des connaissances à propos de la science, les scores placent la France significativement au-dessus de la moyenne de l'OCDE.*

*Par ailleurs, les élèves français ont des résultats très contrastés, le score moyen dans la catégorie des connaissances à propos de la science est supérieur de 20 points à celui de la catégorie **connaissances en sciences**.*

*D'autre part, PISA évalue trois compétences : **identifier des questions d'ordre scientifique, expliquer des phénomènes de manière scientifique et utiliser des faits scientifiques**.*

*La compétence **d'identification des questions d'ordre scientifique** suppose une capacité à reconnaître les questions qui peuvent faire l'objet de recherches scientifiques dans une situation donnée et à déterminer les caractéristiques essentielles d'une démarche scientifique (comparaison des données, choix des paramètres à faire varier, recueil pertinent des données...).*

*Globalement, pour cette compétence, les élèves français sont dans la moyenne de l'OCDE.*

*La compétence **expliquer des phénomènes de manière scientifique** requiert la capacité à utiliser les connaissances qui conviennent dans une situation donnée. Les élèves doivent pouvoir décrire ou interpréter des phénomènes en s'appuyant sur leurs connaissances.*

*Les résultats des élèves français se situent significativement en dessous de la moyenne de l'OCDE. Parmi les items évaluant cette compétence, environ un tiers porte sur des notions qui ne sont pas dans les programmes scolaires français. Il faut ajouter à ces items ceux qui concernent des notions étudiées trois ou quatre ans auparavant. Certains items relèvent de l'enseignement de la géographie en ciblant des notions qui ne font plus partie des programmes actuels. On note cependant des échecs dans des domaines qui, pourtant, font partie des programmes scolaires. À peine plus de la moitié des élèves français, tout comme l'ensemble des élèves des pays de l'OCDE, répond correctement aux items portant sur des notions qui ont été enseignées. Les résultats sont moins bons lorsque les élèves sont interrogés sur des notions hors programme.*

*Pour la compétence **utiliser des faits scientifiques**, les élèves doivent donner du sens aux résultats scientifiques pour étayer des thèses ou des conclusions. Ils doivent être capables d'accéder à des informations scientifiques (des faits ou données présentés sous différentes formes : tableaux, graphiques, schémas, texte, résultats d'expériences...) et de produire des conclusions et des arguments fondés sur ces données».*

*Les élèves français sont ici significativement au-dessus de la moyenne de l'OCDE.*

*Les élèves français sont performants lorsqu'il s'agit d'une restitution directe de connaissances mais ils ont des difficultés à mobiliser celles-ci dans des situations de la vie quotidienne qui demandent de s'extraire du cadre scolaire. Avec une réussite moyenne de 57,5 % contre 53,3 % pour l'OCDE, ils se montrent en revanche plus performants dans l'utilisation et l'exploitation de données scientifiques.*

*Si l'on observe une forte disparité des résultats entre les différentes compétences évaluées, les élèves français réussissent mieux dans le domaine des raisonnements scientifiques que dans celui faisant appel à une utilisation des connaissances. » (Extrait d'une réponse à un questionnaire budgétaire)*

La Finlande présente les meilleures performances, dans tous les domaines, comme lors des éditions précédentes. Sont également très bien situés dans tous les domaines la Corée, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada et les Pays-Bas. Ces pays présentent de grandes disparités d'organisation sociale, de structuration politique et administrative et de configuration des études. Il n'est donc pas possible de définir un idéal-type que l'on pourrait appliquer mécaniquement à n'importe quel pays.

Cependant, de l'analyse de ces résultats et des auditions qu'il a menées, **votre rapporteur a acquis la conviction que toute réforme du secondaire devait prendre en compte quatre éléments :**

- le développement de l'autonomie des établissements ;**
- le renforcement de la formation des enseignants tout au long de leur carrière ;**
- la nécessité de créer un système d'orientation efficace accessible à tous ;**
- la réalisation périodique d'évaluations indépendantes des résultats au niveau des établissements et des académies.**

\* \*

\*

**Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre rapporteur a invité votre commission à donner un avis favorable à l'adoption des crédits pour 2010 de la mission interministérielle « Enseignement scolaire ».**



**DEUXIÈME PARTIE**

-

**UN ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL DÉSTABILISÉ**

**BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL 2009-2010**

<b>Crédits de paiement – PLF 2010</b> <i>(en millions d'euros, hors FDC et ADP)</i>	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)	Titre 6 (intervention)	Total	Variation 2009-2010
(1) Programme 141 (public)	28 888,163	39,431	117,019	29 044,613	+ 421,237 (+ 1,47 %)
Action 3 : Enseignement professionnel sous statut scolaire	3 957,047	0,620	17,181	3 974,848	+ 179,025 (+ 4,72 %)
Action 4 : Apprentissage	3,947	-	2,330	6,277	+ 0,09 (+ 1,45 %)
Action 7 : Aide à l'insertion professionnelle	45,630	-	5,941	51,571	+ 1,028 (+ 2,03 %)
Action 8 : Information et orientation	287,023	1,341	-	288,364	+ 6,72 (+ 2,39 %)
Action 9 : Formation continue et VAE	109,683	-	4,186	113,869	- 0,689 (- 0,60 %)
Total public	4 403,330	1,961	29,638	4 434,929	+ 186,174 (+ 4,38 %)
(2) Programme 139 (privé)	6 286,946	4, 680	753,951	7 045,577	+ 103,626 (+ 1,49 %)
Action 5 : Enseignement professionnel sous statut scolaire	750,813	-	-	750,813	+ 18,54 (+ 2,53 %)
TOTAL public - privé	5 154,143	1,961	29,638	5 185,742	+ 204,714 (+ 4,11 %)

Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication à partir du projet annuel de performances de la mission enseignement scolaire

## **I. L'ONDE DE CHOC DE LA RÉFORME DE LA VOIE PROFESSIONNELLE**

À titre liminaire, **votre rapporteure ne peut qu'exprimer son regret de n'avoir pu disposer de documents budgétaires suffisamment précis et étayés.** Les indicateurs de performance associés aux formations professionnelles sont squelettiques. Un seul concerne directement l'enseignement professionnel sous statut scolaire alors qu'à la rentrée 2008 plus de 700 000 élèves étaient engagés dans cette voie. Certains indicateurs ne sont même pas renseignés.

**En outre, votre rapporteure s'étonne et déplore que le ministère de l'éducation nationale n'ait pas été en mesure de lui fournir en temps utile des données sur la rentrée 2009 au niveau national comme au niveau des académies.** Elle n'est pas, de ce fait, en mesure de décrire précisément la répartition entre CAP et baccalauréats professionnels, ni d'évaluer l'ampleur des problèmes d'affectations.

C'est donc sur la base du rapport des inspections générales portant sur quatre académies avant la rentrée et les auditions auxquelles elle a procédé, qui lui ont permis de rencontrer les représentants des parents d'élèves, des enseignants et des personnels de direction, qu'elle peut présenter la situation de l'enseignement professionnel.

### **A. DES CONDITIONS PEU SATISFAISANTES DE MISE EN ŒUVRE**

#### **1. Une généralisation discutable**

Bien qu'elle n'ait pas été hostile, par principe, à la possibilité de conduire certains élèves en trois ans jusqu'au baccalauréat professionnel, votre rapporteure s'était très tôt inquiétée d'une généralisation brutale qui mettrait en grandes difficultés les plus fragiles. C'est pourquoi elle avait proposé en 2008 un moratoire afin d'examiner les risques encourus sur le fondement des expérimentations menées depuis plusieurs années. Le maintien de deux voies parallèles d'accès au baccalauréat en quatre et trois ans respectivement aurait au moins permis de préserver les élèves les plus en difficulté à l'issue du collège.

Le bilan des expériences était d'ailleurs fortement contrasté comme le relevait avec acuité Didier Prat, inspecteur général de l'éducation nationale, en septembre 2005 :

*« Si le bac professionnel en trois ans constitue une première réponse à la flexibilité des parcours, ce dispositif n'y répond que partiellement et de manière trop rigide. En effet, il est nécessaire de donner une réponse adaptée à la diversité des publics accueillis en baccalauréat professionnel. Le*

*parcours en trois ans n'est donc qu'un élément de réponse qui ne concerne qu'une faible partie des publics.*

*Au-delà de la spécificité de cette expérimentation dont les résultats peuvent être très positifs, il y a lieu de souligner que les objectifs de formation des diplômes professionnels sont clairement établis par les référentiels, ainsi que leurs modalités de certification. À ce titre il faudrait laisser davantage d'initiative aux établissements pour adapter les parcours en fonction des publics, plutôt que d'imposer une seule alternative : le bac pro en quatre ans ou le bac pro en trois ans. Ainsi, dans chaque établissement pourraient être organisés des parcours différenciés pendant, un trimestre, un semestre, une année, deux, trois ou quatre années selon les besoins, afin d'amener chacun à la réussite au rythme le plus adapté.*

*Enfin, il y a lieu encore de souligner qu'une grande majorité d'élèves ne peut pas suivre un parcours vers un baccalauréat professionnel en trois ans au terme du collège et à ce titre ils ne doivent pas être oubliés. »<sup>1</sup>*

**Le principe même de la généralisation du baccalauréat professionnel en trois ans était donc pour le moins discutable. Sa mise en œuvre au pas de charge suscite les plus vives inquiétudes.**

## **2. Une mise en place dans la précipitation**

Les textes normatifs régissant la mise en place du bac professionnel en trois ans ont été publiés au Journal officiel et au Bulletin officiel de l'éducation nationale au cours du premier semestre 2009. Ils comportent :

- quatre décrets sur l'organisation de la voie professionnelle, le baccalauréat professionnel, le BEP et le CAP ;

- douze arrêtés, dont huit sont relatifs aux programmes d'enseignement général, les autres concernant les horaires de formation, les champs professionnels en seconde, les voies d'orientation, l'oral de rattrapage ;

- deux circulaires, l'une relative à la mise en œuvre de la voie professionnelle à la rentrée 2009 et l'autre à l'organisation de l'épreuve de contrôle au baccalauréat professionnel.

Cette masse de documents devait être diffusée, lue, assimilée et déclinée opérationnellement avant la rentrée 2009, ce qui représentait une tâche énorme. **Certains textes ont à l'évidence été mis trop tard à la disposition des équipes éducatives au regard des transformations qu'ils entendaient opérer en matière d'organisation des enseignements.**

---

<sup>1</sup> Igen, Préparation du baccalauréat professionnel en trois ans, *Rapport n° 2005-102, septembre 2005, p. 10.*

Les défaillances que votre rapporteure aura l'occasion de détailler s'expliquent, à n'en pas douter, par la hâte inutile qui a présidé à la généralisation du baccalauréat professionnel en trois ans.

La très forte mobilisation des services académiques n'a pas suffi à contrebalancer l'extrême rapidité, et même la précipitation de la mise en œuvre de cette réforme. Il était inévitable que les chefs d'établissement et les enseignants soient soumis à une forte pression, qui en tout état de cause ne peut contribuer à la réussite de la réforme.

**La déstabilisation très réelle du corps enseignant devra être rapidement contrebalancée par un accompagnement pédagogique renforcé de la part des rectorats et des inspections.**

### **3. Une image ambiguë**

Si les documents nécessaires à l'application de la réforme se sont fait attendre des équipes éducatives, le grand public a pu en connaître rapidement les grands principes grâce à de vigoureuses campagnes d'information.

Le discours de revalorisation de la voie professionnelle très axé sur l'obtention du baccalauréat et la poursuite d'études en BTS a semble-t-il porté auprès des familles et des élèves : certaines personnes auditionnées par votre rapporteure ont même évoqué un engouement pour le nouveau parcours. Étant donné la difficulté pour les bacheliers professionnels d'obtenir des places en STS, où ils subissent la concurrence des bacheliers des voies générale et technologique, puis de réussir dans le supérieur, votre rapporteure craint cependant qu'il n'ait été un peu trop promis aux élèves et aux familles, en minimisant les nouvelles exigences du cursus en trois ans.

À l'inverse, le discours public a pu provoquer des réactions de repli au sein des familles. Craignant que le baccalauréat soit un objectif trop ambitieux pour leur enfant, certaines familles ont pensé que ce n'était pas la voie appropriée et choisi en conséquence une orientation vers le CAP. De fait, l'anticipation des difficultés que pourrait rencontrer l'élève dans le nouveau cursus en trois ans a pu contribuer à une hausse des effectifs en CAP, voire à une augmentation du taux de redoublement en 3<sup>e</sup>.

## ***B. DES PARCOURS PÉDAGOGIQUES ENCORE FLOUS***

### **1. L'enjeu de la carte des formations**

Le rapport des inspections générales a noté une **forte hausse de l'offre de CAP à la rentrée 2009 dans la plupart des académies**. À titre d'exemple, on peut mentionner l'académie de Versailles, qui a ouvert mille places supplémentaires soit 30 % d'augmentation, et celle de Strasbourg où 316 places nouvelles sont offertes, soit 25 % de hausse. À l'inverse,

l'académie de Caen a stabilisé son offre.<sup>1</sup> **Cette augmentation de l'offre, qui a vocation à absorber les flux dirigés jusqu'à présent vers le BEP, ne doit pour autant pas conduire à une orientation excessive vers le CAP à l'issue de la 3<sup>e</sup>.**

Sur les quatre académies suivies par les inspections générales, **le baccalauréat représente entre 61 % et 69 % de l'offre de formation.**<sup>2</sup> Si l'on examine plus finement les spécialités offertes en CAP et en baccalauréat, on constate toutefois une hétérogénéité certaine entre les académies. Ces divergences dépendent pour une part du tissu économique propre à chaque région, mais elles sont aussi directement liées au principe d'autonomie placée au cœur de la réforme. Sur ce point, il conviendra d'être très vigilant pour que le désir souhaitable d'adapter la carte des formations à la situation locale de l'emploi ne nuise pas à l'équité entre les territoires, les établissements et *in fine* les élèves.

**Il ne serait pas non plus acceptable que le critère de l'éloignement géographique surdétermine le choix tant de diplôme (CAP ou bac professionnel) que de spécialité.** Dans les zones rurales en particulier, la rareté de l'offre conduit trop souvent à choisir la spécialité offerte dans le lycée du chef-lieu de canton. Bien qu'il soit impossible de garantir la présence de tout l'éventail des formations en tout point du territoire, votre rapporteure estime néanmoins que **doit être garantie dans chaque département une diversité suffisante pour ne pas contraindre inutilement le choix des élèves et de leurs familles.**

De plus, la pérennisation de formations liées traditionnellement à un bassin d'emploi ne devrait pas conduire à une spécialisation excessive dans des secteurs d'activité en déclin.

Votre rapporteure tient également à ce **qu'une attention particulière soit portée aux élèves de 3<sup>e</sup> les plus fragiles, notamment issus de SEGPA ou de classes d'insertion**, afin qu'aucun d'entre eux ne soit laissé de côté et que tous trouvent une place dans la filière de leur choix.

En particulier, il conviendra de veiller à ce que le calibrage des CAP soit suffisamment large pour pouvoir les accueillir. En effet, la hausse des inscriptions en CAP concerne pour partie des publics dont les difficultés scolaires étaient moins grandes et qui étaient autrefois orientés vers le BEP. Dès lors, la concurrence entre les élèves s'est accrue pour obtenir une place CAP de leur choix, ce qui ne peut qu'aggraver la situation des plus fragiles venant de SEGPA ou de 3<sup>e</sup> d'insertion.

Enfin, **la cohérence des formations doit être assurée, de telle sorte qu'il existe au niveau d'une même zone géographique une offre à la fois de CAP et de bac professionnel dans des spécialités proches.** Tout défaut de cohérence risquerait en effet de contraindre les élèves souhaitant avant tout

---

<sup>1</sup> *Igen-Igaenr*, La rénovation de la voie professionnelle, rapport n° 2009-065, juillet 2009, p. 7.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 4.

entrer dans une spécialité donnée à choisir le diplôme (CAP ou baccalauréat professionnel) existant près de chez eux. Ils ne prendraient pas alors assez en considération la spécificité de chacun des deux parcours de formation conduisant au diplôme, ce qui pourrait entraîner certaines désillusions.

Il paraît donc important qu'au sein d'un même territoire, le choix d'un diplôme et d'une spécialité soit le résultat d'une réflexion, accompagnée par l'ensemble de l'équipe éducative, et non uniquement dicté par l'organisation contingente de l'offre de formation locale.

En outre, **l'effectivité des passerelles entre le CAP et le bac professionnel dépend très étroitement de la carte des formations.** Les désajustements entre l'offre de CAP et les offres de baccalauréats rendent caduques dans la pratique les possibilités de réorientation.

En résumé, le calibrage de l'offre et sa répartition géographique sont des éléments clés de la réussite de la rénovation de la voie professionnelle. C'est un des points essentiels pour ne pas laisser s'aggraver les inégalités territoriales et sociales. Il conviendra de réaliser un bilan très fin de tous les déséquilibres repérés localement afin d'y remédier dès la rentrée prochaine.

## 2. Le positionnement de la certification intermédiaire

La rénovation du baccalauréat professionnel en trois ans a conduit le gouvernement à **repositionner le diplôme du BEP, qui ne constitue plus un objectif terminal de formation mais devient désormais une étape dans l'acquisition du baccalauréat professionnel.** Ce repositionnement entraîne la suppression des formations conduisant au BEP à l'exception de **quatre spécialités provisoirement conservées** pour lesquelles il n'existe pas encore de baccalauréat professionnel (carrières sanitaires et sociales, optique-lunetterie, conduite et services dans les transports routiers) ou pour lesquelles une restructuration du diplôme est en cours (hôtellerie-restauration).

Parallèlement est supprimée l'obligation d'obtenir un diplôme de niveau V préalablement à la préparation du nouveau baccalauréat professionnel en trois ans.

Le BEP est un diplôme de niveau V reconnu par les branches professionnelles et bien identifié par les entreprises. C'est pourquoi sa préservation est essentielle. Cependant, **les BEP rénovés et rebaptisés « certifications intermédiaires »<sup>1</sup> laissent planer beaucoup d'incertitudes,** sans que l'on puisse garantir exactement quelle sera la réaction des employeurs. **La nouvelle dénomination est particulièrement malheureuse ;**

---

<sup>1</sup> *Le décret n° 2009-145 du 10 février 2009 prévoit que « tout jeune inscrit dans le cycle conduisant au baccalauréat professionnel [...] se présente au cours de ce cycle à un brevet d'études professionnelles ou un certificat d'aptitude professionnelle dans les conditions fixées par un arrêté du ministre chargé de l'éducation. » La circulaire du 18 février 2009 sur la mise en œuvre de la rénovation de la voie professionnelle introduit la notion de « certification intermédiaire ».*

**elle laisse penser qu'il ne s'agit pas d'un diplôme délivré par l'État et qu'il s'agit simplement de la validation de modules avant l'obtention d'un véritable titre.**

Votre rapporteure tient également à faire observer que **les conventions collectives de branches accordent une place au BEP dans son ancien format mais n'intègrent pas encore le BEP comme certification intermédiaire.** Il est pourtant crucial qu'un niveau de rémunération et la protection d'un statut soient reconnus aux titulaires d'une certification intermédiaire avant leur entrée dans les entreprises. Dans le cas contraire, il serait impossible de considérer que la certification intermédiaire conserve une valeur de diplôme d'insertion professionnelle.

En outre, **le choix du contrôle en cours de formation** pour l'obtention de la certification intermédiaire, qui n'est contrebalancé que très partiellement par l'organisation d'une épreuve ponctuelle, **ne laisse pas d'être inquiétant tant du point de vue de l'égalité entre les élèves que du point de vue de la valeur du diplôme.** Votre rapporteure met en garde contre toute « régionalisation » de la certification intermédiaire que ne manquerait pas d'engendrer une trop grande variabilité des modalités de validation entre les académies. La certification intermédiaire ne pourra servir de qualification de niveau V à vocation d'insertion professionnelle que si elle conserve, quelle que soit la spécialité choisie une valeur nationale.

L'affaiblissement de la valeur de ce « BEP rénové » ne pourrait qu'abaisser le niveau général de qualification et accélérer les sorties sans diplôme du système éducatif, à l'opposé des objectifs affichés par le ministre de l'éducation nationale.

**L'articulation de la certification intermédiaire et des programmes scolaires menant au baccalauréat mérite également d'être clarifiée.** Les enseignants semblent dubitatifs sur leur capacité à préparer simultanément les élèves aux épreuves du baccalauréat et à l'obtention d'un BEP ou d'un CAP comme certification intermédiaire. Les disciplines et les épreuves ne se recoupent pas exactement, les rythmes de progression et les exigences ne sont pas les mêmes, ce qui rend très complexe la planification des cours et la définition d'une pédagogie cohérente.

### **3. Des passerelles incertaines**

Plus fondamentalement, votre rapporteure craint que ne s'instaure une sélection nouvelle au sein de la voie professionnelle, qui aurait pour but d'isoler en CAP les élèves les plus en difficulté. Plusieurs des acteurs rencontrés au cours des auditions ont décrit **un mécanisme de cristallisation d'une voie professionnelle à deux étages : l'un réservé aux plus faibles qui, orientés vers le CAP, seraient aiguillés rapidement vers le monde du travail, l'autre réservé à ceux dont on estime *a priori* qu'ils réussiront à parvenir au baccalauréat, voire jusqu'au BTS.**

Il serait particulièrement préjudiciable de restreindre d'emblée l'accès au baccalauréat en le réservant à une minorité à laquelle on ferait miroiter des perspectives intéressantes en termes de poursuite d'études et d'insertion professionnelle. **Tant sur le plan de l'équité que de l'efficacité, la division de la voie professionnelle en deux couloirs étanches serait contreproductive.** Elle risquerait en effet d'accroître les orientations par défaut en CAP, de consolider les inégalités sociales d'accès à l'éducation, de freiner l'élévation pourtant souhaitable du niveau général de qualification et d'échouer à prévenir les sorties précoces du système scolaire.

Au système très souple qui perdurait jusqu'à présent dans l'enseignement professionnel et qui permettait d'adapter le rythme de l'apprentissage à l'élève et de l'aider à prendre confiance en lui, étape par étape, la réforme actuelle substitue une structure plus rigide gouvernée par une logique binaire. Les anciennes premières années de BEP ouvraient des perspectives très importantes de purge du malaise scolaire accumulé par les jeunes au collège et de reconstruction d'un projet sur ces bases assainies.

Devant le risque de rigidification des parcours, la question des passerelles aussi bien internes à la voie professionnelle qu'externes, vers ou depuis les voies générales et technologiques gagne encore en acuité.

De fait, les interlocuteurs de votre rapporteure **doutent de l'efficacité des passerelles entre le CAP et le bac professionnel, ne serait-ce que parce que les exigences de première professionnelle sont nettement supérieures.** On sous-estime régulièrement le niveau d'exigence proprement scolaire du lycée professionnel, qui est un obstacle de poids pour de nombreux jeunes et la cause de la plupart des abandons en cours de formation. De plus, l'inadéquation entre l'offre de CAP et les spécialités de bac professionnel empêchera mécaniquement certaines réorientations.

Les contraintes fortes pesant sur les capacités d'accueil en seconde professionnelle, qu'ont relevées plusieurs des personnes auditionnées par votre rapporteure, laissent craindre qu'il ne soit **également très difficile pour un jeune de changer de spécialité de bac professionnel en cours de formation.** Les réorientations d'une seconde professionnelle vers une autre doivent pourtant rester ouvertes, surtout dans les premières années du nouveau baccalauréat en trois ans, pour donner corps au droit à l'erreur mis en avant par le Président de la République dans sa présentation de la réforme du lycée.

De même, quelles que soient les possibilités nominales de passerelles entre les voies professionnelle et technologique, force est de constater qu'elles ne sont utilisées ni dans un sens, ni dans l'autre. La mise en place de modules complémentaires serait nécessaire pour préparer la réorientation.

Enfin, il est regrettable qu'au lieu de passerelles, s'instaure plutôt une concurrence entre les baccalauréats professionnel et technologique, par exemple entre les sections de secrétariat/comptabilité de la voie professionnelle et la filière STT. **Bien que la voie technologique soit explicitement destinée à la poursuite des études dans le supérieur et la**

**voie professionnelle à l'insertion directe dans le monde du travail, le discours de revalorisation associé à la réforme a brouillé cette distinction dans l'esprit des familles et des élèves.**

### **C. À LA RECHERCHE D'UNE DOCTRINE PÉDAGOGIQUE**

#### **1. Recadrer l'accompagnement personnalisé**

Votre rapporteure a retiré de ses auditions l'impression que les deux heures et demie hebdomadaires d'accompagnement personnalisé introduites par la réforme constituaient à la fois un des éléments centraux de la nouvelle approche de la formation en lycée professionnel, insistant sur l'autonomie des établissements, et l'un des points d'achoppement important de la mise en œuvre pratique de la réforme.

**Enseignants, chefs d'établissement et corps d'inspection se rejoignent pour pointer des difficultés d'organisation et de gestion horaire, d'une part, de construction pédagogique du dispositif, d'autre part.**

Au titre de la nouvelle autonomie laissée aux établissements, un tiers de la grille horaire est laissé à leur appréciation. Quoique l'extension des marges de manœuvre puisse théoriquement améliorer l'adaptation aux réalités locales de la formation, **voire rapporteure souhaite attirer l'attention sur deux écueils :**

**- un risque majeur de rupture d'égalité entre les territoires et entre les élèves, que seul un cadrage national permettra d'écarter ;**

**- le danger de multiplier les marchandages entre les enseignants et les chefs d'établissement, pratiques qui ne peuvent que diviser les équipes éducatives et favoriser une concurrence stérile entre les projets plutôt qu'une coopération et un dialogue destinés à définir collectivement les meilleures pratiques.**

Les premiers retours d'expérience sur l'accompagnement personnalisé illustrent déjà les inconvénients d'une autonomie élargie trop brutalement, sans avoir préalablement construit un consensus pédagogique.

Dans certaines académies, notamment celle de Caen<sup>1</sup>, les heures consacrées à l'accompagnement personnalisé n'ont pas été intégrées à la dotation horaire globale (DGH). **En contradiction manifeste avec la lettre et l'esprit des textes, elles ont été attribuées hors enveloppe en heures supplémentaires effectives (HSE), si bien que l'accompagnement personnalisé ne pouvait être organisé et financé que sur la base de projets validés par les corps d'inspection et transmis au recteur.** Si l'accompagnement personnalisé est un dispositif obligatoire, il ne peut être

---

<sup>1</sup> *Igen-Igaenr*, La rénovation de la voie professionnelle, rapport n° 2009-065, juillet 2009, p. 14.

soumis à une validation académique dont le refus priverait les élèves d'une mesure de soutien auxquels ils ont droit et il ne peut être prétexte à accroître indirectement les charges de services des enseignants. Enfin, la distribution d'HSE en fonction de projets enlève toute visibilité aux enseignants sur la programmation de l'aide personnalisée et accroît les disparités tant entre lycées qu'entre élèves d'un même établissement.

Votre rapporteure déplore ces initiatives qui contribuent à déstabiliser les personnels de direction et les enseignants au lieu de leur apporter l'aide dont ils ont besoin pour s'approprier la réforme.

Dans les académies où l'accompagnement personnalisé est normalement intégré à la DGH, il a parfois été fait le choix d'utiliser ces heures pour du dédoublement de classes, dont les possibilités ont été réduites par la réforme. Les heures ont dans d'autres académies été réparties par discipline au prorata de leur importance dans le cursus. Laissés à eux-mêmes les enseignants tendent le plus souvent à utiliser l'accompagnement comme un moyen de remédiation pour les plus fragiles, parfois aussi comme un moyen de préparation des meilleurs à la poursuite d'étude. En revanche, sont laissés de côté, la majorité des élèves ni bons, ni mauvais qui pourraient *a priori* bénéficier le plus d'un suivi personnalisé en termes de consolidation de leurs acquis et d'accroissement de leurs chances de succès au baccalauréat. **Ce décalque des anciennes méthodes est le signe qu'aucune doctrine pédagogique spécifique ne vient préciser ce qui est attendu des enseignants et des élèves en matière d'accompagnement personnalisé.**

Malgré ces tendances générales, dont on ne voit pas en quoi elles laissent présager une prise en compte fine des besoins de chaque élève, contrairement aux ambitions affichées par le ministre de l'éducation nationale, **les pratiques sont en réalité aussi nombreuses que les lycées.** Encore une fois, la défaillance du cadrage national et de l'accompagnement des équipes éducatives se fait sentir. Au mieux, les enseignants font comme avant ; au pire, les équipes sont déboussolées.

À nouveau, votre rapporteure met en garde contre toute atteinte portée à l'égalité républicaine, qui non seulement freinerait la rénovation de la voie professionnelle, mais encore la mettrait en péril. **C'est pourquoi elle souhaite que très rapidement la direction générale de l'enseignement scolaire et les corps d'inspection puissent élaborer un guide pratique de l'accompagnement, précisant les objectifs et décrivant les bonnes pratiques. Sur cette base, devrait ensuite être assurée dans la durée une formation spécifique des personnels.**

## **2. Préserver le recrutement des professeurs de lycées professionnels**

Si la formation continue des enseignants doit être renforcée pour s'assurer de la réussite de la réforme du baccalauréat professionnel, il convient

également de s'assurer que la réforme parallèle de la formation initiale et du recrutement des professeurs ne vienne pas ajouter de la confusion dans un univers déjà déstabilisé.

Les spécificités de l'enseignement professionnel justifient aux yeux de votre rapporteure, le **maintien d'un corps spécifique de professeurs de lycée professionnel (PLP)**. Les représentants des enseignants de lycées professionnels ont fait part de leur hostilité à toute réforme qui aboutirait à la fusion des corps de professeurs du second degré.

En outre, **au sein même du corps des PLP, votre rapporteure est opposée à toute distinction de statut entre les enseignants de discipline générale et les enseignants de discipline professionnelle.**

Le recrutement de l'ensemble des enseignants du primaire et du secondaire est modifié à partir de cette année pour exiger des candidats aux concours un niveau de master et non plus de licence. Cette exigence nouvelle ne peut être appliquée telle quelle aux concours de recrutement des PLP. En effet, dans plusieurs disciplines professionnelles, comme coiffure, chaudronnerie ou transport routier par exemple, il n'existe bien évidemment pas de cursus de master.

Le **décret n° 2009-918 du 28 juillet 2009** mettant en œuvre la mastérisation dans l'enseignement professionnel et modifiant le décret n° 92-1189 du 6 novembre 1992 relatif au statut particulier des PLP tient compte de cette situation particulière.

À cet effet, il distingue trois catégories principales de candidats au concours de PLP :

- les enseignants des disciplines générales (français, histoire-géographie, mathématiques...) ou des spécialités professionnelles pour lesquelles existe un diplôme de niveau I, qui doivent justifier de la détention d'un master ou d'un diplôme équivalent, en général pour les spécialités professionnelles un diplôme d'ingénieur ;

- les enseignants des spécialités professionnelles pour lesquels il n'existe qu'un diplôme de niveau III (DUT, BTS, DMA...), qui doivent justifier, outre la possession de ce diplôme, de cinq années de pratique professionnelle ou d'enseignement de cette pratique ;

- les enseignants des spécialités professionnelles pour lesquels il n'existe pas de diplôme supérieur au niveau IV (baccalauréat, brevet professionnel, brevet de technicien...), qui doivent alors justifier, outre la possession d'un diplôme de niveau IV, de sept années de pratique professionnelle ou d'enseignement de cette pratique.

**EXTRAITS DU DÉCRET N° 92-1189 DU 6 NOVEMBRE 1992  
RELATIF AU STATUT PARTICULIER  
DES PROFESSEURS DE LYCÉE PROFESSIONNEL**

**Version en vigueur avant la mastérisation**

*« Art. 6. Le concours externe donnant accès du corps des professeurs de lycée professionnel est ouvert :*

*1. Aux candidats justifiant d'une licence ou d'un titre ou diplôme équivalent sanctionnant au moins trois années d'études après le baccalauréat, délivré par un établissement d'enseignement ou une école habilitée par la commission des titres d'ingénieur, ou d'un titre ou diplôme de l'enseignement technologique homologué aux niveaux I et II en application de la loi du 16 juillet 1971 susvisée ou d'un autre titre ou diplôme permettant de se présenter au concours externe du certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique ;*

*2. Aux candidats ayant ou ayant eu la qualité de cadre au sens de la convention collective du travail dont ils relèvent ou relevaient et justifiant de cinq années d'activité professionnelle effectuées en leur qualité de cadre ;*

*3. Dans les spécialités professionnelles aux candidats justifiant de cinq années de pratique professionnelle ou d'enseignement de cette pratique et possédant un brevet de technicien supérieur, ou un diplôme universitaire de technologie, ou un titre ou un diplôme de niveau égal ou supérieur, ou ayant bénéficié d'une action de formation continue conduisant à une qualification professionnelle de niveau III au sens de la loi du 16 juillet 1971 susvisée ;*

*4. Dans les spécialités pour lesquelles il n'existe pas de diplôme supérieur au niveau IV au sens de l'article L. 335-6 du code de l'éducation, aux candidats justifiant de sept années d'une pratique professionnelle ou d'enseignement d'une telle pratique et d'un diplôme de niveau IV ou de huit ans d'une pratique professionnelle ou d'enseignement d'une telle pratique et d'un diplôme de niveau V ;*

*5. Aux élèves professeurs recrutés par le concours d'accès au cycle préparatoire prévu au 1° de l'article 13 ci-dessous. »*

**Version modifiée par l'art. 3 du décret n° 2009-918 du 28 juillet 2009**

*« Article 6 - I.-Le concours externe donnant accès du corps des professeurs de lycée professionnel est ouvert :*

*1. a) Aux candidats justifiant de la détention d'un master ou d'un titre ou diplôme reconnu équivalent par le ministre chargé de l'éducation ;*

*b) Aux candidats justifiant qu'ils sont inscrits en dernière année d'études en vue de l'obtention d'un master ou d'un titre ou diplôme reconnu équivalent par le ministre chargé de l'éducation ;*

*2. (non modifié)*

*3. (non modifié)*

*4. (non modifié)*

*5. (non modifié)*

II.-Pour être nommés dans le corps des professeurs de lycée professionnel, les candidats mentionnés au 1 du I doivent justifier d'un master ou d'un titre ou diplôme reconnu équivalent par le ministre chargé de l'éducation.

Les candidats reçus au concours et qui ne peuvent justifier d'un tel titre ou diplôme lors de la rentrée suivant leur réussite au concours gardent le bénéfice de celui-ci jusqu'à la rentrée scolaire suivante. S'ils justifient alors de l'un de ces titres ou diplômes, ils peuvent être nommés en qualité de fonctionnaires stagiaires. Dans le cas contraire, ils perdent le bénéfice du concours et ne peuvent être nommés. »

Cependant, votre rapporteure remarque que la réforme ne s'effectue pas exactement à droit constant pour les enseignants de discipline professionnelle. En effet, **contrairement à la situation qui prévalait jusque là, le concours externe ne sera plus ouvert dans les spécialités professionnelles aux candidats justifiant de huit ans de pratique professionnelle ou d'enseignement et d'un diplôme de niveau V.**

Cette fermeture du concours à des personnes peu qualifiées mais ayant une solide expérience ne paraît pas justifiée. Elle va à l'encontre de la politique de validation des acquis de l'expérience, que l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle appellent de leurs vœux. Elle prive potentiellement l'éducation nationale d'un vivier de professionnels compétents. **Votre rapporteure demande donc le rétablissement de la possibilité de présentation du concours de PLP supprimée par le décret du 28 juillet 2009.**

Par ailleurs, elle accueille avec satisfaction la modification du statut des professeurs de lycées professionnels opérée par le décret précité qui leur permet d'exercer désormais dans les classes ou divisions conduisant à l'obtention de **brevets de technicien supérieur** et dans les formations conduisant à l'obtention de **licences professionnelles**, quand celles-ci sont organisées par convention avec les établissements scolaires. Cette mesure contribue utilement à rehausser le statut du corps.

## II. BRISER LA FATALITÉ DE L'ORIENTATION PAR DÉFAUT

### A. REDÉCOUVRIR LE SENS DE L'ORIENTATION

#### 1. Les poids des déterminants sociaux

Les phénomènes de reproduction sociale à l'œuvre au sein du système scolaire sont désormais bien connus. Ils se révèlent particulièrement lors de l'orientation des élèves à l'issue de la 3<sup>e</sup>.

Plus de la moitié des élèves s'oriente vers une Seconde générale et technologique. Avant la rentrée 2009, l'orientation vers le second cycle professionnel se faisait, soit vers un BEP ou un CAP en deux ans, soit vers une première année de baccalauréat professionnel en trois ans, dispositif mis en place dans le cadre de la rénovation de la voie professionnelle et expérimenté depuis la rentrée 2005. De 2006 à 2008, le taux d'orientation vers la voie professionnelle est demeuré stable : plus de 26 % des élèves de 3<sup>e</sup> ont intégré ces formations dont 15,4 % en première année de BEP en deux ans, 4 % en première année de CAP en deux ans et 7 % en seconde professionnelle.

#### ORIENTATION EFFECTIVE DES ÉLÈVES APRÈS LA TROISIÈME (EN %) FRANCE MÉTROPOLITAINE + DOM – PUBLIC ET PRIVÉ

	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Seconde générale et technologique	56,7	56,2	56,6	56,4	56,6	56,5	56,7	57,2
Second cycle professionnel dont :	26,3	26,9	26,8	26,8	26,7	26,3	26,3	26,3
- Première année de BEP en 2 ans	23,7	23,8	23,4	23,2	23,0	22,4	22,2	15,4
- Première année de CAP en 2 ans	2,4	2,9	3,2	3,3	3,4	3,4	3,5	3,9
- 2 <sup>nd</sup> e professionnelle (Première année de BPRO en 3 ans) (1)	-	-	-	-	0,2	0,4	0,5	7,0
- Autres formations professionnelles (2)	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,0
Redoublement de la troisième	6,6	6,5	6,3	6,5	6,1	6,2	5,8	5,4
Entrées en apprentissage, orientations hors éducation nationale et sorties du système éducatif	10,4	10,4	10,4	10,3	10,5	10,9	11,0	11,0

(1) Première année de baccalauréat professionnel en 3 ans à partir de la classe de 3<sup>e</sup>

(2) Première année de CAP en 3 ans ou CAP en 1 an.

Si l'on analyse ces flux au travers du prisme de la catégorie socioprofessionnelle des parents, il apparaît très clairement que l'orientation dans le second cycle du secondaire se caractérise par des disparités sociales très marquées.

**ÉLÈVES DU SECOND DEGRÉ SELON LA CATÉGORIE SOCIALE  
DE LA PERSONNE RESPONSABLE DE L'ÉLÈVE EN 2008-2009 (en %)**

	Agricul- teurs	Artisans, commerçants	Prof.lib., cadres	Prof. interméd.	Enseignants	Employés	Ouvriers	Sans activité
Second cycle GT	2,2	10,5	24,8	15,8	4,7	15,6	18,9	4,8
CAP	1,2	7,3	4,6	8,8	0,8	16,7	37,7	19,0
BEP	1,5	8,7	6,2	11,4	0,9	18,3	37,5	12,0
Bac pro	1,7	9,1	7,3	12,2	1,0	18,8	34,6	10,8
Ensemble	2,2	10,1	17,8	13,6	3,3	16,5	26,7	7,8

Source : RERS 2009 – ministère de l'éducation nationale

Les enfants d'ouvriers, de chômeurs n'ayant jamais travaillé ou de personnes sans activité, sont surreprésentés dans le second cycle professionnel, ainsi que les enfants d'employés dans une moindre mesure. **Près d'un élève sur deux en voie professionnelle est issu d'une famille d'ouvriers ou de personnes sans activité, alors que ces enfants ne représentent qu'un peu plus d'un tiers de l'effectif global du secondaire.**

La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale a publié en 2008 une étude<sup>1</sup> qui signalait les fortes différences dans la composition sociale des différentes classes de 3<sup>e</sup> (générales, d'insertion ou de SEGPA). Elle confirmait également que la part des secondes générales et technologiques, au sein des formations de l'éducation nationale ensuite suivies par les lycéens, variait quasiment du simple au double selon leur origine sociale : de 85 % parmi les enfants de cadres supérieurs, professions libérales ou chefs d'entreprise à 45 % parmi les enfants d'ouvriers ou d'inactifs.

**Les écarts observés à l'issue de la 3<sup>e</sup> se prolongent dans la suite du cursus scolaire.** Non seulement l'origine sociale pèse sur la répartition des bacheliers selon les trois voies générale, technologique et professionnelle, mais de surcroît les enfants de cadres et d'enseignants accèdent plus souvent au niveau du baccalauréat et présentent régulièrement de meilleurs taux de succès à l'examen.

<sup>1</sup> « Évolution et disparités d'orientation en fin de 3<sup>e</sup> », Isabelle Paulin, *Education & formations* n° 77, novembre 2008.

**03 Répartition par filière des bacheliers 2007 selon leur origine sociale (en %)**

	Général	Technologique	Professionnel
Agriculteurs exploitants	55,6	24,4	20,0
Artisans, commerçants, chefs d'entr.	50,5	25,8	23,7
Cadres, prof. intellectuelles sup.	75,6	16,5	7,9
<i>dont professeurs et assimilés</i>	<i>82,6</i>	<i>13,7</i>	<i>3,7</i>
Professions intermédiaires	58,4	27,8	13,8
<i>dont instituteurs et assimilés</i>	<i>77,5</i>	<i>15,5</i>	<i>7,0</i>
Employés	48,2	30,7	21,2
Ouvriers	34,1	31,6	34,3
Retraités	38,5	27,8	33,8
<b>Ensemble</b>	<b>53,7</b>	<b>26,2</b>	<b>20,0</b>

Lecture : en 2007, 34,1 % des bacheliers, enfants d'ouvriers, ont obtenu un baccalauréat général, 31,6 % un baccalauréat technologique et 34,3 % un baccalauréat professionnel.

Source : MEN-DEPP (OCEAN)

**En 2008, 90 % des enfants d'enseignants et de cadres obtenaient le baccalauréat contre moins de 50 % des enfants d'ouvriers. À l'inverse, un peu moins d'un tiers des enfants d'ouvriers ont comme diplôme un CAP ou un BEP contre 5 % seulement des enfants d'enseignants et de cadres.**

Dans son rapport sur l'orientation de juillet 2008, le Haut conseil de l'éducation relevait que : « *Même à résultats scolaires comparables, l'orientation varie en fonction de la profession des parents et de leurs diplômes. Parmi les élèves de troisième qui ont des résultats moyens, ceux dont les parents sont cadres demandent quasi tous une seconde générale et technologique, mais, quand leurs parents sont ouvriers, six sur dix seulement expriment ce vœu. En classe de seconde, à résultats scolaires comparables, les enfants de cadres sont plus orientés en première générale que les enfants d'ouvriers, d'agriculteurs et de personnes inactives. L'institution scolaire a encore des progrès à faire pour que les décisions d'orientation encouragent, lorsqu'elles sont légitimes, les ambitions des élèves des milieux les moins favorisés, les moins diplômés, et aussi les moins informés.* »<sup>1</sup>

**Votre rapporteure souligne que les divergences d'orientation en fonction de l'origine sociale ne traduisent pas uniquement des différences de performance scolaire, mais participent aussi d'une certaine autocensure, caractéristique du pessimisme social dont sont victimes les milieux défavorisés.**

<sup>1</sup> Haut conseil de l'éducation, L'orientation scolaire, 11 juillet 2008, p.12.

C'est notre conception même de l'orientation qu'il faut remettre à plat pour remédier à ces effets de sélection sociale et accroître l'équité du système scolaire. Il serait faux de prétendre par ailleurs que l'équité augmente au détriment de la performance du système : les enquêtes PISA de l'OCDE ont souligné bien au contraire que les systèmes les plus performants comme ceux de la Finlande, du Canada, de la Nouvelle-Zélande ou de la Suède étaient aussi les moins discriminants.

Votre rapporteure estime que l'orientation ne devrait pas être conçue comme un mécanisme de sélection des meilleurs et d'affectation des plus mauvais en fonction des variations de la demande de main-d'œuvre des employeurs. Elle doit rompre avec l'utilitarisme pour devenir un levier d'accroissement des qualifications de tous les jeunes et une étape dans la construction de leur projet de vie personnel.

## **2. Les pièges de l'utilitarisme**

Actuellement semble prévaloir une conception utilitariste de l'orientation, qui la réduit au rôle d'un instrument de placement des élèves en fonction des besoins du monde du travail. **Votre rapporteure déplore le succès de cette vision réductrice, qui conduit tôt ou tard au relâchement de l'effort de démocratisation des études et de lutte contre l'échec scolaire.**

La conception utilitariste de l'orientation implique une **réduction des actions menées à la simple information sur les métiers et les formations, sans tenir compte du niveau de maturité des élèves, ni du degré de stabilité de leurs goûts et de leurs ambitions.**

Il est très regrettable que ne soient pas davantage prises en compte les capacités de projection dans l'avenir et les aspirations premières du collégien. On semble oublier, lorsqu'on ne se préoccupe que des débouchés et de l'insertion professionnelle immédiate, que **choisir un métier, c'est aussi choisir un statut dans la société.** Les adolescents en ont confusément conscience, ce qui signifie qu'**une orientation par défaut et par l'échec peut leur apparaître comme un enfermement dans un rôle social qu'ils n'ont pas choisi.** Il n'y a rien d'étonnant, dès lors, à ce que les ruptures de parcours scolaires soient nombreuses après une orientation imposée.

**Au lieu de partir de la personnalité en construction du jeune, on ne se préoccupe que de l'offre préexistante d'emplois et de filières en lui intimant de faire un choix.**

En outre, on estimera à tort ce choix d'autant plus éclairé et raisonnable qu'il sera appuyé sur une plus grande masse d'information. L'éducation à l'orientation devrait être aussi **une éducation au traitement de l'information** dont on sait que l'excès nuit tout autant que la rareté.

De l'abondance d'information ne saurait naître spontanément la décision d'orientation dans l'esprit du jeune. **Il est nécessaire de lui apprendre à consolider ses intérêts pour telle ou telle activité, à analyser à travers ce prisme les formations et les métiers qui lui sont proposés pour qu'il puisse progressivement s'y projeter.** Le processus d'orientation doit donc comprendre une phase d'**éducation au choix**, qui mobilisera nécessairement les connaissances et les compétences acquises à l'école ou au cours d'activités extérieures.

De ce fait, tout retard cognitif d'un enfant, et notamment en matière d'expression orale et de lecture, nuit en cascade à son appréhension correcte des carrières et des filières. L'orientation ne peut donc servir de palliatif à l'échec scolaire, puisqu'elle est elle-même compliquée par les difficultés scolaires.

On mésestime souvent les dégâts psychologiques des difficultés scolaires. Or, **il est difficile de travailler à la construction d'un projet quand l'estime de soi est atteinte.** C'est pourquoi la préparation de l'orientation nécessite l'intervention de personnels dont les compétences en psychologie de l'adolescent sont solides.

**Loin de devoir servir à la gestion des flux sur le marché du travail, dans la seule perspective d'une optimisation économique, l'orientation doit au contraire être considérée comme un levier de développement et de réussite pour tous les élèves.**

## ***B. REPENSER LES PARCOURS D'ORIENTATION***

### **1. La nécessaire évaluation des dispositifs existants**

#### *a) Le parcours de découverte des métiers et des formations*

Destiné à fournir une première approche du monde professionnel dès le collège, le parcours de découverte des métiers et des formations est régi par la **circulaire n° 2008-092 du 17 juillet 2008**. Mis en place dans les établissements volontaires à la rentrée 2008, il a été généralisé dès la rentrée 2009.

Votre rapporteure **s'étonne que le principe de la généralisation du dispositif ait été acté avant même de connaître les résultats de l'expérimentation** menée en 2008. L'organisation en octobre 2009 d'un séminaire de réflexion en soutien à cette généralisation, pour les cadres des rectorats et des corps d'inspection, est sans doute utile pour permettre l'échange d'expériences, la diffusion des bonnes pratiques et le dialogue avec les parents, les entreprises et les collectivités territoriales. Néanmoins, il semble qu'une évaluation approfondie et sur une plus longue durée du dispositif n'aurait pas été inutile.

Il est vrai que le parcours de découverte des métiers et des formations n'apporte que peu d'innovations et **s'appuie essentiellement sur les dispositifs existants** comme l'option de découverte professionnelle, l'entretien personnalisé d'orientation, la séquence d'observation en milieu professionnel, voire l'accompagnement éducatif, au collège et l'orientation active au lycée. En somme, loin de constituer une véritable programmation année par année d'une éducation à l'orientation, le parcours ressemble plus à un memento des différents outils déjà mis en place.

La classe de 5<sup>e</sup> est censée permettre la découverte d'une large palette de métiers de tous niveaux de qualification grâce à des visites *in situ* et des contacts avec des professionnels. En 4<sup>e</sup>, les élèves passent à la découverte des différentes voies de formation en passant notamment une journée dans un lycée, un lycée professionnel ou un CFA. En 3<sup>e</sup>, la nouvelle étape du parcours de découverte se confond avec la séquence d'observation en milieu professionnel obligatoire pour tous les élèves, telle qu'elle est décrite dans le décret n° 2005-1013 du 14 août 2005, mais elle peut aussi être articulée avec l'enseignement optionnel de découverte professionnelle.

L'objectif affiché par la circulaire est de faire passer à un élève, **sur la totalité de sa scolarité en collège, au moins dix jours dans une entreprise ou en relation avec des acteurs du monde professionnel**. Dans la mesure où la séquence d'observation en 3<sup>e</sup> dure cinq jours, cela revient à lui faire passer cinq jours en entreprise ou en contact avec des professionnels sur les deux années de 5<sup>e</sup> et de 4<sup>e</sup>. **Ces exigences manquent totalement d'ambition et peuvent être facilement remplies de façon purement formelle sans implication ni des élèves, ni des enseignants, ni des professionnels.**

Après le collège, la démarche se poursuit en Première avec la journée passée en établissement d'enseignement supérieur pour se préparer à l'après-bac et en Terminale avec la mise en œuvre du dispositif d'orientation active et le suivi des nouvelles procédures apportées par la généralisation du « dossier unique ».

De fait, rien n'est prévu pour **garantir la cohérence des différentes séquences** que l'élève traverse année après année. C'est pourquoi l'articulation affichée du parcours de découverte avec l'acquisition des compétences sociales et civiques d'une part, de capacités d'autonomie et de d'initiative d'autre part, dans le cadre du socle commun de connaissances et de compétences risque de se révéler très artificielle.

Le **passport orientation-formation** que l'élève devra compléter au cours de sa scolarité en retraçant l'historique de ses activités, de ses expériences et des compétences acquises **ne peut suffire, au-delà du simple aspect formel, à donner une cohérence et une continuité aux activités réalisées au cours du parcours**. La mise en place de ce livret de suivi doit être faite avec prudence **afin qu'il ne soit pas utilisé *in fine* pour orienter l'élève en fin de 3<sup>e</sup> sans tenir compte de ses vœux**. Il ne pourra de toute façon

être un document de travail utile afin d'organiser un retour de l'élève sur son expérience qu'à la condition que l'élève ne soit pas laissé à lui-même mais au contraire qu'il soit accompagné et conseillé par ses enseignants et la communauté éducative.

Votre rapporteure souhaite attirer l'attention sur quelques impératifs qui doivent encadrer la mise en œuvre du parcours de découverte :

- **garantir l'égalité entre tous les élèves** à chaque étape du parcours ;
- **éviter toute préorientation** ;
- adapter les activités à la **maturité psychologique** des élèves ;
- assurer une **formation adaptée** des enseignants ;
- **évaluer chaque séquence à intervalles réguliers** et les adapter après concertation.

*b) La séquence d'observation en milieu professionnel*

Le stage obligatoire de cinq jours en classe de 3<sup>e</sup>, dans son format et son organisation actuels, demeure **profondément marqué par des logiques de reproduction sociale**. En effet, les opportunités de stages sont très largement dictées par les relations familiales et le travail des parents, si bien que les élèves restent cantonnés dans le milieu professionnel de leurs proches, sans réelles possibilités d'ouverture vers d'autres horizons.

C'est pourquoi votre rapporteure avait proposé dans son dernier avis budgétaire de créer des banques de stages au sein des collèges afin de mutualiser les offres et élargir la palette des choix proposés aux élèves. De ce point de vue, il convient de se réjouir que **la circulaire n° 2009-068 du 20 mai 2009 relative à la préparation de la rentrée prévoit la mise en place d'une banque de stages**.

Dans chaque académie, une banque de stages doit être créée au cours de l'année dans le but d'assurer une plus grande équité dans l'accès de l'ensemble des élèves aux périodes en milieu professionnel prévues dans le cadre de leur cursus scolaire, et plus particulièrement pour la séquence obligatoire d'observation en 3<sup>e</sup>.

**Le choix de la mutualisation des offres au niveau de l'académie plutôt que du collège répond sans doute au souci de proposer des stages les plus diversifiés possibles**. Il est vrai que dans certains collèges, relevant par exemple de l'éducation prioritaire, étant donné la concentration d'enfants issus de milieux défavorisés, dont les parents connaissent plus fréquemment qu'ailleurs le chômage, une banque de stages au niveau de l'établissement ne permettrait pas totalement d'échapper à la logique de reproduction sociale.

Cependant, les offres mutualisées au niveau de l'académie devront nécessairement être réparties à nouveau selon les départements et selon un zonage géographique des établissements. Il est difficilement imaginable en

effet qu'un enfant se déplace tous les jours pendant une semaine à l'autre bout de l'académie pour effectuer un simple stage d'observation.

De plus, la mutualisation au niveau du collège permettait d'accroître les liens entre les enfants et les parents d'un même établissement et pourrait ainsi jouer un rôle de consolidation de la communauté éducative locale.

Si l'on peut donc accueillir avec satisfaction le principe de banque de stages académiques, encore faut-il qu'en soient précisées l'architecture et les modalités pratiques d'utilisation. **Les conseillers d'orientation-psychologues devraient être associés à la sélection des stages, à la définition de leurs objectifs et au suivi de l'élève à son retour.** Une évaluation des banques de stages devrait enfin être conduite à la fin de l'année afin de vérifier la qualité des stages offerts, notamment de leur encadrement chez le professionnel et dans l'établissement scolaire, et de mesurer leur impact sur la mobilité sociale des élèves.

*c) L'option de découverte professionnelle 3 heures (DP3)*

Expérimentée à la rentrée 2005, **l'option de découverte professionnelle d'une durée de 3 heures a été généralisée à l'ensemble des collèges à la rentrée 2006** par un arrêté du 14 février 2005. D'après le cadrage réglementaire, elle vise à donner une approche des métiers, du milieu professionnel et de l'environnement économique et social, tout en contribuant à élargir et compléter la culture générale des élèves. Elle permet l'exercice d'activités variées : recherche documentaire, analyse, enquête sur le terrain, élaboration de comptes rendus ou de reportages, exposés en classe, préparation d'un parcours de formation cohérent avec un projet professionnel.

La DP3 est prise en compte pour l'obtention du diplôme national du brevet au même titre que les autres options facultatives (langues anciennes, langues vivantes étrangères ou régionales). Une des particularités réside cependant dans le fait qu'elle ne constitue pas une discipline et peut être prise en charge par tout enseignant de collège.

D'après les statistiques du ministère de l'éducation nationale, **en 2008, 79 343 collégiens ont choisi cette option dans 80 % des collèges soit 10,7 % des élèves** dont 48,6 % de filles.

La DP3 doit être distinguée du **module de découverte professionnelle de 6 heures (DP6)**, qui, offerte aux **élèves connaissant de sérieuses difficultés scolaires**, se situe dans la perspective d'une réduction des sorties sans qualification du système éducatif. La DP6 sert à faire découvrir quelques champs professionnels et doit permettre des réalisations pratiques. Elle **préfigure très souvent une orientation vers la voie professionnelle** à la fin de la 3<sup>e</sup>. **À la rentrée 2008, 32 000 élèves ont suivi la DP6**, 7 000 élèves au sein d'un collège et 25 000 élèves au sein d'un lycée professionnel.

Un rapport<sup>1</sup> de l'Inspection générale de l'éducation nationale daté de juin 2009 fait le point sur l'application de la DP 3. **Le bilan n'est pas négatif mais sont toutefois relevés une forte hétérogénéité dans les démarches concrètement suivies au sein des établissements, une faiblesse certaine du pilotage pédagogique au niveau académique et un déficit général d'évaluation du dispositif.**

**Certains collèges ne sont pas parvenus à mettre en place et à pérenniser la DP3** pour des raisons variables : elle entre parfois en concurrence avec la DP6 dans certains établissements où se concentrent des élèves en difficulté scolaire ; elle peut également souffrir indirectement des représentations sociales négatives qui sont malheureusement encore associées à l'enseignement professionnel ; elle s'articule parfois mal avec les stages obligatoires en classe de 3<sup>e</sup> ; enfin, le collège manque quelquefois d'enseignants volontaires et suffisamment formés.

En général, même dans les collèges où l'option est bien installée, elle **ne parvient pas toujours à sortir de la simple information sur les filières et les métiers pour donner un rôle actif à l'élève** lui permettant de mettre à profit les connaissances qu'il a acquises dans d'autres disciplines. L'inspection note, en outre, que la DP3 est **souvent fléchée vers les élèves en difficulté** et tend à se confondre avec une forme de soutien et d'aide personnalisée agrémentée d'une présentation du lycée professionnel vers lequel on se prépare à orienter l'élève. Cette dérive réduit considérablement l'intérêt du dispositif qui s'apparente alors à une **forme regrettable de préorientation**, similaire à la DP6.

**Aux yeux de votre rapporteure, il convient de relancer rapidement le pilotage académique afin de ne pas laisser s'accroître les disparités entre les établissements, de veiller à la formation des enseignants en charge de cette option et surtout de remédier au déficit d'évaluation tant quantitative que qualitative qui ne permet pas d'apprécier pleinement les effets de la DP 3 sur les parcours des élèves à l'issue du collège.**

Enfin, afin de dissocier la DP3 de la décision d'orientation en fin de 3<sup>e</sup> et de se prémunir ainsi contre les risques de préorientation, **il pourrait être envisagé, après les résultats de l'évaluation et le renforcement du pilotage, d'étendre l'option DP3 aux classes de 5<sup>e</sup> et de 4<sup>e</sup>.** Pour ce faire, il conviendrait d'en adapter les modalités pédagogiques en fonction de l'âge et de la classe des élèves.

#### *d) Le préapprentissage au collège*

**Votre rapporteure tient à rappeler son attachement au principe du collège unique et son opposition à toute remise en cause de la scolarité**

---

<sup>1</sup> *Inspection générale de l'éducation nationale, Un enseignement optionnel des classes de troisième de collège : la découverte professionnelle 3 heures, rapport n° 2009-054, juin 2009.*

**obligatoire jusqu'à 16 ans.** Ces principes sont le fondement même de la démocratisation de l'éducation et de l'élévation du niveau de qualification général de la population, conformément aux objectifs de Lisbonne, mis en avant par le ministre de l'éducation nationale dans la présentation des grands axes de sa politique.

**C'est pourquoi elle rejette les dispositifs de préapprentissage dès l'âge de 14 ans.**

Il existe aujourd'hui trois types de dispositifs de préapprentissage :

- le parcours d'initiation aux métiers (PIM), première phase effectuée sous statut scolaire de la formation d'apprenti junior créée par l'article L. 337-3 du code de l'éducation ;

- les classes préparatoires à l'apprentissage (CPA) ;

- le dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA), formalisé dans la circulaire de rentrée 2008 et confirmé dans la circulaire de rentrée du 20 mai 2009. Celle-ci précise que « *l'organisation pédagogique de ce dernier s'inspirera des éléments fournis pour la mise en œuvre des parcours d'initiation aux métiers, en veillant à ce que les enseignements dispensés intègrent les objectifs du socle commun de connaissances et de compétences qui s'impose à toutes les formations accueillant des élèves relevant de la scolarité obligatoire* ».

**Ces dispositifs anticipent sur les décisions d'orientation devant être prises à la fin de la classe de 3<sup>e</sup> et ne constituent pas une réponse adaptée à l'échec scolaire.** Ils ne sont pas parvenus à surmonter l'effet de stigmatisation des élèves qui y entrent, dont souffraient les anciennes CLIPA et qui avait justifié leur disparition.

**Votre rapporteure s'interroge par ailleurs sur la cohérence entre le maintien du préapprentissage, qui fige l'orientation, et le déploiement d'un parcours de découverte des métiers et des formations, censé ouvrir tout l'éventail des possibles.** Il est crucial à tous égards de garantir l'effectivité de la passerelle de retour vers la voie générale.

**En outre, il paraît impératif de maintenir l'exigence d'acquisition des connaissances générales de base** par tous les élèves en préapprentissage. Leur insertion sociale et professionnelle durable, leurs perspectives d'évolution de carrière et leurs capacités d'adaptation et de résiliences en cas de mutation économique en dépendent.

*e) Créer les conditions d'une éducation à l'orientation pour tous*

L'examen des différents dispositifs existants laisse à penser que les conditions d'une authentique découverte des métiers et des formations, sur laquelle s'appuierait une éducation à l'orientation, ne sont pas encore réunies.

**L'idée d'un parcours progressif tout au long du collège et du lycée est sans doute la bonne voie à creuser. Néanmoins, il faut admettre**

**qu'on se heurte rapidement à l'hétérogénéité et au faible impact des différentes séquences jalonnant le parcours.**

Il est vrai aussi qu'il est très difficile d'imaginer un programme général s'imposant uniformément à des élèves de goûts et de maturité très différents, auxquels on demande de se projeter de cinq à dix ans dans l'avenir. L'Igen le formule nettement dans son rapport sur la DP3 : « *La simple présentation des métiers et des voies de formation, aussi diversifiée soit-elle, ne suffit pas pour réussir le pari d'emmener les jeunes vers la construction de leur projet personnel. Pour le comprendre, il faut tenter de se mettre à la place de ces jeunes de collège, sans projet, sans idée déterminée quant à leur avenir.* »<sup>1</sup>

Pour progresser dans le grand chantier de l'orientation au collège, qu'il est impératif de ne pas abandonner, **votre rapporteure vous propose un principe, l'évaluation, et une méthode, l'accompagnement.**

**Tous les dispositifs doivent être soumis à une évaluation quantitative et qualitative fondée sur des indicateurs explicites.** Le délégué interministériel à l'orientation pourrait assumer la confection et le contrôle de ces indicateurs. Les résultats de l'évaluation devraient être rendus publics chaque année. Après quelques exercices, une concertation entre tous les acteurs serait menée pour décider des inflexions à apporter aux dispositifs.

**Ce principe d'évaluation est encore plus important dans le cas d'expérimentations tendant à être généralisées.** Il est impératif, en effet, d'isoler rapidement les freins et les facteurs de réussite, en tenant compte des particularités locales qui peuvent être à l'origine du succès ou de l'échec. Toute généralisation doit être préparée sur le fondement des résultats de l'évaluation.

**Pour accroître la cohérence du parcours de découverte et aider l'élève à réfléchir à son projet personnel, votre rapporteure reste convaincue qu'il est nécessaire de prévoir un accompagnement par un adulte référent dans la durée.**

La multiplication des circulaires ne permettra d'appréhender dans toute sa fluidité et sa complexité l'éducation à l'orientation, qui est indissociable de l'effort de construction de soi de l'adolescent. En revanche, l'élève ne peut pas être laissé à lui-même. C'est pourquoi il doit pouvoir se tourner vers un adulte référent, spécialement formé pour cela, qui le suivra tout au long de ses années.

À l'issue de toutes les séquences de découverte des métiers, l'élève retrouvera l'adulte référent, fera le point avec lui sur son expérience et amorcera sa réflexion sur la prochaine étape. En dehors de ses rendez-vous réguliers, il jouera un rôle de conseil de permanent.

---

<sup>1</sup> *Inspection générale de l'éducation nationale, Un enseignement optionnel des classes de troisième de collège : la découverte professionnelle 3 heures, rapport n° 2009-054, juin 2009, p. 18.*

L'intérêt de l'adulte référent réside d'abord dans ce qu'il reste le même et constitue ainsi **un pôle de stabilité** pour un élève, d'une part, dans ce qu'il est **extérieur au milieu familial** et n'active donc pas les mécanismes de reproduction sociale.

## **2. Renforcer et coordonner les acteurs de l'orientation**

*a) La multiplication récente des rapports sur l'organisation du service public de l'orientation*

**De nombreux rapports et préconisations en matière d'orientation ont été publiés au cours des derniers mois.** Les propositions du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), le rapport de la mission d'information du Sénat sur la politique en faveur des jeunes, le rapport d'activité du délégué interministériel à l'orientation (DIO) et le Livre vert de la commission pilotée par M. Martin Hirsch, Haut commissaire à la jeunesse, sont tour à tour venus **poser le diagnostic de l'extrême complexité du système d'orientation et proposer plusieurs pistes de réorganisation.**

Le COE a présenté le 20 janvier 2009 ses propositions<sup>1</sup> pour rénover l'orientation scolaire et professionnelle des jeunes. Plusieurs d'entre elles tendent à modifier la formation et le recrutement des conseillers d'orientation psychologues (COPSI) et renforcer l'accompagnement des enseignants chargés des séquences du parcours de découverte des métiers et des formations. Trois autres propositions concernent plus particulièrement la structuration du réseau d'accueil, d'information et d'orientation :

- la mise en œuvre, suivant un schéma national, de plateformes de coordination, à l'échelle régionale, des différents acteurs de l'orientation ;
- la mise en place de lieux d'accueil physique, identifiés par un label national et regroupant les différents acteurs de l'orientation et de l'insertion ;
- l'expérimentation d'une plateforme téléphonique d'information et d'orientation, publique et gratuite.

La mission commune d'information du Sénat sur la politique en faveur des jeunes, présidée par Mme Raymonde Le Texier et dont le rapporteur était M. Christian Demuynck, a appelé de ses vœux la création d'un service public unifié de l'orientation qui prolongerait l'action du délégué interministériel à l'orientation. En outre, elle a souhaité que soient généralisées les plateformes d'information régionales permettant un aiguillage vers les dispositifs et les acteurs institutionnels, économiques et éducatifs les plus adaptés. Enfin, la mission a préconisé que le recrutement et la formation

---

<sup>1</sup> Conseil d'orientation pour l'emploi, L'orientation scolaire et professionnelle des jeunes, 20 janvier 2009.

initiale et continue des COPSI soient fondés sur la connaissance concrète du monde du travail et de ses évolutions.<sup>1</sup>

Puis, dans son rapport annuel d'activité pour 2008, le DIO a proposé une clarification des missions et des moyens des services d'information, d'orientation et d'insertion de l'État, qui relèvent actuellement essentiellement des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de l'emploi et de la ville. Il envisage même à terme leur regroupement au sein d'une agence unique. À l'échelon territorial, il propose enfin de faire du comité consultatif régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) un lieu de concertation entre l'État, les régions et les partenaires sociaux pour coordonner les services d'orientation qu'ils proposent séparément<sup>2</sup>.

Le Livre vert de la commission sur la politique de la jeunesse a, quant à lui, suggéré d'organiser un service public de l'orientation territorialisé, couvrant l'éducation nationale, l'enseignement supérieur, l'accès à la vie active et la formation professionnelle. Il insiste plus particulièrement sur la nécessité d'assurer l'autonomie du service public d'orientation par rapport à l'éducation nationale, de façon à ce qu'il puisse adopter un regard extérieur sur le fonctionnement de l'institution. Deux scénarios de réorganisation au plan national sont envisagés : soit *a minima* un rapprochement des acteurs nationaux (Onisep, Centre-Inffo et CIDJ) pour coordonner leur offre, soit la création d'une agence unique rattachée au Premier ministre, chargée d'analyser les besoins, de définir des normes de qualité et des objectifs quantifiés pour le conseil et l'aide à l'orientation et d'évaluer l'efficacité globale du système. Enfin, au niveau régional, des instances regroupant l'État, les régions et les partenaires sociaux, pourraient être chargées, de piloter l'organisation du réseau des services d'accueil, d'information et d'orientation. Les CCREFP pourraient préfigurer ces instances de gouvernance régionales<sup>3</sup>.

**Sans nécessairement approuver les pistes tracées par ces différents rapports et sans faire siennes leurs propositions, votre rapporteure se réjouit de constater que son souci de faire avancer le dossier de l'orientation scolaire et professionnelle est partagé.**

Toutefois, certaines mesures inscrites dans la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelles, actées par le discours du Président de la république du 29 septembre 2009 en Avignon, soulèvent des interrogations.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information du Sénat n° 436 (2008-2009) de M. Christian Demuyneck.

<sup>2</sup> Délégation interministérielle à l'orientation, Rapport annuel d'activité pour 2008, pp. 25-27.

<sup>3</sup> Commission sur la politique de la jeunesse, Livre vert Pour une nouvelle politique de la jeunesse. Un agenda de réforme 2010-2015, juillet 2009, pp. 28-32.

*b) Les dispositions de la loi sur l'orientation et la formation professionnelle*

L'inquiétude de votre rapporteure vise principalement trois dispositions de la loi : la labellisation des organismes participant au service public de l'orientation, le nouveau dispositif de préapprentissage à partir de quinze ans et la réforme de la formation des conseillers d'orientation psychologues.

Plus largement, votre rapporteure recommande de se défier du parti pris qu'elle décèle pour partie dans ce texte : **l'orientation ne doit pas être mise au seul service de l'insertion professionnelle rapide, alors qu'elle constitue une ressource essentielle pour relever le défi à long terme de l'élévation générale du niveau de qualification.** Il s'agit bien sûr d'un enjeu important mais qui **ne doit pas occulter l'épanouissement personnel de l'élève, la lutte contre le pessimisme social et contre la reproduction des inégalités, et le développement de l'employabilité à long terme.**

Si une meilleure coordination des différents réseaux d'information et d'orientation s'adressant aux jeunes est certainement souhaitable, l'intérêt du recours à une labellisation dont le cahier des charges et les procédures d'attribution ne sont pas encore connus n'apparaît pas évident de prime abord. **Il faut clarifier la place consentie à l'éducation nationale et aux universités dans le dispositif de labellisation et veiller à ce que soient maintenues des normes de qualité identiques sur l'ensemble du territoire.**

Par ailleurs, la loi introduit un nouvel article L. 337-3-1 dans le code de l'éducation afin de mettre en place un nouveau dispositif de préapprentissage. Il prévoit que les CFA puissent accueillir les élèves ayant atteint l'âge de quinze ans pour leur permettre de suivre, sous statut scolaire, une formation en alternance destinée à leur faire découvrir un environnement professionnel dans lequel ils envisagent d'entrer en apprentissage. **Votre rapporteure ne peut que rappeler son opposition à ce type de mesures qui conduisent à préorienter les élèves et à remettre en cause la scolarité obligatoire jusqu'à seize ans.**

En outre, après de longs débats, la commission mixte paritaire a modifié l'article L. 313-1 du code de l'éducation pour prévoir que la formation que reçoivent les COPSI, à l'issue du concours ouvert aux titulaires d'une licence de psychologie, leur assure une connaissance étendue des filières de formation, du monde économique, de l'entreprise, des dispositifs de qualification, des métiers et des compétences qui sont nécessaires à leur exercice. Une première version du texte prévoyait de modifier également le recrutement des COPSI.

Le diplôme d'État de conseiller d'orientation-psychologues et le concours de recrutement ne semblent pas remis en cause par cette rédaction et votre rapporteur s'en félicite. Cependant, **la mention de la psychologie a disparu au profit d'une concentration exclusive sur la connaissance des métiers et des formations,** au risque de remettre en cause la base même de

leur formation et de leur statut, d'une part, de laisser accroître injustement qu'ils ne connaîtraient ni les filières, ni les métiers, d'autre part.

Votre rapporteur regrette les attaques incessantes auxquelles sont soumis des professionnels compétents qui constituent **un maillon indispensable de la chaîne d'orientation et un appui indispensable pour tous les autres acteurs de la communauté éducative.**

*c) Conforter les conseillers d'orientation-psychologues*

**La nécessité de l'intervention de professionnels spécialisés à même de prendre en charge l'adolescent dans sa globalité et de bâtir avec lui un projet paraît incontestable. C'est précisément la mission des COPSI, dont la formation assure qu'ils comprennent bien les difficultés de projection dans l'avenir et de construction de soi des collégiens.** Leur aide est particulièrement précieuse auprès des élèves les plus fragiles cognitivement, émotionnellement et socialement. La lutte contre l'échec scolaire et la prévention du décrochage ne peuvent négliger le volet psychologique et de ce fait ne peuvent laisser de côté les COPSI.

Il convient en conséquence de **conserver la compétence des COPSI en psychologie**, ce qui n'exclut pas la connaissance du monde du travail, des filières de formations et des dispositifs de qualification. La formation qui les amène en deux ans après le concours jusqu'au diplôme d'État prend bien en compte ces différents aspects et doit être préservée.

L'intervention renforcée des COPSI n'exclut pas l'action d'autres acteurs et notamment des enseignants ou des conseillers principaux d'éducation qui sont au contact quotidien des élèves. En revanche, les professeurs, personnels administratifs et, s'ils sont mis en place, les adultes référents, ont besoin d'une formation adaptée qui les initiera en particulier à la psychologie de l'adolescent, mais aussi aux métiers et au fonctionnement du monde du travail, dont ils n'ont pas sans doute une connaissance plus fine que les COPSI si décriés à ce sujet.

**L'expertise des COPSI reste donc indispensable pour la formation même des autres acteurs, par lesquels on envisage sans cesse de les remplacer.** Dans le cadre de la réforme du recrutement et de la formation initiale des enseignants, il serait intéressant de prévoir dans les nouveaux masters des modules d'initiation à la psychologie de l'enfant et des interventions de COPSI en poste.

**Votre rapporteure ne peut que s'inquiéter des perspectives offertes au corps des COPSI, dont les effectifs sont déjà trop faibles au regard de l'ampleur de leur tâche.** Selon les statistiques du ministère de l'éducation nationale, 3784 emplois de conseillers d'orientation-psychologues sont aujourd'hui affectés auprès des élèves, des jeunes en voie d'insertion professionnelle et des étudiants. Ils interviennent pour la majeure partie de leur temps en établissement scolaire. 574 centres d'information et

d'orientation (CIO) et annexes viennent en appui à ces activités d'orientation auprès des équipes éducatives comme auprès des élèves et de leurs familles.

L'extinction semble-t-il programmée des recrutements est incompatible avec l'extension nécessaire du corps et le renforcement souhaitable de son rôle d'appui et de formateur auprès des enseignants. Plus encore, la pérennité du corps semble menacée à moyen terme. Votre rapporteure s'inquiète particulièrement de l'ouverture éventuelle d'un concours en 2010 qui ne semble pas prévue à cette heure malgré l'attrition des effectifs.

#### ÉVOLUTION DES RECRUTEMENTS DE CONSEILLERS D'ORIENTATION-PSYCHOLOGUES DEPUIS 2003

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Concours externe	190	110	110	50	50	50	50
Concours interne	10	10	10	5	-	-	-
Concours réservé	40	15	10	-	-	-	-
Examen professionnel	19	24	9	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>259</b>	<b>159</b>	<b>139</b>	<b>55</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>50</b>

Source : Ministère de l'éducation nationale et Association des conseillers d'orientation-psychologues

Pour inverser ce mouvement dans la perspective partagée par tous de réduire le nombre de sorties sans qualification du système scolaire, votre rapporteure vous propose une initiative forte, qu'elle a déjà eue l'occasion de présenter au cours des débats sur le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle.

**Votre rapporteur suggère qu'il soit créé au sein de l'éducation nationale une Direction de la psychologie pour l'éducation et l'orientation des élèves et étudiants couvrant la scolarité des jeunes de la maternelle à l'université. Cette nouvelle direction regrouperait les actuels psychologues scolaires du primaire et les conseillers d'orientation-psychologues, dont le statut et les spécificités seraient maintenus.**

Les COPSI auraient ainsi l'infrastructure administrative nécessaire pour mener à bien la prise en charge psychologique des jeunes et le **repérage précoce des difficultés psychologiques de l'élève, qui sont de nature à freiner les apprentissages, et donc à empêcher une orientation positive.** Dotés d'effectifs et de moyens renforcés, ils **accompagneraient l'élève dans l'élaboration de son projet d'orientation scolaire et professionnelle en concertation étroite avec les familles, les enseignants et l'ensemble de l'équipe éducative.**

\* \*

\*

**Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre rapporteure émet donc un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission interministérielle « Enseignement scolaire ».**



**TROISIÈME PARTIE**

-

**LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE POUR 2010 :  
LES DÉCEPTIONS DE LA RIGUEUR**

**BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE 2009-2010**

**Demandés pour 2010  
(crédits de paiement  
en millions d'euros)**

	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)	Titre 5 (investissement)	Titre 6 (intervention)	Total
Action 1: Enseignement public	598,028	0,930		42,843	641,801
Action 2: Enseignement privé	214,823			321,250	536,344
Action 3: Aide sociale aux élèves				81,192	81,192
Action 4: Autres missions				4,149	4,149
Action 5: Moyens communs à l'enseignement agricole		5,877			5,877
<b>Total</b>	<b>812,851</b>	<b>6,807</b>		<b>449,704</b>	<b>1 269,363</b>

**Votés pour 2009  
(crédits de paiement  
en millions d'euros)**

	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)	Titre 5 (investissement)	Titre 6 (intervention)	Total
Action 1: Enseignement public	594,292	1,730		37,988	643,010
Action 2: Enseignement privé	215,236			345,732	560,968
Action 3: Aide sociale aux élèves				80,873	80,873
Action 4: Autres missions				4,622	4,622
Action 5: Moyens communs à l'enseignement agricole		4,447		0,003	4,450
<b>Total</b>	<b>809,528</b>	<b>6,177</b>		<b>469,218</b>	<b>1 284,924</b>

Source : Ministère de l'agriculture – projet annuel de performances – mission enseignement scolaire - programme 143

## I. UNE MISE EN TENSION BUDGÉTAIRE SANS JUSTIFICATION

### A. UNE PRISE EN COMPTE PARTIELLE DES DÉBATS SUR LA LOI DE FINANCES POUR 2009 DANS LA CONSTRUCTION DU NOUVEAU BUDGET

#### 1. L'exécution budgétaire sur l'année 2009

##### a) L'apport décisif du Sénat sur le budget 2009

Dans son avis sur le projet de loi de finances 2009, votre rapporteur avait constaté que **le Gouvernement tardait à remplir pleinement et dans des délais raisonnables ses engagements vis-à-vis de l'enseignement agricole privé.**

Pour les établissements du temps plein, le calendrier de revalorisation de leur subvention, fixé par le protocole d'accord dit « Gaymard » du 20 janvier 2003 n'avait pas été respecté. Ce retard était d'autant plus regrettable que les protocoles allégeaient les obligations que le code rural faisait peser sur l'État et n'avaient été acceptés par les établissements que dans l'espoir d'un règlement rapide. Les manquements de l'Etat avaient même conduit au lancement d'une procédure précontentieuse.

Pour les établissements du rythme approprié, étaient plutôt en cause de très importants reports de charges, dont le temps plein prenait aussi sa part dans une moindre mesure. Au total, le rattrapage obtenu sur la revalorisation de sa subvention par l'enseignement privé du rythme approprié s'élevait à 14 millions d'euros, alors que fin 2008, le seul décalage entre la dotation nette et le besoin sur année civile était évalué à 36 millions d'euros. Les reports de charge réduisaient donc à néant les accords passés entre le ministère de l'agriculture et l'enseignement du rythme approprié.

Avec le soutien des membres de la commission des affaires culturelles, puis de l'ensemble du Sénat, votre rapporteur avait fait adopter un **amendement** abondant les crédits du programme 143 de la mission « enseignement scolaire » de **38 millions d'euros hors titre 2** par prélèvement sur le programme 141 consacré à l'enseignement public du second degré.

Selon le ministère de l'agriculture, ces crédits supplémentaires pour 2009 ont été alloués aux différentes composantes de l'enseignement agricole et ont permis :

- de **revaloriser la subvention** aux organismes de formation des établissements privés et de **réduire le report de charges** du temps plein et du rythme approprié ;

- d'améliorer la prise en charge de la part employeur des frais de pension des **emplois gagés** des centres de formation d'apprentis (CFA) et des

centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA), ces emplois gagés correspondant à des agents titulaires de l'État rémunérés sur les ressources propres des établissements ;

- d'améliorer les conditions d'accueil des **élèves handicapés** en permettant le recrutement d'assistants d'éducation et d'auxiliaires de vie scolaire ;

- d'abonder les moyens en matière de **formation continue** des personnels ;

- d'améliorer les conditions de remboursement à la Mutualité sociale agricole des frais engagés au titre des **accidents du travail** des élèves et étudiants ;

- d'augmenter le financement au titre des **bourses** sur critères sociaux.

*b) L'assainissement des reports de charges*

Votre **rapporteur se félicite en particulier des efforts réalisés en matière d'apurement des reports de charges** sur les différents postes concernés au cours de l'exécution 2009. Le ministère de l'agriculture fait état fin 2009, d'une résorption du report de charges en autorisations d'engagement (AE) pour 10,685 millions d'euros et d'une **baisse de plus de 70 % des reports de charges en crédits de paiement (CP) par rapport à 2008 pour 20,533 millions d'euros.**

Ces baisses très significatives sont dues à l'amendement sénatorial sur le PLF 2009, à l'affectation des reports 2008 sur 2009 et à la levée de la réserve de précaution.

Sur le poste couvrant les **accidents du travail des étudiants**, le report de charges observé fin 2008 était de 0,983 million d'euros. Le niveau de la dotation 2009 a permis de couvrir les dépenses de l'année et de résorber le report de charges grâce notamment aux crédits supplémentaires ouverts par l'amendement sénatorial à hauteur d'1,053 million d'euros.

Pour les **établissements privés du temps plein**, le report de charges était de 2,748 millions d'euros en AE et de 4,670 millions d'euros en CP fin 2008. Il a été **complètement résorbé** en 2009, l'amendement voté au Sénat couvrant seul 2,64 millions d'euros.

Pour les **établissements du rythme approprié**, le report de charges était fin 2008 de 7,054 millions d'euros en AE et de 23,478 millions d'euros en CP. Il a été **partiellement rattrapé** en 2009, l'amendement de votre rapporteur sur le PLF 2009 y contribuant à hauteur de 12,6 millions d'euros.

Ces mesures d'assainissement n'allaient pourtant pas de soi, même après le vote de l'amendement abondant les crédits du programme 143 de 38 millions d'euros. En effet, dès le début de l'année 2009, une partie des crédits ouverts faisait déjà l'objet de gels, ce qui ne laissa pas d'inquiéter votre rapporteur, tant ces mesures sont coutumières depuis plusieurs années. À partir

de la **fin juillet 2009**, cependant, le ministère de l'agriculture a **dégelé les crédits** pour l'enseignement du temps plein, puis pour l'enseignement du rythme approprié.

*c) La signature de nouveaux protocoles avec l'enseignement privé*

Deux nouveaux protocoles ont été signés en 2009 entre le ministère de l'agriculture et les fédérations de l'enseignement agricole privé afin de remettre à plat l'évolution des subventions versées par l'État.

Rappelons qu'outre les dépenses de personnels enseignants, prises directement en charge par l'État, les établissements privés du temps plein sont également financés *via* une subvention de fonctionnement qui doit couvrir, les rémunérations des personnels non-enseignants et les dépenses de fonctionnement proprement dites.

La subvention varie en fonction de deux paramètres :

- le nombre d'élèves répartis en externes, demi-pensionnaires et internes ;

- le taux de subvention à l'élève selon chaque régime de scolarisation, déterminé par référence au coût moyen d'un élève de l'enseignement agricole public. L'article R. 813-38 du code rural fait explicitement référence à une enquête quinquennale destinée à actualiser le coût moyen par élève constaté dans le public.

Le **protocole d'accord du 5 mars 2009 entre l'État et les fédérations du temps plein** a fixé l'évolution du taux de subvention entre 2009 et 2011 et prévoit un **réexamen en 2012** sur la base des résultats de l'enquête quinquennale.

<b>Taux de subvention à l'élève (temps plein – protocole 2009)</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Élève externe	1 340 €	1 510 €	1 510 €	1 562 €
Élève demi-pensionnaire	1 655 €	1 825 €	1 825 €	1 923 €
Élève interne	2 435 €	2 605 €	2 605 €	2 800 €

*Source : ministère de l'agriculture, projet annuel de performances PLF 2010*

Le PLF 2010 respecte le protocole, qui prévoit en particulier la stabilité du taux de subvention à l'élève entre 2009 et 2010. Pour un effectif prévisionnel de 55 752 élèves scolarisés à la rentrée 2009, soit 900 de plus qu'à la rentrée 2008 environ, **la subvention aux établissements du temps plein s'établira donc à 116,6 millions d'euros en 2010.**

Pour les établissements privés du rythme approprié, soit les Maisons familiales et rurales (MFR) et les structures affiliées à l'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP), la subvention couvre à la fois les

dépenses de fonctionnement et la rémunération de l'ensemble des personnels, y compris les enseignants. Son calcul est le résultat du produit du nombre théorique de formateurs par le coût du poste de formateur.

Le nombre théorique de formateurs est lui-même obtenu en multipliant le taux d'encadrement, qui varie selon le niveau de formation, par le nombre dans l'effectif total de groupes de 18 élèves, soit la taille règlementaire d'un groupe. Le coût du formateur est déterminé par référence au coût moyen des formateurs intervenant dans les filières analogues dépendant des établissements privés du temps plein.

En outre, les effectifs financés par la subvention peuvent être inférieurs aux effectifs maxima fixés par le contrat d'association, la différence étant à la charge des établissements.

**Le protocole d'accord du 17 avril 2009 entre les établissements du rythme approprié et l'État prévoit la stabilisation à la valeur de 2008 des taux d'encadrement sur 2009 et 2010, puis une augmentation progressive jusqu'en 2013.** Les dispositions du code rural en matière de revalorisation du coût des formateurs sont réaffirmées, mais une disposition d'examen contradictoire en 2011 est prévue de même qu'une procédure d'arbitrage sous l'autorité d'un magistrat de la Cour des comptes. Le montant de la revalorisation est contraint par le montant de **17 millions sur la période 2009-2013**, arbitré par le Premier ministre. Enfin, les effectifs financés sont plafonnés à 49 300 pour le MFR et 2 100 pour les autres établissements afin de limiter l'écart entre les effectifs financés et les effectifs maxima des contrats.

<b>MFR (protocole 2009)</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
coût du formateur	40 745 €	42 262 €	42 601 €	43 104 €
montant de la subvention (réalisée en 2007, 2008 et 2009 ; prévue en 2010)	180,4 M €	187,8 M €	189,4 M €	191,7 M €

Source : ministère de l'agriculture

<b>UNREP (protocole 2009)</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
coût du formateur	43 256 €	44 867 €	45 227 €	45 761 €
montant de la subvention (réalisée en 2007, 2008 et 2009 ; prévue en 2010)	8,7 M €	8,8 M €	8,8 M €	9,3 M €

Source : ministère de l'agriculture

## 2. La construction du projet de loi de finances pour 2010

### a) Une diminution globale des crédits

Les crédits du programme 143 enregistrent dans le projet de loi de finances pour 2010 une **baisse de 15,6 millions d'euros** à périmètre courant par rapport à la loi de finances pour 2009, soit une baisse de **1,21 %**. Si l'on raisonne à périmètre constant, en ne tenant pas compte du transfert du CFA Saint Gervais d'Auvergne et du transfert de crédits vers le programme 215 au titre du fonds interministériel pour l'intégration des personnels handicapés, la diminution des crédits de paiement représenterait encore 14,9 millions d'euros, soit une baisse de 1,16 %.

Crédits de paiement (millions d'euros)	LFI 2009	PLF 2010	Evolution en montant	Taux d'évolution
<b>Titre 2 (dépenses de personnel)</b>	809,529	812,852	+ 3,323	+0,41 %
<b>dont CAS</b>	170,806	175,698	+ 4,892	+ 2,86 %
<b>Hors titre 2</b>	475,395	456,511	- 18,884	- 3,97 %
<b>Total</b>	1 284,924	1 269,363	- 15,561	- 1,21 %

Source : ministère de l'agriculture

Votre rapporteur ne peut cacher sa déception relative à la diminution des crédits hors titre 2, due essentiellement à **une baisse de 24,2 millions d'euros** des crédits d'intervention sur l'action n° 2 couvrant la mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés. De plus, **l'augmentation très modérée des crédits de personnel** sur l'ensemble du programme 143 est due en réalité au **CAS pensions**.

Force est de constater, cette année comme les précédentes, que l'éducation nationale dans son ensemble est mieux traitée que l'enseignement agricole. Le budget de la mission enseignement scolaire augmente en effet de 1,6 % entre 2009 et 2010. De tous les programmes de la mission, seul celui qui est consacré à l'enseignement agricole voit ses crédits diminuer. **Rien ne justifie pour votre rapporteur, une telle différence de traitement se traduisant par des évolutions budgétaires aussi divergentes**. C'est le signe tangible que l'enseignement agricole ne se voit encore accorder qu'une place résiduelle dans le système scolaire, au mépris de sa qualité, de ses performances remarquables en termes d'insertion professionnelle et de son importance majeure pour la vitalisation des zones rurales.

**Les explications apportées par le ministère de l'agriculture sur l'évolution des crédits ne satisfont pas votre rapporteur**. En substance, il est reconnu que hors dépenses de personnel, la dotation du programme 143 enregistre à périmètre courant une baisse de 17,784 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit - 3,6 % environ, et de 18,884 millions en

crédits de paiement, soit - 4 % environ, par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.

Cependant, le ministère s'empresse de minimiser la baisse de crédits en la comparant au projet de loi de finances pour 2009 que votre rapporteur avait jugé très insuffisant. Ainsi, les 16,29 millions d'euros ouverts par l'amendement voté au Sénat sont présentés comme des mesures techniques exceptionnelles et n'ayant pas vocation à être reprises puisqu'elles ne visaient le rattrapage du report de charges existant sur les accidents du travail des étudiants et les protocoles du privé. En ne tenant pas compte de ces crédits, il est aisé de présenter des chiffres moins inquiétants : hors dépenses de personnel, la dotation ne baisserait que de 2,594 millions d'euros en crédits de paiement, soit - 0,6 %.

En somme, il semble que le ministère soit décidé à suivre la tendance affichée dans le projet de loi de finances pour 2009 sans estimer qu'un rebasage du programme 143 sur la base de la loi de finances soit nécessaire. Tel n'est pas l'avis de votre rapporteur.

**Loin d'être une remise à flot exceptionnelle, l'amendement sur le budget 2009 visait à rehausser durablement les crédits du programme 143 pour les maintenir à un niveau permettant de soutenir le développement des effectifs, tant dans le privé que dans le public.** Votre rapporteur s'attendait donc à un rebasage complet des 38 millions d'euros. Loin en effet d'être des phénomènes rarissimes et conjoncturels, les reports de charges sont fréquents et l'État a peiné à respecter ses engagements comme en témoigne la succession des protocoles d'accord. Les gels et les annulations de crédits ne sont pas inhabituels en cours d'exécution et viennent souvent réduire les moyens affichés en loi de finances. Enfin, votre rapporteur tient à souligner que l'intégralité des reports de charges n'a pas été résorbée.

*b) La persistance des reports de charges*

Rappelons que le report de charges recouvre l'ensemble des engagements pris par le ministère qui auraient dû donner lieu à des paiements en cours d'année, qui n'ont pu être couverts et dont le paiement est repoussé à l'année suivante.

Le tableau ci-joint communiqué à votre rapporteur montre à la fois les réels efforts d'apurement qu'il convient de saluer et la persistance de reports de charges significatifs.

Reports de charges	2008		2009		2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 143</b>						
Bourses sur critères sociaux	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Accidents du travail des étudiants	0,983	0,983	0,000	0,000	0,050	1,380
Enseignement privé du temps plein	2,748	4,670	0,000	0,000	0,000	0,000
Enseignement privé du rythme approprié	7,054	23,478	0,000	8,499	0,000	8,499
<b>TOTAL</b>	<b>10,784</b>	<b>29,131</b>	<b>0,000</b>	<b>8,499</b>	<b>0,050</b>	<b>9,879</b>

Source : ministère de l'agriculture

Sur les **accidents du travail des étudiants**, les prévisions du ministère de l'agriculture font apparaître sur 2010 une nette augmentation. Le report sur ce poste est estimé à **1,38 million d'euros** en crédits de paiement en fin de gestion. Pour permettre de remédier à ce déficit prévisionnel, le ministère de l'agriculture a choisi d'affecter **prioritairement** toute marge de manœuvre en gestion à sa résorption.

Si la dotation 2010 permettra de couvrir les dépenses prévues sur l'enseignement privé du temps plein sans qu'aucun report de charges ne soit à prévoir en fin de gestion, **la situation des établissements du rythme approprié est beaucoup moins favorable**. En effet, il demeure un report de charges en 2010 à hauteur de **8,5 millions d'euros**, soit environ 4 % de la subvention. Or **la dotation 2010 ne prévoit pas la poursuite du rattrapage**. À la différence du temps plein, la subvention versée au rythme approprié comprend la rémunération des enseignants. **C'est donc l'offre de formation et la capacité d'accueil des établissements qui sont directement touchés**.

*c) La nécessité de revoir les principes mêmes de la construction et de la gestion du budget*

**Votre rapporteur ne peut, en conséquence, que rappeler les préconisations déjà formulées en 2009 dans son avis budgétaire. L'approche budgétaire retenue pour le programme 143 doit être revue en profondeur :**

- un **rebasage des crédits doit être effectué au niveau des besoins réels** et être pris intégralement en compte dans la préparation des lois de finances des années suivantes ;

- l'enseignement technique agricole ne peut continuer à jouer les **variables d'ajustement du ministère de l'agriculture et de la pêche** ;

- enfin, la mission « enseignement scolaire » intéressant à la fois le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'agriculture, il est grand temps qu'une **stratégie budgétaire commune et des coopérations systématisées et formalisées voient le jour**.

Votre rapporteur estime qu'il est temps d'entrer dans une ère de **dialogue** et de **coresponsabilité** entre les deux ministères.

**B. UN SCHEMA D'EMPLOIS ENTREtenant UNE PENURIE PREJUDICIALE**

**1. La poursuite de la baisse du plafond d'emplois**

Votre rapporteur s'inquiète de la poursuite imperturbable des suppressions de postes, notamment d'enseignants, qui mettent en péril le fonctionnement des établissements publics et privés et ne pourront permettre le développement de l'enseignement agricole qu'elle appelle de ses vœux.

Depuis la loi de finances 2006, tant à périmètre courant qu'à périmètre constant, en excluant notamment les effets de la décentralisation des agents TOS, la baisse du plafond d'emplois, en particulier des personnels enseignants est massive et représente sur cinq ans environ 4,5 % des effectifs de départ.

Plafond d'emplois (ETPT)	2006	2007	2008	2009	2010	Variation 2006-2010
Enseignants	12 844	12 705	12 532	12 513	12 302	- 542 (-4,2 %)
Total (à périmètre courant)	18 960	18 047	16 241	15 628	15 384	- 3576 (-18,9 %)
Total (à périmètre constant)	16 096	15 933	15 748	15 628	15 384	- 712 (-4,4 %)

Source : Projets annuels de performance PLF 2006 à 2010.

Le plafond d'emplois du programme 143 est fixé à 15 384 ETPT dont 12 302 ETPT d'enseignants pour 2010. Il diminue donc de 244 ETPT, dont 211 ETPT d'enseignants, par rapport à 2009. Sur ce contingent, la perte de 140 ETPT résulte de l'effet en année pleine des suppressions intervenues en 2009 et les suppressions nouvelles s'élèvent à 125 ETPT tandis que la surestimation des départs à la retraite sur les années précédentes permet la réintroduction de 21 ETPT supplémentaires.

201 emplois d'enseignants en équivalent temps plein sont supprimés pour 306 départs à la retraite. Deux départs à la retraite d'enseignants sur trois ne seront donc pas remplacés, ce qui est nettement plus sévère que la règle du « un sur deux » qui est appliquée sur la globalité des personnels du programme.

Cette rigueur particulière s'agissant des personnels enseignants ne traduit pas non plus les effets de la mastérisation, dont votre rapporteur a

appris qu'elle représenterait environ 30 postes supprimés. La situation est donc bien différente de celle que connaît le ministère de l'éducation nationale qui, par effet de masse, peut libérer 18 000 postes grâce à la seule suppression de l'année de stage en IUFM.

L'essentiel des réductions de poste d'enseignants dans l'enseignement agricole est rendu possible par l'amélioration de la productivité au **risque de contraindre inutilement l'offre de formation**. Votre rapporteur ne peut à cet égard que rappeler ce qu'elle avait déjà affirmé à de nombreuses reprises dans ses rapports : toute restriction budgétaire et toute baisse du plafond d'emplois se traduisent par une baisse directe de l'offre d'enseignement dans les établissements agricoles, qui ne peut que conduire inexorablement à la réduction des effectifs globaux scolarisés.

Par ailleurs, votre rapporteur s'étonne de l'incapacité du ministère de l'agriculture à lui fournir la répartition des suppressions des postes d'enseignants entre l'enseignement public et l'enseignement privé. Il devrait être tenu compte à la fois de la proportion des effectifs scolarisés et des efforts déjà supportés au cours des années précédentes. Cet arbitrage important, que doivent attendre à la fois les Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et les fédérations du privé, ne semble pas encore rendu.

## **2. L'évolution des effectifs scolarisés et l'accélération des fermetures de classes**

Votre rapporteur n'a pas encore connaissance des chiffres consolidés de la rentrée 2009. Selon les indications du ministère de l'agriculture, qui doivent encore être considérées avec prudence, les effectifs d'élèves seraient stables, voire en légère augmentation à la rentrée 2009.

En revanche, les effectifs des rentrées précédentes sont désormais bien connus et révèlent une **perte de 5 500 élèves environ entre les rentrées 2005 et 2008**. Cette diminution ne doit pas être interprétée comme le signe d'une moindre attractivité de l'enseignement agricole. Au contraire, sur le terrain, votre rapporteur a pu constater la **vigueur de la demande** des familles et des enfants. C'est bien du côté des **verrous de l'offre** qu'il faut chercher les raisons de cette attrition dommageable. Plusieurs centaines de jeunes ne trouvent pas de place dans les établissements chaque année.

Effectifs d'élèves	Rentrée 2005	Rentrée 2006	Rentrée 2007	Rentrée 2008	Variation 2005-2008
<b>Public</b>	<b>67 098</b>	<b>65 957</b>	<b>63 918</b>	<b>63 215</b>	<b>-3 883 (-5,8 %)</b>
Privé temps plein	56 220	56 459	56 001	55 368	-852 (-1,5 %)
Privé rythme approprié	52 512	53 055	52 305	51 731	-781 (-1,5 %)
<b>Privé total</b>	<b>108 732</b>	<b>109 514</b>	<b>108 306</b>	<b>107 099</b>	<b>-1633 (-1,5 %)</b>
<b>TOTAL</b>	<b>175 830</b>	<b>175 471</b>	<b>172 224</b>	<b>170 314</b>	<b>-5 516 (-3,1 %)</b>

Source : ministère de l'agriculture.

Il convient de remarquer en particulier la forte diminution des effectifs dans l'enseignement agricole public : **70 % de la perte d'effectif sur quatre ans est concentrée sur le secteur public** alors qu'il scolarise 37,1 % des élèves à la rentrée 2008.

Les pertes d'élèves enregistrées sont moins importantes mais tout a fait significatives. Dans le cas du rythme approprié, il semble que le plafond d'effectifs finançables introduit dans le protocole d'accord de 2004 portant sur la revalorisation du coût des formateurs et le rattrapage des subventions dues a joué un rôle. Ce quota finançable vient en effet s'intercaler entre les effectifs réels et les effectifs contractualisés et agit comme un frein à l'accueil de nouveaux élèves.

De même que les effectifs se réduisent, **les fermetures de classes s'accroissent**. Ainsi, entre 2008 et 2009, 25,5 équivalents de classe ont été fermés : le solde provenant de la suppression de 28,875 équivalents de classe dans le public et la création de 3,375 équivalents de classe dans le privé. **Entre 2009 et 2010, le mouvement s'amplifie avec 65 suppressions de classes**, 44 dans le public et 21 dans le privé.

Le ministère de l'agriculture explique une partie de ces fermetures par un « **effet horticole** ». En effet, la filière d'horticulture a été rénovée et de très nombreuses options ont été rassemblées dans des parcours plus larges et plus cohérents. De ce fait, certaines suppressions de classes n'expriment qu'un regroupement des élèves dans des spécialités plus larges. La direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture estime à 23 équivalents de classe les suppressions nominales au titre de l'« effet horticole ». Il n'en reste pas moins que **42 équivalents de classe ont été réellement supprimés**.

Il convient aussi de noter l'extrême disparité des situations prévalant dans les régions : quasiment 21 classes supprimées pour les seuls Pays de la Loire, où l'effet horticole semble particulièrement puissant, plus de 5 classes

supprimées en Picardie, en Champagne-Ardennes et en Bretagne mais 2,75 classes ouvertes en Rhône-Alpes et 2,5 en Franche Comté.

**Votre rapporteur ne peut que s'inquiéter de l'amplification des fermetures de classes qui va encore contribuer à raréfier l'offre surtout dans les zones rurales peu denses, remettant de plus en plus en cause la mission d'aménagement du territoire que l'enseignement agricole doit aussi assurer.**

**Cette inquiétude est encore renforcée par l'étude des classes et des sections maintenues malgré des effectifs inférieurs aux seuils minimaux d'ouverture, soit 10 élèves pour une classe (8 en zone difficile) et 8 pour une section (6 en zone difficile). En 2009, 1092 classes n'atteignaient pas les seuils requis, dont 243 dans le secteur public ; les régions Pays de la Loire et Bretagne rassemblent à elles seules 292 de ces classes. Toute nouvelle réduction du nombre d'élèves mettra en péril des classes déjà fragiles.**



## II. DES PERFORMANCES MAINTENUES À UN HAUT NIVEAU

### A. UNE VOIE D'EXCELLENCE ASSURANT L'INSERTION DES JEUNES

#### 1. Un enseignement en phase avec les territoires et le monde économique

Votre rapporteur se réjouit depuis plusieurs années, des **excellents taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement agricole** quel que soit leur niveau. C'est le signe le plus sûr de l'excellence de l'enseignement dispensé dans ses établissements et de l'osmose qui a été peu à peu créée avec les milieux socioéconomiques et les collectivités territoriales.

Les dernières enquêtes menées en 2007 et 2008 sur l'insertion des anciens élèves et apprentis de l'enseignement agricole montrent que plus de **90 % des titulaires d'un bac professionnel** sont insérés dans l'emploi, quarante-cinq mois après leur sortie de formation. L'insertion au bout de 7 mois pour les titulaires du bac professionnel est bien entendu plus faible mais reste de 70 %.

Diplôme	enquêtes	population	% Insertion (après 45 mois)		
			filles	garçon	total
CAPA	2007	élèves	57,9	84,5	71,9
	2007	apprentis	57,4	86,7	82,6
BEPA	2008	élèves	74,6	86,9	79,1
	2008	apprentis	75	95,5	92,3
BTA	2007	élèves	81,1	83,9	81,6
	2007	apprentis	-		
BAC PRO	2007	élèves	83,6	95	92,2
	2007	apprentis	83,6	95,6	93,6
BTSA	2008	étudiants	88,3	95,4	93,1
	2008	apprentis	94	95,9	95,4

Source : ministère de l'agriculture

En outre, les poursuites d'études dans le supérieur sont nombreuses. **Après le baccalauréat professionnel, plus de 50 % des élèves diplômés poursuivent leurs études.** Ils restent très souvent dans l'enseignement agricole en vue de préparer un BTSA qu'ils sont 65 % environ à obtenir. C'est un résultat tout à fait remarquable qu'il convient de saluer.

À ces performances en matière d'insertion, il faut aussi ajouter les **excellents résultats en matière de remédiation** que rencontrent les classes de 4<sup>e</sup> et de 3<sup>e</sup> de l'enseignement agricole. Sur tout le territoire, elles forment ainsi **un réseau de proximité au service des élèves les plus en difficulté**, leur permettant de retrouver peu à peu confiance en eux-mêmes et dans le système scolaire.

**Ces succès témoignent des capacités d'innovation pédagogique et de l'engagement décisif des équipes de l'enseignement agricole, mais aussi de sa capacité à rester à l'écoute des territoires et des mutations du monde économique.** Contrairement à l'image qu'il donne trop souvent, l'enseignement agricole ne destine pas ses diplômés à s'installer comme agriculteurs. Il ouvre les portes à une grande variété de carrières, y compris dans les services et les métiers du développement durable, qui ne manqueront pas de se développer rapidement dans les années à venir.

Sans doute serait-il opportun de changer le nom de l'enseignement agricole et de le remplacer par une nouvelle dénomination qui mettrait en avant son ancrage territorial. Peut-être pourrait-il être rebaptisé « enseignement technique rural » ou « enseignement de l'environnement rural ». Ces nouvelles dénominations participeraient elles-mêmes à la redécouverte du potentiel de la ruralité, dans le même esprit que les pôles d'excellence rurale, auxquels le Sénat est attaché.

## **2. La mise en place de la rénovation de la voie professionnelle**

L'enseignement agricole a pris, dès la rentrée 2009 toute sa place dans la **réforme de la voie professionnelle**. C'est ainsi que les établissements ont accueilli des élèves sortant de troisième dans les classes de seconde professionnelle qui constituent la première année du cursus en trois ans conduisant au baccalauréat professionnel.

**Cinq domaines professionnels gouvernent la classe de seconde :** « Productions animales », « Productions végétales – Agroéquipement », « Nature – Jardin – Paysage – Forêt », « Conseil vente » et « Alimentation – Bio industries – Laboratoire ». **Dix-sept spécialités de baccalauréat professionnel** sont ensuite accessibles.

Le diplôme du brevet d'études professionnelles agricoles (BEPA) est conservé sous la forme d'une certification intermédiaire que les élèves qui s'engagent dans le cycle de trois ans conduisant au diplôme du baccalauréat professionnel peuvent obtenir au cours de leur formation. Ce diplôme professionnel de niveau V, délivré par le ministère de l'agriculture, sera inscrit au Répertoire national des Certifications Professionnelles (RNCP). Il sanctionne l'acquisition de compétences et de connaissances générales et professionnelles pour exercer des activités d'ouvrier qualifié dans un secteur professionnel relevant de l'agriculture. Les jeunes qui n'iront pas jusqu'au

terme de leur cursus en trois ans, pourront légitimement faire valoir ce diplôme sur le marché du travail pour trouver un emploi.

Les **professionnels seront associés à la délivrance du BEPA** au travers d'épreuves pratiques et orales. La première session d'examen du BEPA rénové sera organisée en juin 2011.

**Votre rapporteur se réjouit que le ministère de l'agriculture ait mis en place un dispositif déconcentré d'accompagnement des équipes pédagogiques et des équipes de direction** afin de les aider à trouver leurs marques.

Cependant, la réforme doit encore se poursuivre **dans le secteur des services, le secteur hippique et le secteur de l'animalerie de laboratoire**, qui doivent encore définir la seconde professionnelle à mettre en place, les référentiels de diplômes de BEPA rénovés ainsi que ceux des baccalauréats professionnels correspondants. Les référentiels dans le domaine des services devraient être prêts en 2011 avec l'accord des fédérations du privé, dans lesquelles ce secteur représente une part importante des formations.

**Votre rapporteur tient également à ce que soit bien pris en compte dès le prochain budget le double effectif lié à la conjonction de deux cohortes d'élèves** : la dernière cohorte du cursus en quatre ans (passage de l'ancien BEPA vers la Première professionnelle) et la première cohorte du cursus en 3 ans (passage de la Seconde professionnelle en Première professionnelle). Les crédits et le plafond d'emplois devront être appréciés en conséquence.

## ***B. REPENSER LES RELATIONS AVEC L'ÉDUCATION NATIONALE***

### **1. Une source d'inspiration pour les réformes du système scolaire**

#### *a) Le suivi personnalisé des élèves*

La réforme du primaire engagée dès 2008, la rénovation de la voie professionnelle généralisée à la rentrée 2009, la modernisation du lycée général et technologique à venir ont toutes en commun de donner une plus grande place à l'accompagnement personnalisé des élèves, quelle que soit la dénomination exacte du dispositif selon les cycles et les filières.

Cette révolution pédagogique que votre rapporteur soutient est déjà à l'œuvre dans l'enseignement agricole, où s'est développée **une véritable culture du suivi individualisé des élèves**, notamment dans le cadre des actions de remédiation. **Le ministère de l'éducation nationale a parfaitement saisi l'apport de ces méthodes qu'il entreprend de généraliser à l'ensemble des élèves.**

À cet égard, les réformes en cours de mise en œuvre auraient tout intérêt à tirer profit des expérimentations grandeur nature menées au sein des établissements d'enseignement agricole afin de calibrer au mieux l'aide

personnalisée, tant du point de vue horaire que du point de vue pédagogique. Il ne s'agit pas en effet de reproduire à l'identique les mêmes cours, mais de personnaliser l'instruction au plus près des besoins et des difficultés des élèves.

Cependant, la restriction des crédits et des postes d'enseignants au fil des années grève la capacité d'innovation de l'enseignement agricole et risque même d'amoinrir le succès de ces dispositifs d'accompagnement personnalisé qui nécessitent bien sûr plus de moyens humains et financiers que l'enseignement classique.

**L'éducation nationale a d'ailleurs compris qu'elle ne pourrait pas mener à bien ses réformes et leur faire porter tout leur fruit en contraignant trop le budget du primaire et du secondaire.**

Elle met les moyens qui conviennent, en faisant peser l'essentiel des réductions de postes sur les stagiaires enseignants grâce à la mastérisation. Quoique l'enseignement agricole ne dispose pas d'un levier aussi puissant, votre rapporteur regrette que ne soit pas préservée plus soigneusement la clef de son succès.

#### *b) La gouvernance des établissements*

Les enquêtes PISA menées par l'OCDE au cours des dernières années ont montré que l'ensemble des systèmes scolaires conjuguant l'efficacité et l'équité, ceux de la Finlande, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, des Pays-Bas, de l'Australie et de la Suède notamment, partageaient au moins un trait commun : l'autonomie des établissements.

L'importance cruciale de la **gouvernance des établissements** dans l'amélioration de la gestion et de la performance a bien été mise en évidence pour l'école primaire par la Cour des comptes dans son rapport thématique de décembre 2008<sup>1</sup>. Elle justifie aussi la plus grande liberté laissée aux chefs d'établissement des lycées professionnels pour piloter la dotation globale horaire dans le cadre de la nouvelle réforme. Or dans ce domaine, comme dans le domaine proprement pédagogique, l'enseignement agricole a beaucoup à apporter, ce que le rapport Pochard sur l'évolution du métier d'enseignant<sup>2</sup> avait déjà reconnu.

Les articles L. 811-8 et L. 811-9 du code rural comparés aux articles L. 421-2 et suivants du code de l'éducation permettent de comprendre la spécificité du fonctionnement des établissements d'enseignement agricole par rapport aux classiques établissements publics locaux d'enseignement (EPL). Le conseil d'administration de l'établissement d'enseignement agricole comprend systématiquement des **représentants des organisations professionnelles et syndicales, ce qui facilite la prise en compte de**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Les communes et l'école de la République, Rapport public thématique, décembre 2008.*

**l'impératif d'insertion professionnelle et empêche les lycées agricoles de fonctionner en vase clos.** La représentation des collectivités territoriales garantit une harmonie entre les différents niveaux, sans surreprésentation des communes. L'ancrage territorial au niveau du bassin d'emplois n'en est que facilité.

De plus, le **président du conseil d'administration est élu par ses membres**, alors que dans l'éducation nationale, le chef d'établissement nommé par l'administration est obligatoirement président du conseil d'administration. En d'autres termes, **l'enseignement agricole se caractérise par une gouvernance plurielle et ouverte** au service d'un **véritable projet d'établissement** donnant du corps à l'autonomie pédagogique.

Enfin, avant que le label de « lycée des métiers » ne soit exploité par l'éducation nationale, afin de créer des synergies entre les formations professionnelles initiale et continue au sein d'un même établissement, l'enseignement agricole avait choisi de faire **coexister formation scolaire et formation en alternance**. La mixité des publics est un élément crucial du modèle agricole, qui ne demande qu'à être imité.

## **2. Des coopérations à renforcer**

Les remarques précédentes témoignent à l'envi du rôle d'avant-garde que sait jouer l'enseignement agricole. C'est pourquoi une coopération plus étroite avec l'éducation nationale a tout son sens. Elle permettrait à la fois d'accélérer la **diffusion des bonnes pratiques pédagogiques et administratives**, tout en générant des économies grâce à la **mutualisation des moyens**.

Votre rapporteur a l'espoir que cette voie permettra de regagner des marges de manœuvre budgétaires pour l'enseignement agricole avant que ne soit menacée sa capacité d'innovation. La mutualisation de moyens devra néanmoins **impérativement respecter la singularité de la culture propre à chacun de ces deux systèmes d'enseignement**.

Le ministère de l'agriculture s'est engagé à encourager les partenariats au niveau régional entre les DRAAF et les recteurs. **Votre rapporteur se réjouit du développement sur le terrain de ces coopérations, qu'elle estime particulièrement souhaitables, tout en espérant qu'elles prendront un tour plus systématique et formalisé.**

Outre leur intérêt du point de vue de la gestion administrative et budgétaire, elles permettront également de mieux faire connaître l'enseignement agricole et de développer ainsi l'orientation vers ces filières, tout en offrant la possibilité de construire des passerelles.

L'apprentissage des langues, l'information et l'orientation des élèves constituent des domaines dans lesquels des actions concrètes pourraient être rapidement menées. Il pourrait également être envisagé de progresser encore

dans l'organisation des concours de recrutement et des épreuves d'examen nationaux. La voie de l'expérimentation préalable permettrait, dans certaines académies pilotes, d'enraciner **une culture approfondie de dialogue et d'échange**.

\*        \*  
\*  
\*

**Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre rapporteur émet donc un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission interministérielle « Enseignement scolaire », le budget du programme 143 « Enseignement technique agricole » n'ayant pas été maintenu à un niveau approprié.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du jeudi 19 novembre 2009, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Jean-Claude Carle et Mmes Françoise Férat et Brigitte Gonthier-Maurin** sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

À l'issue de la présentation des avis, un débat s'est engagé entre les membres de la commission sur l'enseignement scolaire, puis sur l'enseignement professionnel et enfin sur l'enseignement agricole.

**M. Claude Domeizel** a souhaité connaître la pyramide des âges des personnels de l'éducation nationale et les projections à long terme des départs à la retraite d'enseignants.

**M. Yannick Bodin** a fait remarquer que le montant du budget de l'enseignement scolaire était inférieur à ce que prévoyait la programmation pluriannuelle des crédits sur la période 2009-2011. Il a ensuite regretté que, dans le cadre de la « mastérisation », à la suite de la suppression des emplois de stagiaires, l'Etat n'assume pas la charge financière de la formation des enseignants. Il s'est interrogé sur les motifs de la détérioration du taux d'encadrement dans le premier degré. Puis, il a demandé le nombre d'auxiliaires de vie scolaire en exercice. Enfin, il a souhaité connaître le coût pour l'Etat et pour les collectivités territoriales des réformes engagées dans le primaire, notamment celui de la suppression des cours du samedi matin et du service minimum d'accueil.

**M. Claude Bérit-Débat** s'est inquiété de la situation dramatique de la médecine scolaire et s'est enquis des solutions qui pouvaient y être apportées.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteure pour avis**, a condamné la logique comptable qui présidait invariablement aux suppressions de poste et s'est interrogée sur les capacités pédagogiques des nouveaux enseignants recrutés après la réforme. Elle a déclaré partager les inquiétudes de ses collègues sur l'avenir de la médecine scolaire et la mise en place précipitée des EPEP.

**Mme Françoise Cartron** s'est enquis du coût de l'aide personnalisée pour les communes et a déploré que sa mise en œuvre dans les écoles ne donne pas lieu à une concertation avec les maires. Revenant sur les évaluations PISA, elle a fait remarquer que les résultats ne pouvaient en être extrapolés aux élèves du primaire, et qu'ils plaçaient la France dans la moyenne des pays de l'OCDE.

**M. Jacques Legendre, président**, a souhaité que les maquettes des masters de préparation à l'enseignement conservent un solide contenu disciplinaire.

En réponse, **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- ne sont disponibles que les projections de départs à la retraite d'enseignants jusqu'en 2012, sans prévision à plus long terme ;

- le contexte économique et budgétaire difficile explique que la programmation pluriannuelle ne soit pas exactement respectée ;

- le ministère de l'éducation nationale a souvent des difficultés pour prévoir ses effectifs d'élèves d'une année à l'autre et calibrer en conséquence son recrutement, si bien qu'une amélioration des outils statistiques se fait pressante ;

- au 30 juin 2009, étaient affectés à la scolarisation des élèves handicapés 11 933 ETP d'auxiliaires de vie scolaire (AVS), 166 emplois d'AVS collectifs supplémentaires devant être créés à chaque rentrée 2009 et 2010 ;

- le coût consolidé pour les collectivités territoriales de l'ensemble des réformes engagées dans le primaire ne lui a pas encore été communiqué ;

- l'avenir de la médecine scolaire passera sans doute par des partenariats avec la médecine de ville.

Abordant la rénovation de la voie professionnelle, **M. Yannick Bodin** a rappelé qu'il n'était pas hostile a priori au baccalauréat professionnel en trois ans pour les élèves qui en avaient la capacité mais qu'il avait souhaité que soient conservés les diplômes de CAP et de BEP. Il s'est inquiété d'une possible sélection à l'issue d'un premier trimestre banalisé de seconde professionnelle, qui aboutirait à envoyer systématiquement les plus faibles en CAP, puis vers le monde du travail.

**M. Ivan Renar** s'est enquis de l'articulation entre le baccalauréat professionnel et les études supérieures.

**Mme Colette Mélot** a estimé que l'on devait éviter toute orientation imposée en CAP, mais qu'il fallait se garder de tout miser sur le baccalauréat professionnel, car il ne constitue pas nécessairement le parcours approprié pour tous les élèves.

En réponse, **Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteure pour avis**, a considéré qu'il aurait été préférable de maintenir deux cursus parallèles, l'un en trois ans et l'autre en quatre ans passant par le BEP. Estimant que la revalorisation de la voie professionnelle passait par une évolution préalable des mentalités, elle a indiqué que certaines familles avaient poussé leurs enfants vers le CAP en craignant qu'ils ne soient pas à la hauteur du baccalauréat.

**M. Jacques Legendre, président**, a insisté sur l'objectif majeur d'élévation du niveau de qualification qui devait guider toute action en matière de formation professionnelle. Il a constaté que, à la différence du CAP, le BEP n'avait pas pleinement trouvé sa place, et qu'il était dès lors nécessaire de l'adapter. Enfin, il a souligné que le baccalauréat professionnel devait conserver sa mission première de professionnalisation et d'insertion sur le marché du travail, même s'il convenait de s'assurer que les lauréats puissent ultérieurement acquérir un diplôme de l'enseignement du supérieur grâce à la formation continue.

Puis, **M. Ivan Renar** a salué l'engagement du rapporteur du budget de l'enseignement agricole et déploré que les ministères défassent le travail des parlementaires.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteure pour avis**, a souligné que l'espoir né des Assises de l'enseignement agricole public était désormais retombé et que les organisations syndicales s'en étaient retirées pour ouvrir leur propre forum.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis**, a souscrit aux critiques formulées sur le budget de l'enseignement agricole. Il a critiqué les gels de crédits en cours d'exécution qui contrecarrent le vote du législateur. Il a souhaité que soit rattrapé le report de charges sur les établissements du rythme approprié et que soit appliquée la règle du non-renouvellement d'un enseignant sur deux, et non de deux sur trois comme le prévoit le projet de loi de finances. Il a demandé également que le ministre de l'agriculture soit présent en séance lors de la discussion des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

**M. Yannick Bodin** a souligné que les lycées agricoles étaient des modèles pour l'éducation nationale en termes notamment de gouvernance des établissements et d'innovation pédagogique. Toutefois, il a regretté que l'abondement des moyens de l'enseignement agricole passe systématiquement par une réduction des crédits de l'éducation nationale.

**Mme Catherine Morin-Desailly** a insisté sur le rôle clef que pouvait jouer l'enseignement agricole pour créer de nouveaux emplois liés aux problématiques environnementales et de développement durable.

**Mme Bernadette Bourzai** a fait observer que la réforme à venir de la politique agricole commune (PAC) pour répondre aux nouveaux défis sanitaires et environnementaux nécessitera une implication forte de l'enseignement agricole, qui doit donc disposer de moyens humains et financiers adéquats.

**M. Jacques Legendre, président**, a fait part de son extrême irritation devant le mauvais sort réservé à l'enseignement agricole et la mauvaise volonté des administrations à exécuter les décisions du Parlement. Il a reconnu que l'amendement voté l'an dernier avait été très loin d'être inutile, mais que le ministère de l'agriculture ne défendait pas suffisamment ses crédits,

semblant escompter qu'une ponction sur le budget de l'éducation nationale résolve chaque année tous ses problèmes. Afin de prévenir à l'avenir ces pratiques, il a proposé que la maquette budgétaire soit revue pour intégrer le programme 143 au sein de la mission « agriculture ». Enfin, il a souhaité que le Gouvernement revoie sa copie d'ici l'examen en séance plénière afin de respecter pleinement les engagements pris au Sénat l'an passé. Dans cette attente, il a proposé aux commissaires d'adopter un avis de sagesse sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Cette proposition a été soutenue par les membres des groupes UMP, UC, RDSE et CRC-SPG.

**M. Serge Lagache** a estimé qu'il appartenait à la majorité sénatoriale de régler ses dissensions avec le Gouvernement et que, en conséquence, son groupe ne prendrait pas position dans le débat à ce stade.

En conséquence, **la commission a émis un avis de sagesse sur la mission « Enseignement scolaire ».**

## ANNEXE 1

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

**Auditions de M. Jean-Claude CARLE,  
rapporteur pour avis sur les crédits  
de la mission « Enseignement scolaire »**

- **MM. Philippe Gustin**, directeur de cabinet du ministre de l'éducation nationale et **Serge Fuster**, conseiller budgétaire

- **Mme Béatrice Barraud**, présidente, et **M. Christophe Abraham**, Union nationale des parents d'élèves de l'enseignement libre (UNAPEL)

- **Mme Catherine Perret** et **M. Patrick Désiré**, Confédération générale du travail (CGT) éducation

- **MM. Albert Mougin**, vice-président, et **Richard Piquet**, administrateur général du Syndicat national des lycées et collèges (SNALC)

- **Mme Claudine Caux**, vice-présidente, Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)

- **MM. Michel Hervieu**, membre du conseil d'administration et **Gilbert Lambrecht**, chargé de mission, Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE)

**Auditions de Mme FÉRAT,  
rapporteur pour avis sur les crédits du programme  
« Enseignement technique agricole »**

- **MM. Tanneguy Larzul**, directeur-adjoint du cabinet du ministre de l'éducation nationale et **Serge Fuster**, conseiller budgétaire

- **MM. Pascal Viné**, directeur du cabinet du ministre de l'agriculture, **Nicolas Trift**, conseiller budgétaire et **Mme Camille Tubiana**, conseiller parlementaire

- **Mme Marion Zalay**, directeur général de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'agriculture

- **MM. Serge Pagnier** et **Jean-Marie Le Boiteux**, Syndicat national de l'enseignement technique agricole public (SNETAP)

- **M. Yvon Le Norcy**, secrétaire général du Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP)

- **MM. François Subrin**, président, et **Jean-Claude Daigney**, directeur de l'Union nationale des maisons familiales et rurales (UNMFR)

**Auditions de Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN,  
rapporteuse pour avis sur les crédits consacrés à  
l'enseignement professionnel**

- **MM. Philippe Gustin**, directeur de cabinet du ministre de l'éducation nationale et **Serge Fuster**, conseiller budgétaire

- **Mme Claudine Caux**, vice-présidente, Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)

- **Mme Nadine Barbottin**, membre du bureau national, et **M. Christophe Abraham**, Union nationale des parents d'élèves de l'enseignement libre (UNAPEL)

- **M. René Pasini** et **Mme Christine Guenard**, Syndicat national unitaire de l'enseignement professionnel (SNUEP FSU)

- **Mme Brigitte Doriath**, inspectrice générale de l'éducation nationale, et **M. Jean-François Cuisinier**, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

- **MM. Alain Vrignaud**, et **Patrick Désiré**, Confédération générale du travail (CGT) éducation

- **MM. Michel Hervieu**, membre du conseil d'administration et **Gilbert Lambrecht**, chargé de mission, Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE)

- **MM. Christian Lage**, secrétaire général, et **Stanislas Vallée**, secrétaire national du syndicat des professeurs de lycée professionnel et des personnels d'éducation (SNETAA)

- **Mme Isabelle Bourhis**, secrétaire national, et **M. Serge Guinot**, membre du bureau national du Syndicat National des Personnels de Direction de l'Éducation (SNPDEN)

- **Mme Catherine Remermier**, secrétaire national du Syndicat national de l'enseignement secondaire (SNES)

Intersyndicale de l'enseignement professionnel : **Patrick DESIRE**, co-secrétaire général de la CGT Educ'Action, **Jean BURNER**, co-secrétaire général de SUD Education, **Olivier ROSIER**, responsable des PLP et des questions liées à l'enseignement professionnel au SNCL FAEN, **Didier SABLIC**, secrétaire national du SNEP-FSU, **Jérôme DAMMEREY**, co-secrétaire général du SNUEP-FSU, **Marie-Madeleine DORKEL**, secrétaire générale adjointe du SNETAP-FSU, **Gérard WEISSE**, membre du Bureau national de SUD Rural